



**REVISTA DE LA INTEGRACIÓN**  
Secretaría General de la Comunidad Andina

Julio 2008  
N° 2  
ISSN 1999-236X

# LA CONSTRUCCIÓN DE LA INTEGRACIÓN SURAMERICANA

SURAMERICANA INTEGRA





**REVISTA DE LA INTEGRACIÓN**  
**LA CONSTRUCCIÓN DE LA INTEGRACIÓN** *SURAMERICANA*

**REVISTA DE LA INTEGRACIÓN N° 2**

**LA CONSTRUCCIÓN DE LA INTEGRACIÓN SURAMERICANA**

ISSN 1999-236X

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

**SECRETARÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA**

**Director:** Adalid Contreras Baspineiro

**Editor:** Diego Cardona

**Apoyo editorial:** Prisea Vilchez

**Diseño y diagramación:** Alejandra Chávez

**Fecha de edición:** Julio 2008

**Dirección:** Av. Aramburú cuadra 4, esquina con Paseo de la República,  
San Isidro, Lima 27 - Perú

**Teléfonos:** (511) 411-14 00

**Fax:** (511) 221-3329

[www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org)

# INDICE

## PRESENTACIÓN: SE HACE SURAMÉRICA AL ANDAR

Adalid Contreras Baspineiro \_\_\_\_\_ 6

## I. UNASUR Y SURAMÉRICA \_\_\_\_\_ 12

1. Reflexiones a mano alzada sobre el Tratado de UNASUR  
Pablo Solón \_\_\_\_\_ 12

2. El ABC de UNASUR: doce preguntas y respuestas  
Diego Cardona \_\_\_\_\_ 19

3. UNASUR: visiones desde el Mercosur  
Alejandra Saccone \_\_\_\_\_ 31

4. La CAN y sus relaciones con Europa y Suramérica  
Rocío Pachón \_\_\_\_\_ 37

5. Integración Suramericana y Globalización: el papel de la infraestructura  
Rosario Santa Gadea \_\_\_\_\_ 45

6. Principales indicadores de la SG/CAN de Naciones Suramericanas, 1998-2007  
Grupo de Estadística, SG/CAN \_\_\_\_\_ 62

7. UNASUR: una mirada desde la sociedad civil \_\_\_\_\_ 76

## II. CAN, MERCOSUR Y UNASUR: ¿TIENE SENTIDO LA CONVERGENCIA? \_\_\_\_\_ 78

8. Las posibilidades de la convergencia de los acuerdos de integración en suramérica  
Adolfo López \_\_\_\_\_ 78

9. Las asimetrías y el proceso de integración suramericano  
María Elena Esparza \_\_\_\_\_ 86

10. La convergencia entre la CAN, el Mercosur, y la naciente Unasur: ¿Luz al final del camino?  
Víctor Salazar \_\_\_\_\_ 92

11. La convergencia macroeconómica CAN-Mercosur  
Grupo de Macroeconomía, SG/CAN \_\_\_\_\_ 98

12. La convergencia institucional en Suramérica  
Adriana Alegrett \_\_\_\_\_ 106

## III. ESTUDIOS \_\_\_\_\_ 114

13. Una filosofía propia de la integración andina y suramericana: la visión indígena  
Javier Lajo \_\_\_\_\_ 114

## IV. DOCUMENTOS \_\_\_\_\_ 139

14. Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas - UNASUR \_\_\_\_\_ 139



### SE HACE SURAMÉRICA AL ANDAR

Adalid Contreras Baspineiro<sup>1</sup>

Tenemos el gusto de poner en manos de nuestros lectores, el Número 2 de nuestra “Revista de la Integración”, editada por la Secretaría General de la Comunidad Andina con el fin de publicar estudios y reflexiones que permitan profundizar conocimientos y asumir decisiones sobre los procesos de integración, particularmente Andino y Latinoamericano.

Cada número aborda un tema específico, elegido en función de su correspondencia con los procesos históricos que se viven en la región. En esta oportunidad, el tema central que nos ocupa es la construcción de la integración Suramericana y el rol que en ese proceso podrían jugar los bloques de integración subregional ya existentes, particularmente la Comunidad Andina.

Para facilitar la lectura y análisis de los trabajos contenidos en este Número, diferenciamos tres partes: La primera referida a la UNASUR y Suramérica; la segunda parte condensa aportes sobre las posibilidades de convergencia entre la CAN y el MERCOSUR como un camino para la construcción de la UNASUR; siguiendo una constante en la estructura de la Revista, la tercera parte recoge estudios y contribuciones académicas. Y de manera adicional, exponemos documentos que respaldan el tema central.

#### LOS CONTEXTOS CONTEMPORÁNEOS DE LA INTEGRACIÓN

Los actuales procesos de integración están sujetos a diversas condicionantes que inciden en los límites y alcances de sus posibilidades de constitución. En el caso Latinoamericano y, en consecuencia de la UNASUR, se tienen que tomar

en cuenta mínimamente los siguientes elementos endógenos y exógenos:

- I. La convivencia de diversos modelos de desarrollo entre los países suramericanos. No existe un solo modelo de acumulación, ni una sola estructura de gobernabilidad, tampoco una línea única de políticas estatales y menos un pensamiento único. América Latina es el continente de las diversidades, y desde allí cobra sentido pensar los procesos de integración como espacios basados en la construcción de consensos y convergencias, antes que intentar aplicar esquemas de una sola visión y funcionamiento. Los tratos diferenciados y las geometrías variables son una condición de su existencia, asumiendo que las concertaciones son complejas y escurridizas, pero necesarias finalmente para una realidad signada por la unidad en la diversidad. Para decirlo de algún modo, en América Latina coexisten esquemas de integración donde los países proyectan políticas proteccionistas y esquemas de regionalismo abierto.
- II. La persistencia de asimetrías en las relaciones internas e internacionales. América Latina sigue siendo el continente más inequitativo y, en su interior, los países arrastran también grandes brechas regionales, económicas y sociales. En vista de esta situación, objetivos tales como la cohesión social, entendida como lucha contra la pobreza y la inclusión social, son fundamentales en la construcción de procesos de integración con sentido histórico para todos sus habitantes.

1. Sociólogo, especialista en Comunicación para el Desarrollo y en Integración. Director General de la Comunidad Andina. Ha dirigido organismos regionales como la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos. Académico de la Universidad Andina Simón Bolívar y del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Autor de diversas publicaciones en temas de integración regional, comunicación para el desarrollo y derechos humanos.

- III. La revitalización de las fronteras como espacio de integración. Tradicionalmente, las relaciones transfronterizas no han sido precisamente factores de atención más allá de elementos comerciales como las medidas aduaneras, por ejemplo. En la actualidad, temas relacionados con la seguridad, la paz, el desarrollo territorial y la identidad cultural, tienen en este espacio geográfico un ámbito de realización específica de prácticas ciudadanas de integración.
- IV. La participación ciudadana y el diálogo social. La profundización de las democracias latinoamericanas y la viabilidad de los procesos de desarrollo depende de la capacidad de articular, en un diálogo social co-responsable, la participación del Gobierno, la sociedad civil diversa y los empresarios. En consecuencia, la implementación de políticas públicas basadas en los aportes, experiencias y buenas prácticas de estos tres sectores, diseñando caminos de convergencia, pareciera ser el rumbo indicado para los procesos de integración.
- V. Las relaciones multipolares en el mundo globalizado y los distintos bloques de integración. La idea del mundo unipolar dejó de tener asidero tanto en el mundo globalizado como en la realidad específica de América Latina y sus formas de incorporación en la globalización. En consecuencia, son parte constitutiva de las formas contemporáneas de integración: las relaciones con distintos bloques y países; la incorporación de diversas lógicas económicas, sociales y culturales; y el desarrollo de propuestas multitemáticas, que hacen de la integración una tarea integral.

