

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



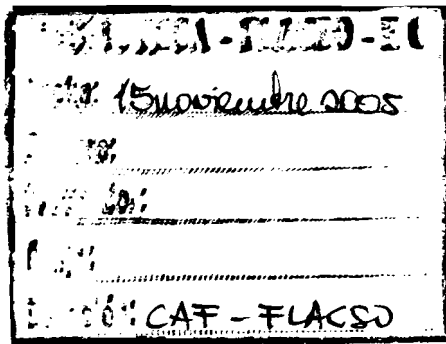
CORPORACION ANDINA
DE FOMENTO



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	

Integración y democracia¹

Marco Aurelio García²

En los últimos años, Sudamérica enfrentó graves crisis sociales con fuertes repercusiones político-institucionales, sobre todo en países de la región andina: Venezuela, Bolivia y Ecuador, particularmente. En 2001, Argentina también pasó por fuerte desestabilización político-institucional, después de la devaluación de su moneda. Cinco presidentes se sucedieron en pocos días.

Esas crisis reflejan una inestabilidad económica de más largo plazo, que comienza a fines de los años 70 e inicios de los 80 cuando se hicieron evidentes los impasses del modelo nacional-desarrollista y, más tarde, se manifestaron claramente insuficientes - para no decir catastróficos - los ajustes liberales aplicados en la mayoría de los países de la región, inspirados en las recetas del *Consenso de Washington*.

Las instituciones políticas-jurídicas en muchos de nuestros países no fueron capaces de encauzar estos remesones sociales provocados por fuertes disturbios económicos.

Pero esas crisis tienen también un significado positivo. Revelaron una mayor participación de las masas en la política, una presencia nueva y significativa en la esfera pública de segmentos sociales antes marginados.

1 Este texto presenta en forma resumida las ideas que desarrollé en mi exposición en el Seminario. Saludo la iniciativa del Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, de FLACSO y de la Corporación Andina de Fomento de realizar este debate de preparación de las reuniones de Cancilleres y de Presidentes de la Comunidad Sudamericana de Naciones. Agradezco la honrosa invitación.

2 Asesor Especial de Política Externa del Presidente de la República de Brasil.

La inestabilidad ponía al desnudo (1) el déficit de democracia económica y social en la región y (2) la inadecuación de las instituciones políticas *vis-à-vis* la nueva situación y la necesidad de su reordenamiento.

En algunos casos, la anticipación de este reordenamiento político-institucional, permitió que crisis de gran gravedad pudieran resolverse en el marco de las instituciones renovadas. Un ejemplo es Venezuela, que vivió desde el intento fallido de golpe de estado en mayo del 2002 hasta el 2004, un período de enorme inestabilidad política marcado por una amplia participación de diversos sectores sociales del país en la vida política.

Fue posible encontrar una salida a través de este mecanismo inédito que es el referéndum revocatorio, que confirmó Hugo Chávez como Presidente de Venezuela.

Esto no eliminó el conflicto, el choque de posiciones, pero permitió una salida institucional a la crisis.

No quiero invocar el ejemplo de Venezuela como paradigma para otros países de la región. Lo menciono porque pone en evidencia, a través de un ejemplo positivo, la necesidad de – junto a las reformas económicas y sociales – llevar adelante un proyecto de reconstituir instituciones que permita reducir el malestar persistente en muchas de nuestras sociedades.

Hay que matizar ese malestar que tantos dicen existir con la democracia, a partir de lecturas apresuradas y/o simplistas de encuestas.

¿No se tratará, como alguien ha dicho, de un malestar en la democracia y no con la democracia?

No es una mera sutileza conceptual. Es más bien un intento de ir más allá de la percepción corriente; de examinar cómo los nuevos actores sociales que ingresaron a la vida política más recientemente entienden lo que es la democracia, a partir de su experiencia histórica concreta.

Encuestas dicen que la gente no tiene confianza ni respeto por la democracia. Pero ¿qué significa para ellos democracia? ¿Qué significa, para amplios segmentos que se encuentran socialmente marginados, la democracia? ¿Cómo pueden valorarla si son víctimas de un Estado incapaz de resolver sus demandas elementares, sus aspiraciones de equidad económica y social?

Enfrentamos hoy en América Latina una problemática que vivió Europa en el siglo XIX e inicios del siglo XX, cuando a los avances, aunque limitados, de la democracia política no correspondía igual progreso en materia de democracia económica y social.

Ese problema la Social-democracia trató de resolver en comienzos del XX, aunque solamente haya tenido éxitos más significativos después de la Segunda Guerra Mundial. En esa coyuntura histórica muy particular, y bajo la presión de un mundo dividido, pudo haber un acercamiento entre los ideales de libertad e igualdad.

No quiero decir que la democracia política no sea una valor en si (y fundamental), apenas dependiente de la democracia económica y social. Pero no se puede ocultar la articulación conceptual-histórica-política concreta que existe entre ellas.

