

Integración regional en América Latina

La perspectiva de la gobernabilidad

Christian von Haldenwang

Cada día los países de América Latina cobran mayor conciencia de la necesidad de integrarse en redes multilaterales de gobernabilidad. En este sentido, han tendido a vincularse fomentando la creación de lazos institucionales adaptados a sus prioridades particulares. Estas relaciones se definen sin embargo bajo el influjo determinante de Estados Unidos, que ve en las naciones latinoamericanas la expansión segura de su hegemonía económica. Paradójicamente, la experiencia de la Unión Europea es en sí misma una poderosa referencia para la integración latinoamericana y podría constituirse en un canal de acceso de Europa hacia América Latina. En el presente artículo se pasa revista a las diversas motivaciones e iniciativas que fomentan la gobernabilidad latinoamericana en un esquema de integración.

Introducción

Para los países latinoamericanos, la integración regional puede traer beneficios que van más allá del fomento al comercio. Una integración *bien lograda* genera nuevas oportunidades en el ámbito de la reforma institucional y de la

Christian von Haldenwang: asesor principal de la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) en la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (Cepal), en Santiago de Chile; colaborador, con permiso temporal, del Instituto Alemán de Desarrollo; @: <christian.haldenwang@gtz.de>.

Palabras clave: integración, globalización, gobernabilidad, ALCA, Iirsa, Mercosur, PPP, América Latina.

gestión de políticas; fomenta la modernización de las infraestructuras y la promoción de sistemas productivos integrados. En términos generales, la integración regional permite a los países mejorar su capacidad de adaptación a los requerimientos de una economía de mercado globalizada. Además, puede contribuir a la estabilización de las políticas exteriores y a la consolidación democrática.

Sin embargo, estos beneficios no se presentan de forma automática. Para lograr una buena integración regional, no solo es necesario que los respectivos intereses nacionales sean tomados en cuenta en las negociaciones; mucho más importante aún, los países tienen que adaptar sus políticas domésticas y elevar sus capacidades de gestión pública. Sin una política fiscal ordenada y transparente y sin una regulación efectiva del sector financiero, para dar solo dos ejemplos, la integración de los países menores con los países grandes de la región (Estados Unidos, México y Brasil) se convierte en un proyecto más bien arriesgado para los primeros. Por esto es imprescindible que los procesos de integración regional contemplen actividades de fomento a las capacidades de gestión. Asimismo, sobre todo los Estados más pequeños deberían unir sus esfuerzos para proceder de manera multilateral, y no bilateralmente, en los procesos de negociación.

Durante los últimos 15 años las iniciativas de la integración regional en América Latina se basaron en dos enfoques alternativos: por un lado, un enfoque limitado de una zona de libre comercio, y por el otro, un enfoque más ambicioso de una asociación política sobre la base de una unión aduanera. Para el primer modelo fue determinante la iniciativa estadounidense de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). El segundo enfoque es representado por el Mercosur, con Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay como países miembros. De forma complementaria, a partir de la segunda mitad de los años 90 han llamado la atención dos grandes iniciativas de integración infraestructural: el Plan Puebla-Panamá (PPP), para Centroamérica, y la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (Iirsa), para América del Sur.

No obstante, y a pesar de estos importantes esfuerzos, los pasos de América Latina hacia una integración profunda y ampliada son aún reticentes y, en parte, incluso contradictorios. Además, los desafíos que derivan de la heterogeneidad social y económica son considerablemente altos. Frente a esta situación, la cooperación europea debería apoyar aquellas iniciativas que se orientan hacia los principios de la economía social del mercado, por un lado,

y hacia el multilateralismo como fundamento de la política exterior, por el otro. En este momento el Mercosur es la iniciativa que mejor se adapta a estos requerimientos.

Gobernabilidad: desafíos para la integración regional

En este artículo se afirma que los mayores desafíos de integración regional en América Latina se presentan en el ámbito de la gobernabilidad¹. En los últimos años, este aspecto ha ido adquiriendo subrayado protagonismo en el debate sobre el desarrollo, después de una fase en la cual las reformas macroeconómicas habían ocupado el centro de la atención. Pero mientras la gobernabilidad recibe cada vez más atención en términos nacionales, hasta ahora no se le ha tomado demasiado en cuenta frente a los modelos de integración regional vigentes en el área. A diferencia de Europa (debate sobre la legitimidad de la Unión Europea [UE]) o de África (integración regional como vehículo para la *Good Governance*, especialmente en el proceso de Nueva Alianza para el Desarrollo de África [Nepad]), en América Latina la discusión se focaliza casi exclusivamente en la dimensión económica de la integración. Otros aspectos, como la creación de instituciones supraestatales o los efectos de la asociación regional sobre el orden político de cada uno de los países miembros, son tratados de una manera más bien marginal.