Estas múltiples posibilidades conllevan la necesidad de tomar en cuenta la naturaleza de los bloques de integración ya existentes, puesto que su identidad marcará los alcances de los acuerdos y formas de relacionamiento. En una apretada revisión de estas tipologías, vemos

por ejemplo que el esquema de la Unión Europea se basa en un modelo de integración "dura", cuya meta es la conformación de una sola unidad económica y política; esta característica que predomina en su estructura interna, se buscará asimismo en sus relaciones con otros bloques de integración. Los Estados Unidos, por su parte, han optado por la implementación de alianzas estratégicas en torno a una fórmula combinada de tratados de libre comercio y políticas de seguridad. Y en el mundo eurasiático la tendencia está definida por la instalación de redes de libre comercio e integración inter-industrial.

## LA CONSTRUCCIÓN SURAMERICANA DE LA UNASUR

En la primera parte de la Revista dedicada a la UNASUR y Suramérica, se testimonia, desde distintas perspectivas, un hecho que convocó esperanzas y temores sobre las posibilidades de integración en nuestro continente.

Los Jefes de Estado de los países de Suramérica, suscribieron en Brasilia, el 23 de Mayo de 2008, el Tratado Constitutivo de la UNASUR, sellando con ello las primeras tareas de reflexión y negociación que duraron cerca de dos años, e iniciando formalmente un proceso de construcción con metas profundas e importantes en el horizonte, pese a sus medios todavía embrionarios.

Sobre este proceso trata el artículo de Pablo Solón, quien fuera Secretario Pro Témpore de la UNASUR desde su idea inicial hasta su constitución. En un sabroso cuanto riguroso testimonio, desde sus primeras líneas advierte sobre una realidad ineludible: "la integración regional es el encuentro de doce países o, lo que es lo mismo, doce voluntades políticas". Realidades como ésta justifican la comprensión de los procesos de integración como un plebiscito cotidiano que busca generar consensos para encarar acciones

comunes y coordinadas. Ciertamente, más allá de otros esquemas de integración existentes o más allá también de los acuerdos conceptuales, la integración suramericana ocurre en un contexto histórico y con actores sociales situados en la realidad diversa, sinuosa, cambiante e incierta de esta parte del mundo.

Entre otros aportes sacados desde las idas y venidas que supone la construcción no siempre fácil, o generalmente compleja, de acuerdos entre países diversos, Solón subraya una verdad que pareciera de perogrullo: “para gravitar en el mundo del presente es necesario integrarse”. Esta sentencia justifica otra aseveración, la de “pensar la integración estratégicamente sin dejar de buscar soluciones inmediatas”.

Complementando este testimonio, a partir de categorizaciones creativamente recogidas en una especie de cuestionario abierto, Diego Cardona se da el trabajo de responder interrogantes que han estado circulando en ámbitos políticos, diplomáticos y de la opinión pública y que derivan en una especie de ABC de la UNASUR. La primera disquisición está relacionada con la supuesta improvisación que algunas miradas incrédulas le atribuyen a la constitución de UNASUR, y Cardona, enfático en su respuesta, adelanta su inocultable credibilidad en el proceso, con la demostración de un rosario de hechos y acontecimientos en los que altos funcionarios de los distintos países de la región ponen en común sus intereses compartidos, mediante un Tratado por primera vez negociado y firmado por la totalidad de los países suramericanos y dedicado al conjunto suramericano.

Cardona realiza una importante reflexión sobre la identidad suramericana, que la entiende inexistente en el pasado y por construirse en el futuro “a partir de elementos históricos variados, de rasgos de identidad múltiples y complejos en el tiempo y en el espacio”.

Con una pregunta contundente: “¿están las instituciones previstas a la altura de los

propósitos?”, Cardona va a descorrer el velo de algunas dudas que se resumen en una de sus aseveraciones: “la estructura prevista de la Secretaría, hoy por hoy, es el resultado de lo que los países quisieron y pudieron avanzar, en especial porque la mayor parte ha preferido moverse, al menos en una primera fase, sobre una fuerte base intergubernamental, sin ceder soberanías en pro de un proceso de integración dura”. Reconoce sin embargo, que esta fórmula permite que exista un mayor reconocimiento a la diversidad de proyectos nacionales.

Resulta invalorable la mirada que desde el MERCOSUR realiza María Alejandra Saccone, poniendo en la mesa de análisis dos afirmaciones importantes: la una referida a que UNASUR supera la impronta integracionista “al estilo latinoamericano” donde se proclamaba la integración en el discurso pero no se definía un objetivo político común; y la otra que UNASUR sería el espacio de realización de la “concertación estratégica” o reconocimiento de problemas comunes, búsqueda de soluciones concertadas y defensa de los recursos estratégicos, siempre y cuando la identidad regional se sobreponga a los liderazgos nacionales expresados en la articulación regional.

Desde otra perspectiva, Rocío Pachón nos invita a pensar la integración a partir de las vinculaciones entre la CAN y, Europa y Suramérica. En su análisis recupera como potencialidades para esta posibilidad la institucionalidad de la CAN, entretanto señala el espacio político como el factor de obstaculización en un terreno definido como un “lento y quebradizo proceso de construcción andino”. Destaca en las posibilidades, la apertura a la participación de la sociedad civil organizada y la ampliación de una agenda multitemática que abre los caminos de los consensos en programas, proyectos y acciones concretos. Desde una perspectiva crítica sugiere trabajar una visión de “pesimismo constructivo”, para una CAN que “ya transitó por varias etapas de ilusión y otras tantas de frustración” y que debería asumir una posición más realista.

En un riguroso estudio, Rosario Santa Gadea va a demostrar por qué es necesario un alcance y una visión estratégica suramericana para experiencias de integración física en un continente atravesado por la cordillera andina, los valles interandinos, pampas sureñas y selva amazónica, condicionando la ocupación espacial en una especie de enclaves o islas poblacionales. En consecuencia, la integración viene a ser una especie de construcción física y social de puentes de desarrollo, articuladores de estos territorios diversificados.

Basándose en la mirada multidimensional del IIRSA (Iniciativa de la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana), Santa Gadea demanda la aplicación de estrategias diferenciadas para espacios y posibilidades de integración también diferenciados en diferentes ejes. El factor cohesionador de estas partes sería la estrategia que transita de una planificación territorial de la infraestructura a una planificación territorial del desarrollo con perspectiva suramericana.

Cerrando la primera parte de la Revista, gracias al aporte del Grupo de Estadística de la CAN, ponemos a su disposición datos actualizados sobre Suramérica como conjunto, hasta finales de 2007. Asimismo, el Equipo de Comunicación y Cultura de la Secretaría General nos ofrece un resumen de opiniones recogidas en un foro virtual de participación ciudadana sobre la constitución de UNASUR.

## LA CONSTRUCCIÓN CONVERGENTE DE LA UNASUR

Sabemos que la convergencia entre países y entre los bloques sub-regionales de integración jugará un papel importante en la construcción suramericana. Sabemos también que las convergencias no son el resultado sino un camino para terminar de crear la UNASUR. En esta línea, ya el año 2006 se planteó la necesidad de que las Secretarías de la ALADI, la CAN y el MERCOSUR, trabajaran -teniendo en cuenta también las

posiciones de Chile, Surinam y Guyana- posibilidades de convergencia en la superación de las asimetrías, en medidas económicas - comerciales, y en asuntos institucionales. A partir de entonces, en la CAN se han realizado reflexiones temáticas, algunas de las cuales consignamos a continuación.