La democracia política involucra siempre la plena vigencia de la soberanía popular y de la soberanía nacional. Una depende de la otra. Pero, en los últimos veinte años se leyó y escuchó con cierta frecuencia que, en la época de la “globalización”, el Estado Nacional se

hizo una institución obsoleta, que perdió su significación histórica. Conceptos como el de soberanía nacional habrían sido vaciados de su significación original, pasaron a ser nociones superadas, cediendo paso a una nueva realidad histórica dominada por la globalización económica y financiera.

En esa nueva coyuntura, los gobiernos nacionales poco tendrían que hacer, sino que someterse a reglas internacionales que prescribirían comportamientos comunes a todas economías nacionales. La consecuencia fue la uniformidad del discurso económico de casi todos partidos y gobiernos, lo que muchos llamaron de “pensamiento único”.

Ahora bien, cuando dejan de existir políticas nacionales y pierde significación el concepto de soberanía nacional, es evidente que el concepto de soberanía popular también es golpeado. ¿Para qué soberanía popular si ésta está condicionada por determinaciones que van más allá de las fronteras nacionales?

En este comienzo del siglo XXI, se multiplican en Sudamérica experiencias nacionales de gobiernos que tratan, en forma racional y controlada, de restaurar un espacio nacional y de valorar la soberanía popular para impulsar proyectos de reforma social. Estos países están confrontados con un conjunto de retos.

Necesitamos, en primer término, inaugurar un nuevo, largo e intenso ciclo de crecimiento económico. Las demandas de masas, el déficit social de nuestros países, junto a las carencias de nuestros sistemas productivos y de nuestra infraestructura exigen algo más que los períodos de pequeño crecimiento, como nos fue “sugerido” por una ortodoxia obcecada apenas con el equilibrio fiscal

El segundo reto es el de la distribución de ingreso. No se trata de crecer primero para después distribuir, como habitualmente se afirma, sino que hacer de la distribución de ingreso un factor de crecimiento. Esto implica en la constitución de un amplio mercado de bienes de consumo de masas, lo mismo que la implementación de políticas sociales – especialmente en los campos de la educación, salud, vivienda y transporte – y, coyunturalmente, de iniciativas de transferencia de renta a partir del Estado.

Et tercer reto, muchas veces desconsiderado por el pensamiento de izquierda en el pasado, quizás porque siempre estuvo en el centro de las propuestas conservadoras, es el de la estabilidad macroeconómica. Un proyecto consistente de desarrollo tiene que preocuparse con sus condiciones de autofinanciación. Proyectos populistas comprometen la continuidad del desarrollo, en el mediano y largo plazos, produciendo sea inflación descontrolada, sea el endeudamiento interno y externo irresponsable.

El cuarto elemento importante de un programa progresista es la necesidad de reducir la vulnerabilidad externa de nuestras economías, lo que implica garantizar cada vez más que los centros de decisión sobre las grandes opciones económicas y sociales sean trasladados hacia el interior de nuestros países. En las dos últimas décadas, muchos proyectos de desarrollo en América Latina fueron seriamente comprometidos por los efectos de crisis económicas y financieras que ocurrieron a miles de kilómetros de nosotros.

El quinto reto es el de impulsar un nuevo ciclo de desarrollo no solo en un marco democrático, sino que buscando la expansión y la profundización de la democracia. La experiencia histórica brasileña de medio siglo de crecimiento intenso de la economía (6.7% pro-

medio al año entre 1930 y 1980) es reveladora. No solo este crecimiento fue acompañado de una extraordinaria concentración de ingreso, sino que también de una fuerte concentración de poder, que se traduce en largos períodos de Estado de excepción o de democracia restringidas.

La democracia no es sólo un valor que debemos defender por razones filosóficas o políticas, sino que por su eficacia para el funcionamiento de la economía.

El reto democrático involucra una dimensión, destacada en ese seminario por Allan Wagner, que es el de la reforma de las instituciones del Estado. Esa cuestión es particularmente visible en la zona andina, pero está presente en todos los países del continente. En Brasil mismo, junto a las reformas del poder judicial aprobadas y el inicio de los debates sobre las reformas sindical y laboral, están pendientes cuestiones fundamentales como las del sistema electoral, de la financiación pública de los partidos y otros instrumentos que garanticen la transparencia del Estado y la contención de la corrupción.

Sobre ese tema es evidente que no basta hacer lo que el Gobierno brasileño está haciendo, vale decir utilizar todos los medios – administrativos, policiales y judiciales - a su alcance para investigarla y combatirla. Es fundamental tener una legislación e instituciones que la prevengan.

Aunque sea evidente que no hay democracia sin Estado de derecho, es evidente también que ella no se agota en él. La democracia exige la ampliación de un espacio público, en el cual surgen nuevos derechos y partir del cual la sociedad ejerce controles sobre el Estado. Eso es particularmente importante en nuestro continente en el cual las instituciones están desfasadas y donde se asiste la irrupción de nuevos actores sociales. Para que no se produzca una fractura irreparable entre sociedad es fundamental que la acción de estos nuevos actores pueda reflejarse en la modificación de las instituciones.