Sin embargo, una mirada sistémica a la problemática de la gobernabilidad indica que la integración regional en América Latina sí puede, y debe, ser ubicada en este contexto. Al respecto, el enfoque de la gobernabilidad sistémica (o *systemic governance*) diferencia cuatro niveles²:

Nivel meta. Abarca el ámbito de los grandes proyectos políticos y de las visiones estratégicas que formula una sociedad. Éste no es el nivel de los discursos grandilocuentes que nunca llevan a nada: al contrario, proyectos meta son fundamentales para movilizar recursos públicos y privados, y para enfocarlos en la superación de bloqueos al desarrollo. Al ser validados por la sociedad, fortalecen la capacidad del Estado para actuar con relativa autonomía frente a los grupos sociales y para conseguir los ingresos fiscales

1. Se utiliza el término de gobernabilidad como traducción de *governance*. Según la definición de la Comisión on Global Governance, este concepto se refiere a: «...the sum of the many ways individuals and institutions, public and private, manage their common affairs»; v. Weiss, p. 796.

2. Información más detallada acerca del concepto de la gobernabilidad sistémica se encuentra en Von Haldenwang. Las experiencias de integración latinoamericanas mencionadas en este párrafo se ampliarán en el punto siguiente.

necesarios para realizar políticas orientadas al bien común. En cambio, si un gobierno es incapaz de formular proyectos meta y de obtener respaldo social para ellos, tendrá problemas en asegurar el apoyo necesario para las reformas estructurales.

A diferencia de Europa, donde la integración a la UE fue (y es) un proyecto central de los países candidatos, en América Latina actualmente no existe un metaproyecto de integración regional. El ALCA no ha sido un proyecto muy popular en ningún momento y en parte alguna de la región. Distinto fue el caso del Mercosur, cuando en ocasiones se crearon expectativas de un acelerado crecimiento económico y de una mayor unidad política subregional. Pero también en este caso no se trata, al menos por ahora, de un proyecto que pudiera tener los efectos positivos antes descritos sobre la capacidad de gestión de los gobiernos. Esto no es casualidad: cada esquema de integración en América Latina debe lidiar con el prevaleciente estilo personalista en la política, con numerosos conflictos territoriales aún no resueltos y con un bajo grado de complementación económica en general.

Nivel macro. El marco dentro del cual se producen y proveen los bienes públicos es creado por las instituciones macropolíticas, que establecen e implementan las reglas básicas de funcionamiento de los mercados y de los procesos políticos. Las instituciones macropolíticas cuentan con poder de decisión. En el ámbito internacional esta capacidad suele apoyarse en la voluntad y en el poderío de los países miembros. Para la regulación del comercio internacional se creó una institución relativamente fuerte, la Organización Mundial del Comercio. La OMC por sí sola no puede emitir sanciones, pero en caso de conflicto decide en última instancia y permite a las partes aplicar multas arancelarias. Tanto las negociaciones como las disposiciones de la OMC en asuntos de comercio e integración regional se han consolidado como un punto de referencia central.

Como se mencionó, la integración regional enfrenta a los países de América Latina a nuevos desafíos macropolíticos. Por ejemplo, en los campos de la política tributaria y presupuestaria, del sector judicial y de la política financiera. La historia de la integración europea muestra, al igual que las experiencias de México y Chile, que incluso antes de un cese formal de soberanía, crece enormemente la presión por reformas en esos ámbitos políticos. Frente a este escenario parece obvio que los enfoques de integración, en la actualidad discutidos en América Latina, no deben considerarse como alternativas a la integración al mercado mundial. Más bien otorgan a gobiernos y sectores productivos me-

dios para una incorporación más exitosa, en el sentido del «regionalismo abierto», concepto propuesto por la Cepal a mediados de los años 90 (Cepal).

El orden macropolítico de los proyectos regionales de integración es más bien débil. Esto vale especialmente para el ALCA, donde pesa la resistencia de EEUU a ceder soberanía frente a entidades supraestatales. El Mercosur tampoco dispone de una estructura realmente contundente. Sin embargo aquí, después de una fase de estancamiento, últimamente se ha vuelto a trabajar en el fortalecimiento institucional.

Nivel meso. Una efectiva política orientada al bien común no solo depende de las instituciones macropolíticas. En la mayoría de los casos se requiere de instituciones a nivel meso para focalizar adecuadamente las medidas políticas. Las instituciones meso cumplen dos funciones de gobernabilidad: primero, la regulación de sectores específicos (p. ej., el energético) o de las áreas políticas (p. ej., el fomento productivo); segundo, la coordinación de los actores políticos para el tratamiento de asuntos complejos que requieren de una concertación entre diferentes niveles políticos, entre diferentes sectores de gestión pública (p. ej., salud, educación, obras públicas), o entre actores públicos y privados. Los proyectos de integración regional en América Latina están orientados en primera línea hacia el nivel meso. Esto significa que apuntan a la regulación de determinados sectores y a la coordinación de actores políticos.