Recogiendo elementos trabajados en común en el mencionado estudio realizado conjuntamente por ALADI, MERCOSUR y la CAN, Adolfo López advierte que las convergencias de los acuerdos de integración se van a dar en un esquema de globalización que involucra la presencia de otros bloques internacionales en la economía y sociedad suramericana. En consecuencia, las convergencias entre los bloques subregionales deben, necesariamente, considerar la incidencia económica de estos otros actores. Una vez asumida esta realidad como condición de posibilidad, López afirma que es necesario armonizar las disciplinas de comercio para asegurar la competitividad y superar las incertidumbres, en un emprendimiento de largo plazo que incluya a las micro, pequeñas y medianas empresas, acortando sus tiempos de aprendizaje, insertándose al comercio internacional, aumentando sus escalas de producción, acelerando la adopción de tecnologías, y tendiendo a su formalización a la par de otras iniciativas económicas privadas y estatales.

Por su parte, María Elena Esparza centra su análisis en la identificación de las asimetrías "estructurales" y "de políticas" que condicionan las posibilidades de convergencias en la región, con un enfoque en el que se entiende que "ayudar al vecino es ayudarse a sí mismo porque todos pertenecemos al mismo barrio"; por ello mismo, para la superación de las brechas, más allá de medidas solidarias son necesarias políticas sostenibles a partir de tratos diferenciados.

Recogiendo datos de la CEPAL, Esparza discurre en información que testimonia nuestra condición del continente más inequitativo en términos

estructurales, por ejemplo con un Brasil que representa el 56% del PIB regional y Uruguay, Paraguay, Bolivia, Surinam y Guyana juntos que apenas llegan al 2%. Es significativa la alusión a las brechas subnacionales o intranacionales, que Esparza define como más graves que las existentes entre países, y que se diferenciarían según su ubicación en productores de commodities, o en la agroindustria, o marginalmente en flujos intracomunitarios, o en economías activas y de alta relación con los mercados.

De este análisis se colige que la construcción de UNASUR debe incorporar, desde sus primeros pasos, políticas de convergencia para la reducción de asimetrías mediante la creación de mecanismos o fondos de financiamiento, el desarrollo de cadenas productivas plurinacionales, la integración física y energética, así como el manejo sostenible de los recursos naturales.

Asumiendo como un desafío la constitución de una zona de libre comercio interregional, Víctor Salazar destaca elementos potenciales de complementariedad entre la CAN y el MERCOSUR, aún reconociendo que están en distintos grados de integración. Existirían posibilidades convergentes en economías de escala, inversión, empleo, además de otros no comerciales, para una fórmula recomendable de encuentro entre factores de integración política y económica, con participación amplia de distintos actores, con el fin de reinsertar ventajosamente a Suramérica en el sistema internacional.

Sin duda que un espacio de convergencia ineludible, como nos propone el Grupo de Análisis Macroeconómico de la Secretaría General de la CAN, es precisamente el macroeconómico, porque permitiría a corto plazo avanzar en la armonización de estadísticas e indicadores, aportando a un mejor comportamiento de variables fiscales y monetarias y, más adelante, al crecimiento sostenible de los países involucrados.

La supranacionalidad y su expresión en la normativa andina y en el funcionamiento de los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración (SAI), es el elemento destacado por Adriana Alegrett para discurrir aspectos que podrían servir como aportes para la construcción de UNASUR.

## TEJIENDO LA SURAMÉRICA PROFUNDA

Los procesos de integración en América Latina, han olvidado con frecuencia los contenidos de conformación y reivindicación de las identidades regionales. Existe en este terreno un trabajo pendiente. Como una contribución en esta dirección, publicamos un importante artículo de Javier Lajo, intelectual indígena andino-amazónico, sobre la cosmovisión y el aporte posible al corpus que algún día tendremos que tener sobre la identidad en Suramérica.

Un primer elemento diferenciador de este enfoque habla de la razón principal de la integración como la "reintegración de los pueblos". En otro punto sugiere a los procesos integracionistas actualmente vigentes "sacudirse de sus anclas occidentalistas y buscar paradigmas propios" con dimensiones históricas y civilizatorias, que en el caso andino estaría inscrito en la recuperación del equilibrio entre el hombre y la naturaleza, aplicando el principio del Sumac Kausay quechua o el Suma Qamaña aymara, que significan Vivir Bien.

La filosofía milenaria de la integración andina, lo recuerda Lajo, se expresa en el Qhapaq Ñan, la gran Ruta Inka o Camino de los Justos y de la Sabiduría. Y en un recorrido imaginario, apoyado en análisis y gráficos, va deshojando una a una las características de la racionalidad andina. La primera ley -nos dice- es la Paridad Complementaria o la integración no como los diversos disueltos en una unidad, sino como el complemento proporcional de las partes, incluso los opuestos.

La segunda ley, la de la complementariedad proporcional del cuadrado y el círculo, llevaría a entender el Qhapaq Ñan como el camino de la verdad trazado en forma diagonal, transversalizando tiempos (pasado, presente y futuro) y espacios diversos. La representación simbólica de la cruz o Chakana, expresaría el método tetraléctico del vínculo o la proporcionalidad de los complementarios, que pone de manifiesto el camino de la interrelación entre el hombre y la naturaleza.

Todo esto y más está condensado en este segundo número de la "Revista Integración", que estamos seguros contribuirá a la comprensión y el debate sobre uno de los grandes temas y procesos del siglo XXI en nuestro continente.

### REFLEXIONES A MANO ALZADA SOBRE EL TRATADO DE UNASUR<sup>1</sup>

Pablo Solón<sup>2</sup>



Si en diciembre del 2006 me hubieran preguntado en Cochabamba, durante la II Cumbre de Jefes de Estado de Suramérica, si al cabo de la Presidencia Pro Témpore de Bolivia se firmaría el Tratado Constitutivo de UNASUR, habría eludido la pregunta con una frase diplomática: “Nuestro objetivo es avanzar en esa dirección”.

No creo que algún representante de las 12 delegaciones que estuvieron en Cochabamba hubiera dicho que la firma del Tratado Constitutivo se daría en la próxima reunión de Presidentes. En ese momento eso era casi impensable porque no había consenso al respecto. Sin embargo, debo confesar que desde el primer momento nos propusimos ese objetivo con el Presidente Evo Morales.

#### SER O NO SER... TODAVÍA

En las últimas semanas he leído y escuchado algunos comentarios sobre lo que debería haber sido el Tratado Constitutivo de UNASUR. Todos me parecen muy interesantes y algunos comparto; sin embargo, a veces olvidamos dos cosas: primero, el punto de partida y el camino recorrido, y segundo, que la integración de 12 es el encuentro de 12 voluntades políticas.

En este sentido no creo que exista una integración ideal. Una suerte de fórmula perfecta de integración de los países. Cada proceso tiene su historia, su contexto y sus actores. Y los resultados hay que juzgarlos a partir de estos elementos más allá de los esquemas y los imaginarios teóricos.

La Declaración de Cochabamba (Diciembre del 2006) tenía una alusión tímida y tibia sobre el Acuerdo Constitutivo que había sido consensuada con dificultad. Textualmente decía: “La Comisión

de Altos Funcionarios se abocará al estudio de los elementos de un Acuerdo Constitutivo...”.