A estos cinco retos, fundamentales para pensar un nuevo proyecto de desarrollo, habría que agregar un nuevo y con ello quiero concluir estas notas.

La democracia y el desarrollo de nuestros países no pueden ser pensados exclusivamente en el ámbito nacional sino que como tareas regionales.

La integración involucra temas de supranacionales. Otras experiencias en el mundo, como la europea, los están tratando en forma más o menos adecuada. Más allá de una discusión filosófico-jurídica sobre las implicaciones de una futura supranacionalidad, es importante concentrarse en las ventajas de la integración regional, aunque en su limitada dimensión actual.

En los últimos dos años se produjo una aceleración de la integración comercial de la región, pese a la existencia de cuatro dinámicas distintas: aquella representada por el MERCOSUR, que tuvo un aumento relevante del número de países asociados, la Comunidad Andina, que buscó un acercamiento con el MERCOSUR, el CARICOM y Chile, asociado al MERCOSUR y que, a la vez, mantiene tratados de libre-comercio con varios países desarrollados.

El acercamiento entre países de la Comunidad Andina y del MERCOSUR planteó no sólo una intensificación de esas relaciones comerciales, sino que la necesidad de ir más allá de la integración comercial y sobre todo poner más atención en la necesidad de construir

una infraestructura en la región capaz de enfrentar los problemas de transporte, comunicación y energía conforme a las demandas que se hicieron más importantes en las últimas décadas. En este campo hay avances. El proyecto IIRSA sale de papel y comienza a traducirse en obras concretas en toda América del Sur

La construcción de una infraestructura en materia de energía, transporte, puertos, etc., puede significar para la región algo parecido a lo que significó el Acuerdo para Carbón y Aceros para la constitución de Europa. Sí es verdad que conformamos un espacio geográfico es también cierto que las distancias que nos separan son enormes, consecuencia de la precariedad de nuestros medios de transporte. Hoy día tenemos más facilidad de viajar de nuestras capitales a Miami que de ir de Quito a Brasilia, por ejemplo.

La problemática energética ofrece otro ejemplo relevante. América del Sur tiene una capacidad instalada bastante superior al consumo. La ausencia de interconexiones, sin embargo, amenaza de colapso energético nuestros países en cualquier situación problemática. Basta que se produzca una crisis social y política en Bolivia para que uruguayos, argentinos, brasileños y chilenos se pongan inquietos con el suministro de gas de nuestros países.

Eso es muy grave sobretodo en un momento de crecimiento económico generalizado de nuestras economías. No se puede abortar – por un déficit de infraestructura - un ciclo, que se anuncia de mediano y largo plazos y que, además, puede desarrollarse en forma regionalmente articulada.

Esos proyectos de integración física son un instrumento fundamental para una nueva concepción de desarrollo regional.

Es obvio que además de todo esto, la Comunidad Sudamericana de Naciones tiene una dimensión social y política. Ella va avanzar los temas de la integración social, política y cultural a partir de las experiencias en curso en nuestras asociaciones el CAN, el MERCOSUR y otras instituciones.

¿Cuáles son las posibilidades para que nosotros tengamos definitivamente estructuras políticas que puedan no solamente viabilizar los proyectos económicos, sino fortalecer la democracia en la región?

Una cosa es la existencia de una “cláusula democrática” en el MERCOSUR o en la OEA. Otra es la posibilidad de dar asidero a esa cláusula a partir de nuestras experiencias concretas. No se trata de “exportar” conceptos generales de integración y de democracia, sino que construir desde adentro valores e instituciones que ofrezcan significación y credibilidad a estos conceptos.

Es evidente igualmente que en la agenda de la integración deberán ser incluidos temas relacionados con la seguridad colectiva de la región. Más allá del hecho positivo que América del Sur puede ser considerado una zona de paz, por la inexistencia práctica de conflictos intra-naciones, claro está que otras amenazas pesan sobre la región: el narcotráfico y el crimen organizado transnacional, la posibilidad de ataques terroristas, la codicia internacional sobre zonas ricas en recursos naturales, agua, hidrocarburos, biodiversidad, etc.

Avanzar en dirección de una Comunidad Sudamericana no significa neutralizar proyectos sub-regionales existentes; antes valorarlos y compatibilizarlos.

América del Sur vive hoy una situación distinta de aquella de Europa cuando el viejo continente, hace más de 50 años, empezó su proyecto de integración. Nosotros partimos de un proceso de coexistencia de proyectos regionales, heterogéneos en sus objetivos. La percepción de la crisis de las últimas décadas, la conciencia de su potencial de desestabilización está en la base de la proliferación de proyectos progresistas e, incluso, en el diálogo que pudo producirse acercando gobiernos que tienen presupuestos políticos e ideológicos distintos y muchas veces conflictivos. Nosotros fuimos capaces de reunirnos y llegar a la conclusión que la integración regional no es simplemente un sueño, sino una necesidad importante para la ejecución de nuestras tareas de desarrollo económico y social, pero sobre todo para las tareas de preservación de la paz en la región y creación de un paradigma fuerte de democracia política.