En este ámbito se verifica la creación de instituciones en cantidades considerables, aunque en la mayoría de los casos se trata de redes con baja jerarquía y con poco poder de decisión. Esto, no obstante, cumple un papel cada vez más importante en la preparación de decisiones políticas en torno de la integración económica y de la creación de infraestructuras, incluyendo su financiamiento. Estas decisiones, claro está, se siguen tomando e implementando en el nivel de los Estados nacionales.

Nivel micro. Contempla la organización y la gestión de la administración pública y de las instituciones políticas. Al realizarse reformas en estos ámbitos, es común en América Latina y en otras partes del mundo referirse al enfoque del *New Public Management* (NPM) o «nueva gestión pública». Como marco de referencia para la modernización del sector público, el NPM persigue las siguientes metas:

– Fortalecer la orientación de la administración pública hacia el cliente y el ciudadano.

- Descentralizar las instituciones públicas internamente.
- Incorporar instrumentos de contabilidad empresarial e instalar centros de costo.
- Obtener capital para inversiones a través de cooperaciones público-privadas.
- Mejorar la participación de los grupos meta en los procesos de decisión, por ejemplo a través del presupuesto participativo.

El nivel micro de la gobernabilidad no está muy presente en los proyectos de integración. La distancia que media entre las instituciones y los ciudadanos es grande, y asuntos técnicos ocupan las agendas. Obviamente, en el desarrollo de estas cuestiones se realizan consultas, por ejemplo por medio de los grupos de trabajo en el Mercosur. Pero en general son los actores con más capacidad de articulación (en América Latina sobre todo las empresas grandes y modernas) los que ejercen más influencia en los procesos de discusión y posterior decisión.

Integración regional: situación actual y perspectivas

A partir de los años 80, con la democratización de los regímenes políticos y la apertura de las economías hacia los mercados mundiales, la integración de América Latina ha adquirido una nueva relevancia. Actualmente se pueden observar tres enfoques, cada uno de ellos con diferentes efectos sobre el desarrollo orientado al mercado mundial:

- La creación de una zona americana de libre comercio (ALCA) con participación de todos los Estados del continente excepto Cuba.
- La integración de países o de grupos de países a la economía norteamericana a través de acuerdos de comercio bilateral con EEUU, en parte como reacción a las dificultades en la creación del ALCA.
- El fortalecimiento o la expansión de acuerdos subregionales, especialmente del Mercosur, como alternativa a una integración unipolar bajo el mandato de EEUU.

ALCA. El ALCA se remite a una iniciativa de EEUU. La agenda acordada en 1994 en Miami durante la Cumbre de las Américas pretendía que los países

miembros ratificaran el acuerdo hasta fines de 2005. Pero no existe posibilidad alguna de cumplir ese plazo. Además, inicialmente el proyecto iba mucho más allá de la reducción o armonización de aranceles. Una amplia gama de otros aspectos (entre ellos varios «fronteras adentro») estaban en la agenda de negociación, tales como el comercio de servicios, las compras públicas, los derechos de propiedad intelectual, las regulaciones de origen y anti-dumping, la protección laboral y el medio ambiente. Adicionalmente, en la III Cumbre de las Américas, en Québec, los gobiernos se pusieron de acuerdo acerca de una cláusula democrática como elemento clave del ALCA (Fritz, p. 2; Gratius, p. 9).

En lo que concierne a los otros puntos mencionados, fue mucho más difícil llegar a un consenso. Actualmente, las negociaciones están congeladas. Parece muy poco probable que la iniciativa se implemente en su forma inicial. Mientras tanto se está discutiendo una versión bastante más reducida del acuerdo. ¿Cuáles son las razones para el aplazamiento y las reducciones del contenido del ALCA?

Primero, durante los últimos años, EEUU no le adjudicó una alta prioridad al proyecto. La protección de la economía doméstica y la desconfianza frente a regulaciones supraestatales ejercieron mayor motivación para la política externa estadounidense que el deseo de asegurar institucionalmente la ya existente hegemonía en la región. Esta posición se reconfirmó con el atentado del 11 de septiembre de 2001, pero ya tenía vigencia previa.

Segundo, los Estados del Cono Sur, encabezados por Brasil, no aceptaron el proyecto original y siguieron con su propia agenda en pos de una integración latinoamericana. Aquí tuvo un rol determinante la falta de concesiones de EEUU en el sector agrícola, pero también en otros ámbitos (p. ej., el del acero y en las regulaciones de origen); los países del Mercosur no perciben que sus intereses sean tomados en cuenta (Gratius, p. 20).