Cuando empezamos a trabajar había delegaciones que entendían que sólo teníamos que presentar un estudio de elementos para un posible acuerdo, mientras otras entendían que eso implicaba redactar un proyecto o anteproyecto de tratado fundacional.

La discusión no era de forma: el proceso aún no estaba maduro y fue necesario dedicar muchas reuniones a acercar posiciones y a construir consensos hasta llegar al más alto nivel. El punto de encuentro en esta discusión medular fue dado por nuestros Presidentes en la Cumbre Energética Suramericana realizada en Isla Margarita el 16 de abril del 2007. Allí se aprobó un documento de media página denominado “Decisiones del diálogo político entre los Jefes de Estado y de Gobierno”, en el que se “ nombra este esfuerzo integrador de Suramérica, como Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)”, y en el que se “encomienda la redacción del proyecto de Acuerdo Constitutivo de UNASUR”.

La discusión sobre la existencia o no del proyecto de Tratado Constitutivo había sido superada y el primer artículo, el más importante y central, que establece la voluntad de existir, terminó siendo consensuado sin dificultad:

#### **Artículo 1 (Constitución de UNASUR)**

*Los Estados Parte del presente Tratado deciden constituir la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) como una organización dotada de personalidad jurídica internacional.*

Este resultado fue posible gracias a la comprensión de que ningún Estado, ni siquiera aquel que representa el 50% del territorio, la población y el

1. Mi padre, Walter Solón Romero, un pintor muralista muy renombrado de Bolivia, decía que un dibujo a mano alzada es aquel que se hace sobre la marcha, con un lápiz o un carboncillo y casi sin goma de borrar. Bueno, así me siento al escribir este artículo que debe entrar en unas horas a la imprenta.

2. Pablo Solón es Embajador Plenipotenciario para temas de Integración y Comercio de la República de Bolivia. Fue Secretario Pro Témpore de UNASUR durante la Presidencia Pro Témpore de Bolivia. En dicho período, de diciembre del 2006 hasta mayo del 2008, se negoció a lo largo de 12 reuniones del Consejo de Delegados el Tratado Constitutivo.

PIB suramericanos puede imaginar su desarrollo de manera autónoma y al margen de la integración regional. Todos los Estados suramericanos nos necesitamos y debemos complementarnos en un solo bloque político, económico, social, cultural y en armonía con la naturaleza a nivel regional.

A este desenlace contribuyó el informe final de la Comisión Estratégica de Reflexión<sup>3</sup> para la integración suramericana que unos meses atrás había sido presentado a los Presidentes:

*“En un período de reafirmación del Estado Nacional, la integración regional surge como un elemento indispensable de realización de nuestros proyectos nacionales de desarrollo. Se abren fuertes posibilidades de cooperación en materia de infraestructura, energía, complementación industrial y agrícola, medio ambiente, combate a la pobreza y a la exclusión social, fuentes de financiamiento para el desarrollo, seguridad, educación, cultura, ciencia y tecnología. Estas distintas formas de cooperación exigirán soluciones institucionales integradas.”<sup>4</sup>*

Para gravitar en el mundo del presente es necesario integrarse. Esa fue la conclusión central que llevó a la decisión que se adoptó el 2007 en Margarita. En palabras de la Comisión Estratégica de Reflexión:

*“La integración regional se presenta como la respuesta más adecuada para enfrentar las circunstancias internacionales actuales y permitirá una presencia más sólida y competitiva de nuestra región en el mundo.”<sup>5</sup>*

Varios periodistas me han preguntado qué sentido tiene la firma del Tratado Constitutivo de UNASUR

si subsisten los diferentes enfoques económicos y conflictos entre varios países de la región. Mi respuesta invariable ha sido: su importancia y significado ha sido darle un marco de integración a estos diferentes conflictos y visiones. Diferencias y controversias en Suramérica siempre existirán con mayor o menor grado de intensidad. Lo importante y cualitativo es que, el 23 de mayo, los Jefes de Estado asumieron una decisión estratégica superando un enfoque coyuntural.

El documento citado de la Comisión Estratégica de Reflexión decía:

*“No fueron pocas las diferencias entre las naciones sudamericanas en estos últimos meses. Paradójicamente, éstas se dieron cuando parecían haberse reunido condiciones excepcionales, objetivas y subjetivas, para la integración regional. Sin desconocer estas cuestiones, ni dejar de buscar soluciones inmediatas para ellas, es fundamental pensar la integración como un proyecto estratégico y con sentido de política de Estado, superior a las contingencias adversas que puedan surgir puntualmente.”*

*“Es necesario plantear un nuevo modelo de integración con identidad propia, en medio de la diversidad y las diferencias.”*

## **INTERGUBERNAMENTALIDAD, CONSENSO Y FLEXIBILIDAD**

El proceso de integración suramericano asumido se basa en el consenso. Ninguna decisión se puede tomar en contra de un Estado Miembro. De esta forma todos los Estados están seguros que serán tomados en cuenta a la hora de decidir. Este es el cemento que une a todos los integrantes de UNASUR.

3. En una reunión extraordinaria de los Presidentes suramericanos realizada en diciembre del 2005, en Montevideo, se decidió crear esta Comisión Estratégica de Reflexión, constituida por representantes personales de los 12 Presidentes. Esta Comisión se reunió en cinco ocasiones durante el año 2006 y elaboró un documento titulado “Un Nuevo Modelo de Integración de América del Sur. Hacia la Unión Suramericana de Naciones”, que fue presentado a la II Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones a fines del 2006, en Cochabamba.

4. “Un Nuevo Modelo de Integración de América del Sur. Hacia la Unión Suramericana de Naciones”.

5. Ibid.

### **Artículo 12 (Aprobación de la Normativa)**

*Toda la normativa de UNASUR se adoptará por consenso.*

Se podrá argumentar que el consenso puede bloquear la toma de decisiones si un gobierno decide oponerse a los acuerdos de la mayoría. Esto es posible, pero al mismo tiempo es la garantía que tienen todos los Estados Suramericanos de incidir en el proceso de integración. Sin lugar a dudas: sin la fórmula del consenso no hubiera sido posible la elaboración y firma del Tratado Constitutivo de UNASUR.

El otro tema que complementa la fórmula del consenso es el carácter intergubernamental del Tratado Constitutivo de UNASUR. La propuesta de un cierto grado de supranacionalidad fue planteada pero no obtuvo el consenso necesario precisamente porque significaba trasladar a un organismo supranacional el poder de decisión que hoy está en manos de cada uno de los Estados Miembros. Nadie niega que en un futuro sea necesario avanzar hacia entidades supranacionales, pero hoy los Estados Miembros quieren que sea un acuerdo entre gobiernos donde todos están obligados a tomar en cuenta al otro para buscar un punto de encuentro.

La propuesta de Tratado Constitutivo de UNASUR redactada por el ex presidente Rodrigo Borja<sup>6</sup> no encontró asidero en los Estados Miembros precisamente porque planteaba:

*“Art. 2. La autoridad y competencias de UNASUR están dadas por la voluntad soberana de los Estados Miembros que, a cambio de las ventajas económicas, políticas y geopolíticas que la supeditación a un orden comunitario les puede ofrecer, acuerdan autolimitar algunas de sus potestades soberanas y formar la Unión con órganos comunitarios de decisión y acción multinacionales.”*

Si bien toda decisión es por consenso con la participación de todos los Estados Miembros, la implementación de dichas decisiones puede ser gradual y flexible. De esta forma un Estado Miembro no está en la obligación de aplicar de forma inmediata, o a la misma velocidad, todos los acuerdos, pero sí debe acordar con la existencia de dichas “políticas, instituciones, organizaciones o programas” para que éstos puedan ser considerados como iniciativas de UNASUR. Esta fórmula permite una aplicación flexible en el marco de un procedimiento de aprobación por consenso.