Tercero, los desafíos estructurales son enormes: la heterogeneidad de los países y de las economías respecto al ingreso y a las condiciones de vida es mucho mayor que en Europa, incluso después de la ampliación de la UE. Basándose en el Índice de Desarrollo Humano, del PNUD, el ingreso per cápita (paridad del poder adquisitivo) del país más rico del ALCA (EEUU) de 2001 era aproximadamente 18,4 veces más alto que el del país más pobre, Haití³. El

3. Véase en internet: <http://hdr.undp.org/reports/global/2003/indicator/indic_4_1_1.html> (12/5/2004). La relación entre el país más rico de la UE (Suecia) y el más pobre de los países candidatos (Lituania) durante el mismo año ascendía a 3,1.

PIB de Chile (país «estrella» de la apertura económica) corresponde al de la ciudad Dallas, en Texas (Hillebrand, p. 2). Con excepción de México, actualmente los países de América Latina son socios comerciales más bien irrelevantes para EEUU y Canadá, aunque puedan existir potenciales⁴.

Acuerdos comerciales con EEUU

Durante los últimos años, y en vista de la baja dinámica del ALCA, se han ido incrementando los acuerdos comerciales bilaterales con EEUU. Esta tendencia ya se está conociendo como «ALCA *light*» o «ALCA de dos velocidades». Se evidencia como posible alternativa que, en el marco del ALCA, se logren acuerdos generales en algunos pocos puntos clave, mientras que los temas más trascendentes se traten en el nivel de acuerdos bilaterales con EEUU. Actualmente existen acuerdos tanto con Chile como con América Central (Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos, Cafta), incluyendo Honduras, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Costa Rica y la República Dominicana⁵. Con otros países (Panamá, Colombia, Perú, Bolivia y Ecuador) se está en conversaciones o en etapa de planificación.

Para los países de América Latina, las ventajas de este procedimiento consisten sobre todo en un acceso más rápido a la economía norteamericana y en la consolidación de reformas orientadas al mercado. Los mecanismos formales para solucionar conflictos fortalecen la posición de los países más pequeños. Además, en algunos casos, EEUU presta apoyo técnico para la implementación de los acuerdos. Sin embargo, el procedimiento bilateral conlleva también importantes desventajas. Entre ellas se encuentra la deficiente capacidad de negociación de los países (o grupos de países) frente a EEUU. A esto se suma que la compleja trama de tal cantidad de convenios y acuerdos («spaghetti bowl») implica elevados costos de gestión, y dificulta la creación de posicionamientos regionales en temas relevantes (como política agrícola, derechos de propiedad intelectual) del desarrollo orientado al mercado mundial (Machinea 2004a, p. 2).

4. Según datos de la WTO, el porcentaje de América Latina en las exportaciones de Norteamérica (EEUU y Canadá) durante 2002 fue de un 15,9%. Sin embargo un 10,3% correspondió a México; v. WTO, p. 33.

5. No obstante, en el Congreso de EEUU aún hay resistencia frente a la ratificación, de manera que el Cafta difícilmente podría entrar en vigor antes de las elecciones presidenciales en noviembre de 2004.

Iniciativas subregionales de integración: el Mercosur

Acuerdos de integración regional existen en América Central (Mercado Común Centroamericano, MCCA), en el Caribe (Comunidad del Caribe, Caricom), en los países andinos (Comunidad Andina de Naciones, CAN) y en el Cono Sur (Mercosur). El mayor grado de entrelazamiento interno, que se mide en el porcentaje de exportación interregional, se adjudica al MCCA con un 26,9% durante 2003, mientras que la región andina, con 9,1%, se ubica en el último lugar de la escala (Cepal, p. 61). El presente punto se concentra en el proyecto de integración más dinámico actualmente de América Latina.

El Mercosur se constituyó con la firma del Tratado de Asunción, en marzo de 1991. Los países miembros son Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay; Bolivia y Chile son asociados. Se firmó un tratado de libre comercio con Perú en agosto de 2003, y en abril de 2004 finalizaron las negociaciones para la creación de una zona de libre comercio con Colombia, Ecuador y Venezuela.

El Mercosur dispone de una Secretaría con sede en Montevideo, que a finales de 2002 se transformó de una secretaría meramente administrativa a una con atribuciones técnicas y con funciones de coordinación y consultoría. El Consejo del Mercado Común (CMC) está compuesto por los ministerios de Relaciones Exteriores y de Economía de los países miembros, y se reúne aproximadamente cada seis meses. Al menos una vez al año participan los jefes de Estado. En octubre de 2003 se formó la Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur, donde como primer presidente fue nombrado el argentino Eduardo Duhalde. La Comisión y su presidente deben realizar tareas de consultoría y representación, pero aún no están claramente definidos el modo o la amplitud de estas funciones.