**“Artículo 13 (Adopción de políticas y creación de instituciones, organizaciones y programas):**... Aprobada una propuesta por la instancia máxima de UNASUR, tres o más Estados Miembros podrán iniciar su desarrollo, siempre y cuando se asegure, tanto la posibilidad de incorporación de otros Estados Miembros, como la información periódica de su avance al Consejo de Delegadas y Delegados”.

“Cualquier Estado Miembro podrá eximirse de aplicar total o parcialmente una política aprobada, sea por tiempo definido o indefinido, sin que ello impida su posterior incorporación total o parcial a la misma.”

### **LA CONVERGENCIA CAN-MERCOSUR**

La Declaración de Cusco de diciembre del 2004, que es el primer antecedente de la Unión de Naciones Suramericanas, decía:

*“El espacio sudamericano integrado se desarrollará y perfeccionará impulsando (...) la profundización de la convergencia entre MERCOSUR, la Comunidad Andina y Chile a través del perfeccionamiento de la Zona de Libre Comercio, apoyándose en lo pertinente en la Resolución 59 del XIII Consejo de Ministros de la ALADI del 18 de octubre de 2004, y su evolución a fases superiores de la integración económica, social e institucional.”*

6. El ex Presidente del Ecuador Rodrigo Borja fue acordado para ser Secretario General de UNASUR. El 21 de mayo del 2008 renunció a su designación por sus diferencias con el proyecto de Tratado Constitutivo que iba a ser firmado.

Este modelo de integración que se basaba fundamentalmente en la convergencia comercial de la CAN y el MERCOSUR fue transformado en los siguientes términos en la Declaración de Cochabamba dos años más tarde:

*“Este nuevo modelo de integración comprende el ámbito comercial y una articulación económica y productiva más amplia, así como nuevas formas de cooperación política, social y cultural, tanto públicas y privadas, como de otras formas de organización de la sociedad civil. Se trata de una integración innovadora que incluya todos los logros y lo avanzado por los procesos del MERCOSUR y la CAN, así como la experiencia de Chile, Guyana y Surinam, yendo más allá de la convergencia de los mismos. El objetivo último de este proceso de integración es y será favorecer un desarrollo más equitativo, armónico e integral de América del Sur.”*

La dimensión comercial dejó de estar en el centro del proceso de integración y se planteó un modelo de integración diferente que no siga inexorablemente las etapas de: a) zona de libre comercio, b) unión aduanera, c) mercado común, d) unión económica y monetaria, y e) integración económica completa. Un modelo de integración que comprenda lo político, social, ambiental, cultural y económico. Un proceso de integración innovadora más amplio que abarque todas las áreas donde los Estados puedan asumir acuerdos concretos a nivel de la energía, la infraestructura, las finanzas, las políticas sociales, la educación, etc.

No se descarta ni se relativiza la importancia de la integración comercial, pero se acuerda que este tema se canalice a través del MERCOSUR y la CAN, con el concurso de Chile, Guyana y Surinam, porque es aquí donde mayores complejidades existen debido al patrimonio acumulado por cada uno de estos dos procesos de integración subregional, y por los diferentes enfoques en la región, en torno a los acuerdos comerciales en

general y a los tratados de libre comercio en particular.

La palabra convergencia fue una de las palabras más debatidas y controvertidas a lo largo de todo el proceso de construcción del Tratado Constitutivo de UNASUR y quedó encorchetada<sup>7</sup> casi hasta el final.

Para algunas delegaciones la simple mención de la palabra convergencia de la CAN y el MERCOSUR significaba plantear un esquema de integración basado en la liberalización comercial; para otras delegaciones era fundamental destacar la convergencia para recoger el patrimonio común de estos dos procesos de integración subregional y no volver a empezar de cero.

Al final, en el preámbulo del Tratado Constitutivo de UNASUR se acordó el siguiente texto:

*“la integración suramericana debe ser alcanzada a través de un proceso innovador, que incluya todos los logros y lo avanzado por los procesos de MERCOSUR y la CAN, así como la experiencia de Chile, Guyana y Surinam, yendo más allá de la convergencia de los mismos;”*

Y, sobre el tema comercial en particular se consensuó, en la parte de los objetivos, una redacción amplia que enfatiza el tema del desarrollo económico, la superación de asimetrías y el bienestar de la población:

*“l) La cooperación económica y comercial para lograr el avance y la consolidación de un proceso innovador, dinámico, transparente, equitativo y equilibrado, que contemple un acceso efectivo, promoviendo el crecimiento y el desarrollo económico que supere las asimetrías mediante la complementación de las economías de los países de América del Sur, así como la promoción del bienestar de todos los sectores de la población y la reducción de la pobreza”*

7. En las negociaciones de acuerdos internacionales una palabra o un párrafo es encorchetado [ejemplo] cuando todavía no hay acuerdo entre las partes.

## LOS OBJETIVOS DE UNASUR

La discusión sobre la amplitud y la concreción de los objetivos fue un tema central en la elaboración del Tratado. De un lado había claridad en que el Tratado tenía que tener un desarrollo amplio de objetivos porque la Unión es un proceso de integración de largo alcance. De otro lado existía la preocupación de que un listado de 21 objetivos acabaría diluyendo aquellos que se habían acordado como prioritarios. En este marco se trabajaron dos artículos: uno como objetivo central y otro como objetivos específicos, quedando el primero con la siguiente redacción:

### **“Artículo 2 (Objetivo)**

*La Unión de Naciones Suramericanas tiene como objetivo construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados.”*

## LA INSTITUCIONALIDAD, EL CONSEJO DE DELEGADOS Y EL SECRETARIO GENERAL

En el artículo 4 del Tratado Constitutivo los órganos de UNASUR quedaron establecidos de la siguiente manera:

1. El Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno
2. El Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores
3. El Consejo de Delegadas y Delegados
4. La Secretaría General

Sobre los dos primeros órganos prácticamente no hubo discusión ya que ambos habían sido acordados en la I Cumbre de Jefes de Estado y de

Gobierno de Suramérica realizada el 2005 en Brasilia. Sin embargo, en torno al Consejo de Delegados y a la Secretaría General los debates se prolongaron hasta la firma del Tratado.

El Consejo de Delegados y Delegadas quedó por encima de la Secretaría General porque UNASUR está en una fase de construcción intergubernamental en la que el órgano de funcionamiento regular tiene que contar con la participación de los 12 Estados Miembros. La sugerencia de elevar la Secretaría General a la jerarquía de los órganos, para contar con una instancia más dinámica que trabajará directamente con los Presidentes, no logró el consenso porque la mayoría de los Estados Miembros consideran que un Secretario General por encima del Consejo de Delegados estaría casi fuera de control debido a que los Consejos de Presidentes y de Cancilleres no se reúnen sino cada año o cada seis meses.

La crítica al Consejo de Delegados radicaba fundamentalmente en que dadas sus atribuciones debió haber sido un órgano de funcionamiento permanente y a que sus miembros son funcionarios que muchas veces no reflejan las posiciones de los Presidentes.

En cuanto a la primera observación: el Consejo de Delegadas y Delegados se reúne como mínimo cada dos meses, lo que no le impide que en su desarrollo pueda avanzar hacia un funcionamiento permanente que de seguro será necesario en el futuro.

En relación a la segunda observación: todo depende de a quién designen los Presidentes, ya que el Tratado establece que cada Estado define a quién acredita ante el Consejo de Delegadas y Delegados.