Las preguntas clave acerca de la integración regional son discutidas sobre todo en el marco del Grupo Mercado Común (GMC), con sus grupos de trabajo permanentes o formados *ad-hoc* («subgrupos»). En estos grupos, junto con los gobiernos miembros, también participan algunas representaciones de asociaciones gremiales. En el Grupo de Monitoreo Macroeconómico, los gobiernos deciden sobre datos macroeconómicos de referencia (inflación, deuda, déficit presupuestario, etc.), a los que los países miembros deberían «aproximarse». Otros órganos son la Comisión de Comercio, la Comisión Parlamentaria Conjunta, que debe actuar como puente hacia los parlamentos nacionales, y el Foro Consultivo Económico y Social, que integra a las organizaciones de la sociedad civil, sobre todo las del sector privado.

Casos conflictivos, por ejemplo respecto del comercio con aves y carne de cerdo, fueron presentados en años pasados al órgano de mediación de la OMC, ya que el Mercosur aún no disponía de una estructura efectiva para la solución de conflictos⁶. En febrero de 2002 se decidió crear para 2004 un Tribunal Permanente de Revisión, que asume la regulación de conflictos y vela por la coherencia de los marcos legales en el Mercosur.

En años anteriores, la integración económica en el Mercosur se vio frenada por el hecho de que Brasil y Argentina, luego de la liberación del real –a comienzos de 1999–, tuvieron regímenes monetarios incompatibles. El intercambio de mercancías dentro del grupo disminuyó de 20.300 millones de dólares en 1998 a 10.200 millones durante 2002, año de la crisis. Con el final del régimen de convertibilidad en Argentina, a fines de 2001, las condiciones volvieron a cambiar. Durante 2003 ha sido posible observar una visible recuperación en el área del Mercosur, sustentado sobre todo por el despegue de la economía argentina. El comercio interno en el bloque se elevó en 2003, según cifras preliminares, en un 24,5%, llegando a 12.700 millones de dólares. No obstante, esto representa apenas 12% del total de las exportaciones del Mercosur (Cepal 2004, p. 61).

Bajo las presidencias de Luiz Inácio «Lula» da Silva y Néstor Kirchner, el Mercosur volvió a obtener una prioridad política más alta. Paralelamente se están discutiendo tres desarrollos, sin que se haya llegado a resultados tangibles (Cepal 2004, pp. 78-79):

– Primero, la ampliación del Mercosur. Objetivo principal de este cometido es, como se ha mencionado anteriormente, la región andina. Pero hasta ahora no se han acordado pasos concretos ni se han fijado fechas para eliminar las barreras comerciales.

– Segundo, la profundización, en el sentido de una extensión del Mercosur hacia nuevos ámbitos políticos. A mediados de 2003, Argentina impulsó la creación de un instituto para la cooperación monetaria en el Mercosur.

– Tercero, la democratización, a través de la implementación de un parlamento directamente elegido del Mercosur, propuesta por el presidente «Lula» en 2003.

6. El Protocolo de Brasilia tenía previsto, desde 1991, para el caso de conflictos, la implementación de tribunales *ad-hoc*.

Con respecto a la gobernabilidad, cabe destacar que, desde 1998, el Mercosur cuenta con una cláusula democrática obligatoria⁷. A pesar de esto, el grupo sigue siendo un actor regional con escaso peso propio. Avances en la integración son más atribuibles a los impulsos de los países miembros que a una dinámica integradora, económica o administrativa surgida de la misma estructura institucional. Sin duda alguna, el hecho de que la UE (en contraste con EEUU) haya mantenido al Mercosur como socio de sus negociaciones, incluso en tiempos críticos, ha generado efectos positivos. Además, durante los últimos años, Brasil ha dado pasos adicionales para promover la idea del Mercosur en los países vecinos (a través de la implementación de líneas de crédito para las importaciones de bienes de capital desde Brasil, por ejemplo). Sin embargo, a raíz de las condiciones inestables en la región, estos avances solo se están logrando paulatinamente.

En cuanto a las relaciones exteriores, actualmente el Mercosur y la UE están negociando un «acuerdo de asociación interregional», que dentro de un plazo de 10 años debería llevar a una extensa liberalización comercial. Las negociaciones deberían haber finalizado en octubre de 2004; en mayo ambas partes presentaron ofertas mejoradas. La UE hizo algunas concesiones en el ámbito de productos elaborados y productos agrarios. Por su lado, el Mercosur amplió la gama de los productos industriales provenientes de la UE que gozarían de beneficios arancelarios y dejó como perspectiva la liberalización del comercio de servicios. No se llegó a un acuerdo en algunas exigencias de la UE, como la de liberalizar los regímenes de compras estatales.