Hubo países que propusieron que los delegados fueran directamente designados por los Presidentes, pero otros países plantearon que esa era una competencia de cada Estado y de su Cancillerías. Por eso se acordó una redacción que permite las dos opciones. Después de esta breve experiencia

en la negociación del Tratado Constitutivo de UNASUR no cabe la menor duda que lo mejor es contar con delegados que trabajan con sus Presidentes pero que asimismo coordinan y representan a sus Cancillerías, para de esta manera combinar la dinámica y las iniciativas presidenciales con la institucionalidad de la gestión cotidiana en las relaciones exteriores.

### **PARTICIPACIÓN CIUDADANA, PARLAMENTO Y TRIBUNAL SURAMERICANOS**

Para la redacción de los artículos pertinentes sobre estas temáticas se convocaron diferentes seminarios de organizaciones de la sociedad civil, parlamentarios y magistrados de las Cortes Supremas de Justicia.

En cuanto a la participación ciudadana se acordó promover un proceso de diálogo e interacción con los diferentes actores sociales y no empezar por la construcción de una institucionalidad de consejos, comisiones o foros. Antes que estructuras rígidas, el Tratado plantea el desarrollo de mecanismos, espacios y canales de "información, consulta y seguimiento". Una institucionalidad de participación ciudadana es y será necesaria en el proceso de integración, pero su construcción debe ser resultado de un proceso de interacción y no a la inversa. Así mismo se acordó una visión amplia de participación ciudadana, no circunscrita únicamente al ámbito laboral o empresarial como en otras experiencias de integración. Por último, se remarcó que esta relación con los actores sociales debe ser democrática, transparente, pluralista y reconocer la independencia de las diversas instancias de la sociedad civil.

A nivel del Parlamento Suramericano se acordó su creación con sede en Cochabamba, Bolivia, y se dejó a una Comisión Especial de representantes de los Parlamentos Nacionales, Subregionales y Regionales, bajo la coordinación del Consejo de Delegadas y Delegados, la elaboración de un Protocolo Adicional hasta la IV Cumbre de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno. La composición, las atribuciones y las etapas en el proceso de

construcción del Parlamento Suramericano serán los temas centrales de esta nueva negociación.

En cuanto al tema de la existencia de un Tribunal Suramericano se acordó no mencionarlo en el Tratado y trabajar con calma en relación a este aspecto que inevitablemente implica un grado de supranacionalidad y que en un futuro podrá ser objeto de un protocolo adicional. Entre los objetivos quedó establecida "la promoción de la cooperación entre las autoridades judiciales de los Estados Miembros de UNASUR", y se aprobó un mecanismo de negociaciones directas para la solución de diferencias que pudieran resultar de la interpretación o aplicación del Tratado Constitutivo.

### **ADHESIÓN DE NUEVOS MIEMBROS**

Este fue otro tema muy debatido por dos razones: primero, porque es UNASUR (Unión de Naciones de Suramérica) y la incorporación de nuevos miembros del resto de América Latina y el Caribe podría cambiar su propia esencia; y segundo, porque podría ser una complicación ampliar el proceso de integración cuando éste no está aún consolidado a nivel suramericano.

De otra parte, el proceso de integración suramericano siempre fue pensado como una contribución para el fortalecimiento de la unidad de toda América Latina y el Caribe.

En este marco se acordó una fórmula que da tiempo para consolidar UNASUR pero, al mismo tiempo, no lo cierra ni limita indefinidamente a los países suramericanos, haciendo de la región un pivote para rearticular la integración de América Latina y el Caribe.

### **LOS DESAFÍOS DE UNASUR**

No hay duda que la agenda de trabajo de UNASUR está llena de actividades en el futuro inmediato que van, entre otros, desde las relaciones sur-sur con África y Países Árabes, hasta la instalación de la Secretaría General en Quito, pasando por la elaboración de reglamentos, la culminación del

plan de acción, la redacción del protocolo adicional para el funcionamiento del Parlamento Suramericano, la interacción con la sociedad civil, la articulación con la CAN y el MERCOSUR, y la discusión de nuevos temas como Medio Ambiente, Seguridad Alimentaria y Defensa.

De este conjunto de tareas creo que las centrales son:

### **1. Terminar de nacer**

En la vida real todos tenemos una sola fecha de nacimiento. En la vida de los tratados internacionales hay un período de nacimiento jurídico que va de la firma por los Presidentes a la ratificación por los Congresos. En este contexto, es fundamental acelerar la ratificación de por lo menos nueve Estados Miembros para que entre en vigencia el Tratado Constitutivo de UNASUR. Mientras más breve sea este período de nacimiento, más pronto entrará en su fase de consolidación este proceso de integración suramericano.

### **2. Implementar un conjunto de acciones de impacto inmediato**

La integración debe llegar a la gente y tomarse tangible. Durante el último año y medio han venido trabajando seis grupos de trabajo en el marco de UNASUR para definir políticas y acciones a nivel de: 1) Integración Financiera, 2) Infraestructura, 3) Energía, 4) Políticas Sociales, 5) Educación, y 6) Mecanismos de solución de controversias en materia de inversiones. Muchas iniciativas han sido identificadas y ahora el desafío es su concreción e implementación. De entre todas ellas es de destacar aquellas que hacen a la integración financiera y que pueden ir involucrando a todos los Estados Miembros:

- El desarrollo de un sistema multilateral voluntario de pagos en moneda local que permita ir sustituyendo el dólar en nuestras transacciones interregionales,
- El fortalecimiento de mecanismos regionales para la estabilización de la balanza de pagos con el objetivo de hacer frente a desequilibrios comerciales transitorios y/o ataques especulativos contra una moneda local,

- Un plan para avanzar en la integración de los mercados financieros y de capitales de la región,
- Un mecanismo y un proceso de coordinación de los fondos financieros regionales para proyectos de desarrollo y de integración en infraestructura.

En la agenda de UNASUR se han planteado nuevos temas muy importantes como los de medio ambiente, seguridad alimentaria y defensa, sin olvidar la necesaria discusión sobre los mecanismos para la reducción de asimetrías. Sin embargo, ahora UNASUR ha entrado en una fase en la que debe priorizar las acciones concretas, inmediatas y de alto impacto y no ser desbordada por las discusiones interminables de los grupos de trabajo.

### **3. La construcción de la institucionalidad real**

La integración requiere de un grado de institucionalidad para desarrollarse y crecer. Lograr el fortalecimiento de la confianza mutua de todos los Estados Miembros, una Secretaría General ágil y no burocrática, el funcionamiento de un Consejo de Delegadas y Delegados con el que todos los Presidentes se sientan cómodos, establecer canales de información y diálogo con los diversos actores sociales, avanzar en el Parlamento Suramericano y articular con la CAN y el MERCOSUR las iniciativas en curso en los diferentes niveles para reforzar esas iniciativas y no duplicar esfuerzos.

### **4. Construir consensos para actuar como bloque en el escenario internacional**

UNASUR define su identidad a nivel interno con los resultados de la integración para sus Estados Miembros y, a nivel externo, como bloque en relación al resto del mundo. No hay duda que el accionar político externo es uno de los temas más difíciles de desarrollar en la actual situación, pero con paciencia y diálogo hay que ir haciendo realidad lo que establece el Tratado Constitutivo de UNASUR: "la construcción de consensos en lo que se refiere a los temas centrales de la agenda internacional para promover iniciativas que afirmen la identidad de la región como un factor dinámico en las relaciones internacionales."

## EL ABC DE UNASUR: DOCE PREGUNTAS Y RESPUESTAS<sup>1</sup>

Diego Cardona Cardona<sup>2</sup>



El Tratado que conforma la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), primera Organización Regional de Integración del Siglo XXI en el Hemisferio Occidental, y en el mundo en desarrollo, ha sido firmado por los Jefes de Estado o de Gobierno de los doce países suramericanos. Un análisis político del proyecto y de los intereses involucrados es pertinente y necesario. Existen muchas creencias comunes y algunas opiniones un poco primarias sobre este proceso y el Tratado, que sólo ahora comienza a ser conocido por los analistas y la opinión pública. Es importante tratar de desglosar de una manera comprensible los fundamentos del mismo y sus implicaciones.

Surgen al respecto una serie de interrogantes sobre cuál es el proyecto de UNASUR, cuáles sus instituciones, quiénes son sus miembros y qué se quiere llevar a cabo; qué relaciones existen con mecanismos, organizaciones y foros ya existentes; cuál es el rol de las ideologías y los intereses de los países; cuál es el modelo adoptado; si se trata sólo de concertación política o de integración; qué relaciones existen con otros temas de agenda ya iniciados en Suramérica; cuál es el relacionamiento previsto con el resto de América Latina y el Caribe; cuál es el rol del comercio y los temas tradicionalmente olvidados en los procesos de integración de América Latina. Este escrito intenta resolver doce grandes interrogantes. Se trata de una lectura política del proceso, que no excluye otras visiones o perspectivas, y que por supuesto no tiene por qué ser compartida íntegramente por algunos de los actores u observadores en el continente.

Veamos, pues, a manera de respuesta a preguntas-eje, los aspectos más importantes de lo acordado por los Jefes de Estado y de Gobierno, y del proceso que condujo a su firma el 23 de mayo del 2008.

### ¿CÓMO SE NEGOCIÓ EL TRATADO FUNDACIONAL DE UNASUR? ¿ES EL FRUTO DE LA IMPROVISACIÓN?

Una primera constatación es que el Tratado como tal, no fue ni mucho menos el resultado de la improvisación. Para concluir el proceso de consensos que dio origen al mismo, fueron necesarias una docena de reuniones de altos funcionarios de las Cancillerías de los países signatarios, durante aproximadamente un año, las cuales se efectuaron en media docena de países. La casi totalidad de las sesiones tuvo en promedio dos días de trabajo, y encontramos que el Tratado fue redactado en un proceso en el cual intervinieron directamente más de 40 funcionarios y funcionarias de los países suramericanos, más el personal de apoyo en las respectivas Cancillerías, incluyendo oficinas jurídicas, de planeación, y de asuntos políticos y económicos. Igualmente, funcionarios de Ministerios de Energía y Educación, para sólo citar a los más importantes. Las sesiones de trabajo incluyeron la discusión sobre los acuerdos de más de tres años de Cumbres, es decir de reuniones de Jefes de Estado, en Cusco (Dic. de 2004), Brasilia (2005), Cochabamba (2006), Isla Margarita (2007) y de nuevo Brasilia en 2008, para la firma del Tratado.

### ¿POR QUÉ ES IMPORTANTE LA FIRMA DEL TRATADO?

Para comenzar, se trata del primer Tratado Internacional negociado y firmado en conjunto por la totalidad de los países suramericanos. Nuestros países han firmado tratados bilaterales, subregionales como los andinos o los del Mercosur, o a una escala mayor el Tratado de Cooperación Amazónica; pero es la primera vez que un documento de esta naturaleza se negocia y firma por todos y recibe un nombre dedicado a Suramérica como conjunto.

1. El presente artículo expresa la visión y posiciones personales del autor. No expresa necesariamente ni compromete la posición de institución alguna.

2. PhD. Profesor de Relaciones Internacionales en varias Universidades de América Latina, con numerosas publicaciones en 8 países. Ex Viceministro de Relaciones Exteriores de Colombia. Entre 2005 y 2008, Coordinador de Cooperación Política y de Política Exterior Común de la CAN. También ha sido secretario del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores. Prepara en la actualidad un libro sobre las Relaciones Internacionales en América Latina. EMail: dcardonac@gmail.com

En segundo lugar, es un Tratado que busca, por lo menos en los objetivos de largo plazo, un proceso de integración de toda la región, sin excluir la pertenencia futura de otros países latino americanos o caribeños. Ciertamente es que hay que amoldar las instituciones, los programas y proyectos, a los propósitos enunciados.

El Tratado debe pasar ahora por los procesos de ratificación en cada país. Cuando se hayan notificado al gobierno depositario (el Ecuador) las ratificaciones de 9 de los 12 países, el Tratado tendrá vigencia plena. Se calcula que será un proceso que puede tardar entre 2 y 3 años. Con la Presidencia Pro Témpore chilena, que ha comenzado a ejercer desde el 23 de mayo de 2008, por un año, y si se logra un mecanismo que permita la existencia -así sea transitoria- de un Secretario General con acceso fluido a todos los Países Miembros, es posible que ese plazo pueda reducirse a 1-2 años. Será esta una primera prueba sobre la voluntad política de los países firmantes, si bien mucho depende del juego político interno en cada uno.

### **¿QUÉ RELACIÓN EXISTE EN LA COMUNIDAD SURAMERICANA Y LA UNASUR?**

UNASUR, Unión de Naciones Suramericanas, fue oficialmente constituida como tal en la reunión presidencial de Isla Margarita (Abril de 2007), dedicada en lo sustancial a los problemas energéticos. Hasta el momento, el proceso había sido el siguiente: primero, comenzando el siglo XXI, se convocaron varias Cumbres Suramericanas. Luego, se comenzó a hablar de la Comunidad Suramericana (a partir de la Cumbre del Cusco a finales de 2004). Se programaron varias reuniones de la Comunidad Sudamericana, pensando en un proyecto semejante al de las Comunidades Europeas, es decir en una propuesta de integración. Incluso la Reunión Cumbre de Isla Margarita se citó y desarrolló casi hasta el final como Cumbre Energética de la Comunidad Suramericana de Naciones. En el curso de la reunión, los presidentes aprobaron la propuesta de cambio de nombre, por el de UNIÓN

DE NACIONES SURAMERICANAS, UNASUR. El razonamiento era dual: Por una parte, se dijo que UNIÓN era más comprometedor que COMUNIDAD. Por otra, que SUDAMÉRICA es una acepción correcta, pero que SURAMÉRICA es más explícita en su referencia al SUR del planeta, y no tiene connotaciones que la asemejan a un anglicismo o galicismo. Por otra parte, se preservó la referencia a las NACIONES, por corresponder más apropiadamente al contenido humano del proceso que se pretende, que no puede ser sólo Estatal, y porque aún no hemos llegado a una etapa en la cual exista una sola Nación Suramericana.

Así, pues, el cambio de nombre fue debatido y aceptado unánimemente por los Jefes de Estado, desde la reunión de Isla Margarita. Es el nombre actual en idioma español, o como el Tratado ha querido especificar, castellano. UNASUR nació como Comunidad Sudamericana, en Dic. 8 de 2004; cambió de nombre a UNASUR en la Cumbre de Margarita (Abril de 2007); y se protocolizó en Brasilia en Mayo 23 de 2008. Su sede central estará en Quito, si bien se prevé un sistema bicéfalo: por un lado la Presidencia Pro Témpore, rotativa por año, ahora en cabeza de Chile, después de una exitosa y constructiva conducción por parte de Bolivia; y por otra parte, la Secretaría General, estable y con la magnitud y presupuesto que los países le asignen (ver más adelante).