Iniciativas subregionales para la integración de la infraestructura: Iirsa y PPP

En relación con las tendencias de integración económica esbozadas, se observan dos iniciativas más recientes en la creación internacional de infraestructuras y la modernización logística. Por un lado se trata de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (Iirsa). Por el otro se trata del Plan Puebla-Panamá (PPP), que corresponde al área de Centroamérica. Ambas iniciativas tienen como eje central la construcción de redes viales y el abastecimiento energético. Pero mientras Iirsa se refiere más al desarrollo de áreas económicas y presenta un portafolio diversificado de proyectos, el PPP está más enfocado hacia la incorporación infraestructural de los países de Centroamérica a la zona del Tlcan.

7. V. en internet <www.mercosur.org.uy/pagina1esp.htm>, 24/5/2004. La cláusula democrática demostró su aplicación práctica en 1999, al ayudar a impedir una crisis de régimen en Paraguay.

La Iirsa fue creada en 2000 por 12 jefes de Estado de Sudamérica. Tiene como objetivo promover la competitividad e integración de las áreas económicas a través de mejoramientos en la logística de los flujos comerciales de bienes y servicios⁸. Para este propósito en diciembre de 2000 se acordó un plan de acción (CAF/BID/Fonplata). Dentro de la década que corre, el plan contempla proyectos internacionales en los sectores de transporte, telecomunicaciones y energía. Los gobiernos se han propuesto coordinar planificaciones e inversiones, armonizar regulaciones y soluciones institucionales, y desarrollar mecanismos innovadores de financiamiento público y privado.

En el plan de acción se propone una estructura organizacional de tres niveles: 1) aparte de un Comité de Dirección Ejecutiva, que debe determinar las directrices políticas se crea, 2) un Comité de Coordinación Técnica, que cuenta con la participación de los dos proveedores de capital más importantes de la región, el Banco Interamericano del Desarrollo (BID) y la Corporación Andina de Fomento (CAF)⁹. El Comité tiene como tarea evaluar la calidad y coherencia de los proyectos propuestos y garantizar su financiamiento. La secretaría de este comité, con sede en Buenos Aires, es la única estructura duradera que se ha creado en el marco de la iniciativa; y 3) la realización práctica y la coordinación de los proyectos escogidos están a cargo de grupos técnicos ejecutivos, conformados por expertos y representantes de los gobiernos afectados.

Los grupos técnicos ejecutivos fueron creados en principio para 12 «ejes de desarrollo e integración» y seis «procesos sectoriales de integración». Los «ejes» tienen un corte geográfico y se refieren, por ejemplo, a la conexión de las áreas económicas andinas (Caracas, Bogotá, Quito, Lima, La Paz), o a la unión interoceánica de Brasil a través de Bolivia y Perú hacia Chile. Los «procesos» tienen un corte temático y abarcan por ejemplo facilidades para el tránsito internacional, sistemas operativos para el tráfico aéreo o marcos de regulación para los mercados regionales de energía y para internet. De los 12 ejes inicialmente previstos, en la actualidad 10 de ellos cuentan con su grupo de trabajo. En los últimos años, la Iirsa parece haber perdido algo de su vigor. Por un lado esto podría ser atribuible a crisis financieras y problemas fiscales en varios de los países miembros, pero por otro podría deberse a la ausencia de una estructura comunicacional más institucionalizada entre los ministerios técnicos y las autoridades. El último (quinto) encuentro de los

8. V. en internet: <www.iirsa.org/esp/index.html>, 25/5/2004.

9. El tercer socio es el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (Fonplata). Otra fuente importante de financiamiento es el Banco Nacional de Desarrollo Económico Social (Bndes).

secretarios ejecutivos se realizó en diciembre de 2003 en la Cepal, en Santiago, y dio, según parece, un nuevo impulso¹⁰.

Por su parte, el PPP fue creado a mediados de 2001 por el presidente mexicano Vicente Fox y se extiende tanto entre los siete países del istmo de América Central (Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá) como entre los nueve estados federados del sur mexicano (Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán)¹¹. El espectro temático del PPP es más amplio que el de la Iirsa¹², pero los proyectos de infraestructura mantienen una importancia vital. Contraparte central del gobierno mexicano es el BID, que le otorga una alta prioridad al PPP (Call).

La coordinación política de los proyectos es ejercida por un Comité Ejecutivo, compuesto por los representantes de los ocho países. Este comité recibe apoyo de un Grupo Técnico Interinstitucional al que pertenecen ocho organizaciones multilaterales, entre ellos el BID, la CAF, la Cepal y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). A esto se suma el apoyo logístico y en personal que ofrece el BID. En el ámbito operativo, se designa un Grupo Técnico para cada una de las ocho iniciativas del plan. Además, según sea necesario, se crean subgrupos.

Un punto central dentro del PPP es el desarrollo de redes viales y energéticas. En el marco de la creación de una Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas (Ricam) se deben construir o reparar 9.000 kilómetros de vías. Las ya existentes redes de electricidad deben ser ampliadas en 2.100 kilómetros. El informe anual de la Comisión de Finanzas contempla proyectos por una suma total de aproximadamente 5.100 millones de dólares¹³. De esta suma, un 85,6% se dedica al sector transporte y otro 6,7% al sector energético. Los donantes centrales, aparte de bancos comerciales, son el BID y el BCIE.

Los proyectos de infraestructura suelen tener una alta visibilidad política y requieren muchas veces grandes inversiones de recursos. Por estas mismas

10. V. el acta final del encuentro: Iirsa (2003). Asimismo, se ha actualizado el portal web de la iniciativa, <www.iirsa.org>.

11. Véase el sitio oficial del PPP dispuesto por el BID en internet: <www.iadb.org/ppp>, 25/5/2004.

12. Se nombran ocho ámbitos políticos («iniciativas»): 1) desarrollo sostenible; 2) desarrollo humano; 3) prevención de desastres naturales; 4) turismo; 5) comercio; 6) integración en transporte; 7) integración energética; y 8) telecomunicaciones.

13. En algunos pocos proyectos aún no se aclaran las necesidades de financiamiento; v. BID.

razones, las dos iniciativas aquí esbozadas tienen un considerable efecto sobre la gobernabilidad nacional en los respectivos países. Sin embargo, frente a posibles conflictos de objetivos (p. ej., entre uso económico y sustentabilidad ecológica) o conflictos de intereses (p. ej., entre diferentes territorios económicos o entre campesinos y latifundistas), se requeriría dedicar esfuerzos para la creación de estructuras de gobernabilidad regional. En muchos proyectos, sería muy útil tratar estos conflictos a escala internacional. La Iirsa y el PPP ofrecen en principio plataformas para este propósito. El desafío consiste en organizar los procesos de toma de decisiones de tal manera que se asegure una adecuada participación de todas las partes involucradas en ellos, incluyendo las organizaciones ciudadanas.

Conclusiones y recomendaciones para la cooperación internacional

En los próximos años, América Latina seguirá acercándose económicamente a EEUU. La pregunta es bajo qué condiciones. Si se llega a una unión unipolar bajo su dominio, los intereses comerciales de Europa se verán afectados. También en otros ámbitos de la política, tales como la protección del medio ambiente, el uso de los recursos naturales, el sistema judicial, la política agrícola, etc., dicho enfoque marcaría vías de desarrollo en América Latina en las que el lado europeo tendría aún menos influencia de la que tiene hoy en día.

Por otro lado, actualmente EEUU no percibe a América Latina como una región donde su posición hegemónica se encuentre amenazada. Además, para Washington la conquista de cuotas adicionales de mercado en la región no es una gran tarea histórica, dado el peso abrumador de su propia economía. Frente a este escenario resulta difícil visualizar al ALCA como proyecto de una creación estratégica de bloques, que permita a EEUU reaccionar frente a movimientos expansivos europeos (Gratius, p. 17).

En la «carrera de los proyectos de integración» es decisivo para el Mercosur que las negociaciones, tanto con los países andinos como con la UE, se logren concluir a la brevedad. El Mercosur, fortalecido de esta manera, sería desde el punto de vista de Brasil el mejor actor para enfrentar negociaciones con EEUU con respecto a la integración general de América Latina. Una política europea que realiza «generosas» ofertas de integración (lo que requiere concesiones, sobre todo en el sector agrícola) y las combina con cooperación técnica en temas centrales de la integración a los mercados globales, no solo recibirá retribuciones económicas, sino que se reflejará sobre las demás áreas de las relaciones internacionales.

Sin embargo, la importancia de América Latina en la política exterior europea y de Alemania no debe ser sobreestimada.

– Aún no existe una «alianza estratégica» con América Latina, porque el socio «América Latina» no existe. En política exterior, la región está lejos de hablar al unísono. Tampoco existe una clara estrategia europea (o alemana) frente al área.

– A esto se suma que la región, con excepción de México, lleva décadas perdiendo participación en los mercados globales. Apenas desde hace poco tiempo que esta tendencia comenzó a revertirse.

– Finalmente, no se puede ignorar que Europa pasará varios años ocupada en la integración de nuevos países miembros a la UE. Hacia esa dirección es que se destinarán los recursos públicos y privados –y no hacia América Latina. Al contrario, a futuro la cooperación internacional esperará más esfuerzo propio por parte de los socios latinoamericanos.

Una opción para manejar esta situación desde el punto de vista del desarrollo político radica en el fortalecimiento de la alianza con los actores regionales. Aquí vale mencionar tanto a la Cepal y al BID como al mismo Mercosur. De acuerdo con los cuatro niveles de gobernabilidad, surgen los siguientes enfoques para la cooperación internacional:

– En el nivel meta, la UE es un punto de referencia importante para los proyectos de integración regional. Mientras más rápido avance el proceso de integración y la UE pueda poner en evidencia su capacidad de acción, más posibilidades existirán de presentar el camino europeo como guía para la superación de bloqueos nacionales. Condicionante es que las políticas externas bilaterales tengan mayor grado de relación con las de la UE.

– En el nivel macro, también existe una demanda para las soluciones europeas en cuanto a la construcción institucional regional. Pero más importante pareciera ser la cooperación con vista a la adaptación de macropolíticas nacionales, especialmente en la política fiscal y del sector judicial. El desafío real consiste en utilizar el *know-how* existente en Europa para la cooperación internacional.

– En el nivel meso, los proyectos de integración arriba presentados utilizan sobre todo instituciones «blandas» (en forma de redes) para realizar las tareas

de regulación y coordinación. Esto favorece a los actores más poderosos. En cambio, instituciones «duras» (con poder de decisión) favorecen a aquellos actores que quieren compensar su débil capacidad de negociación por medio de un mayor grado de institucionalización. Esta segunda posición corresponde tanto a la política exterior europea como a los principios de la política alemana de desarrollo. Como resultado de esto, en el marco de la cooperación internacional, los enfoques que apoyan una base institucionalmente más fortalecida son especialmente dignos de ser fomentados.

– En el nivel micro, la distancia respecto de la ciudadanía y las escasas posibilidades de participación son obstrucciones decisivas en el camino hacia la integración regional, sobre todo si esta va más allá de los aspectos económicos. Débiles organizaciones de la sociedad civil dificultan una articulación efectiva de los intereses y pueden generar problemas de legitimación. Un enfoque central de la cooperación internacional debiera ser la promoción del nivel micro: fomentar la transparencia de la gestión pública, apoyar la participación ciudadana y fortalecer instancias de monitoreo, sobre todo en vista de los arriba mencionados conflictos de metas e intereses en el ámbito de la infraestructura.

En el pasado los gobiernos de América Latina titubeaban cuando se trataba de la creación de una efectiva estructura regional de gobernabilidad. Existen indicios de que ha comenzado un proceso de cambio. Hoy en día más del 60% del comercio exterior de América Latina se realiza en el marco de acuerdos de comercio bilaterales o multilaterales. A comienzos de los años 90 no alcanzaba a llegar a un 10% (Machinea 2004b, pp. 30-31). El avance de la integración comercial repercute cada vez más en otros ámbitos políticos relevantes para la competitividad y el crecimiento. La cooperación internacional, tanto alemana como europea, debería tomar en cuenta el creciente significado del nivel regional en América Latina.

Bibliografía

- BID (Comisión de Promoción y Financiamiento del PPP): *Informe Anual de la Comisión del Financiamiento del Plan Puebla-Panamá*, Washington, D.C., 2003.
- CAF/BID/Fonplata: *Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur*, Montevideo, 2000.
- Call, Wendy: «Resisting the Plan Puebla Panamá», 2002, <www.americaspolicy.org/citizen-action/series/02-ppp.html>, 25/5/2004.
- Cepal: *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica en servicio de la transformación productiva con equidad*, Santiago, 1994.

- Cepal: *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2002-2003*, Santiago, 2004.
- Fritz, Barbara: «ALCA: Endeudamiento, estrategias de desarrollo y políticas comerciales de los países latinoamericanos», ponencia presentada al foro Nuevos Paradigmas de Desarrollo para América Latina, La Asunción, Paraguay, 20-22 de abril de 2004, mimeo.
- Gratius, Susanne: «Sackgasse ALCA? Das amerikanische Freihandelsprojekt zwischen Bilateralismus und Monroe-Doktrin» en *Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP-Studie)* N° 33, Berlín, 2003.
- Haldenwang, Christian von: «Systemische Politikfähigkeit: Leitbilder der Staatsreform in Lateinamerika» en *Lateinamerika Analysen* N° 7, 2004, pp. 185-205.
- Hillebrand, Ernst: *Länderbericht Chile*, FES, Bonn, 2004.
- Iirsa: Quinta Reunión del Comité de Dirección Ejecutiva. Acta de la Reunión, Santiago, 2003, mimeo.
- Machinea, José Luis: «Repercusiones del Tratado de Libre Comercio Centroamérica-Estados Unidos (Cafta)» en *Notas de la Cepal* N° 34, 2004a.
- Machinea, José Luis: «Presentación: Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2002-2003», Cepal, Santiago, 2004b, mimeo.
- Maldonado, Raúl: «Avance y vulnerabilidad de la integración económica de América Latina y el Caribe», Cepal, serie Comercio Internacional, N° 32, Santiago, 2003.
- Weiss, Thomas G.: «Governance, Good Governance and Global Governance: Conceptual and Actual Challenges» en *Third World Quarterly* vol. 21 N° 5, 2000, pp. 795-814.
- WTO (World Trade Organization): *International Trade Statistics 2003*, Genf, 2003.