### **¿POR QUÉ SE HABLA DE PROPÓSITOS AMBICIOSOS EN LA UNASUR?**

El propósito expresado en las Declaraciones Presidenciales, y luego en el Tratado, es muy amplio. En su preámbulo, se hacen referencias a la historia, la solidaridad, la unidad suramericana, al pensamiento de los impulsores de la Independencia (que es diferencial, según se trate de Brasil, de los bolivarianos o de los sanmartinianos, y también del caso chileno o de Surinam y Guyana).

Pero lo más importante es el propósito de querer contribuir a la identidad y ciudadanía surameri-

canas, y a “desarrollar un espacio integrado en lo político, económico, social, cultural, ambiental, energético y de infraestructura”. Este párrafo es de la mayor importancia porque contiene el propósito fundamental para el cual se supone que UNASUR fue creada. Al respecto cabe hacer varias consideraciones:

La identidad suramericana no existe realmente en el pasado sino en el futuro. La América hispana y la lusitana o portuguesa tuvieron dinámicas muy diferentes: Brasil, sólo se independizó bien entrado el siglo XIX, preservando su unidad: la América española lo hizo antes, pero surgió lamentablemente fraccionada a la vida Republicana; incluso durante la Colonia, se desestimuló cualquier contacto económico entre una colonia y otra. Nunca en la historia suramérica ha estado realmente unida; los imperios pequeños o grandes sólo abarcaron una porción de nuestro inmenso territorio. Aún el mayor en extensión, que fue el breve pero importante Imperio Inca, sólo abarcó aproximadamente 15% del territorio suramericano. La identidad, comenzando por una idea de lo suramericano, con un carácter específico, no existe pues en el pasado, como en Europa, sino en el futuro. Es necesario construirla, a partir de elementos históricos variados, de rasgos de identidad múltiples y complejos en el tiempo y el espacio, de la recuperación y potenciación de la literatura, las artes, las escalas de valores de los pobladores de nuestra gran región. La identidad regional, que debe partir de la unidad en la diversidad, es quizás la más importante y difícil tarea de la construcción suramericana. Además, sólo puede ser una identidad que se reconozca como tal, en medio de lo latinoamericano, cualquiera que sea la serie de nociones que asignemos a dicha expresión.

La ciudadanía será más fácil de construir. Para comenzar, si se quiere ser serios en los propósitos expuestos, se tendría que poder viajar entre nuestros países, con sólo los Documentos Nacionales de Identidad, como ya sucede entre los miembros de la Unión Europea. Pero crear

ciudadanía es mucho más que el paso de personas: es el reconocimiento del Otro, es la participación de las comunidades en su propio destino, es el respeto por la diferencia y por escalas de valores que no son uniformes, todo dentro de un ámbito colectivo.

Ahora bien, cuando se habla de un espacio regional integrado en los temas prioritarios, se debe entender que “espacio” hace relación a una visión geográfica (Suramérica), pero también temática, en las cuales un proceso de integración tenga lugar. No se trata sólo de acuerdos de libre comercio o de convergencia comercial entre nuestros países. Para hacerlo, no era necesario crear UNASUR ni reunir con frecuencia a los Presidentes ni negociar un complejo Tratado. Aún si no se hiciera nada adicional, sabemos que por los Acuerdos de Complementación Económica existentes (los ACES y otros mecanismos), tendríamos antes del 2020 un espacio con tendencia al libre comercio en el interior de Suramérica. Es decir, que en UNASUR no se trata de sólo mencionar o priorizar esa complementación. Es eso, pero mucho más que eso. Establece, por otra parte, prioridades adicionales muy importantes.

Al hablar del tema social se está diciendo que los grandes temas de las asimetrías no han podido ser resueltos por los mecanismos existentes. Por un lado, encontramos algunas asimetrías nacionales; pero más importante, sin duda, es el tema de las asimetrías regionales. Algunos países de mayor desarrollo relativo tienen regiones de extrema pobreza, y otros de menos desarrollo relativo tienen áreas y ciudades con niveles de vida más altos que el promedio latinoamericano. Como bien lo ha demostrado la historia contemporánea de Europa, el asunto de las asimetrías tiene que ventilarse en lo regional y no sólo en la nacional, si bien las asimetrías nacionales siguen existiendo.

Un espacio ambiental implica varias tareas: dar a los múltiples temas ambientales la importancia que merecen para el desarrollo armónico de los

países y de la región como un todo; examinar la andina, la del pantanal, la amazónica, las zonas de llanura y pampa del norte y el sur de Suramérica, la de las zonas de costa, para sólo mencionar las más importantes. También el tema crucial de la biodiversidad, el de los efectos letales del cambio climático en nuestros frágiles ecosistemas, el de la relación con el desarrollo sostenible, el del equilibrio con los grandes proyectos de desarrollo en nuestros países en otros temas de la agenda (la energética o la de infraestructura, que son también imperiosamente necesarias).

Implican esos espacios también, la interconexión de Suramérica. El desarrollo y la interconexión de nuestra región se dio tradicionalmente en las zonas periféricas y excepcionalmente ríos arriba, con pocas grandes ciudades al interior. Todo indica que este siglo verá un desarrollo y un poblamiento gradual del corazón de Suramérica, en áreas muy puntuales dentro de la gran extensión de 5-6 millones de kilómetros cuadrados, en la cual cabría casi toda Europa Occidental. Infraestructura, energía, desarrollo sostenible y áreas de preservación importante, con algunas zonas estratégicas y corredores biológicos conservados, si así se le piensa, serían un buen modelo de desarrollo que podría evitar una debacle ambiental, y por ende económica y social. La idea es que podamos construir una Suramérica a la medida del ser humano; de lo contrario, es un esfuerzo que no valdría la pena emprender.

Otros temas muy importantes en la UNASUR hacen relación al mejoramiento de las condiciones que permitan afrontar la pobreza, la exclusión y la desigualdad social; estas son consideradas como otras prioridades centrales. El asunto es importante porque los logros en estas materias han sido graduales pero son aún limitados. Se estaría insinuando que puede otorgarse prioridad a asuntos como las políticas sociales, la educación, la estructuración de micro, pequeñas y medianas unidades productivas enlazadas en red entre ellas y con unidades mayores, el acceso a la salud y, en general, la

equidad de oportunidades. Es de la mayor importancia saber qué se postula en UNASUR, un proceso de integración que no sólo busca incrementar los indicadores económicos, sino también y ante todo el mejoramiento de los niveles de vida de amplios sectores poblacionales. Con ello también se estaría previendo, sin decirlo o a lo mejor sin habérselo planteado, que las autoridades de la UNASUR no pueden ser, en el mediano plazo, sólo las Cancillerías o los Ministerios de Comercio, sino que los Consejos Sectoriales tendrán que abrirse paso muy pronto, a la manera como existen hoy día en la Unión Europea; que tendrá que consagrarse un grado importante de participación social.

### **¿ESTÁN LAS INSTITUCIONES PREVISTAS A LA ALTURA DE LOS PROPÓSITOS?**

Es interesante ver que la UNASUR, de acuerdo con el Tratado y con el espíritu de las discusiones que llegaron a su texto final, consagra lo que podríamos denominar una mezcla entre los parámetros del Grupo de Río y los de los mecanismos de integración. Veamos por qué:

Del Grupo de Río, cuyo verdadero nombre es "Grupo Permanente de Consulta y Concertación Política", se han heredado varias disposiciones: un mecanismo de consulta política al más alto nivel, mediante reuniones anuales ordinarias de los Jefes de Estado; dos reuniones ordinarias de los Cancilleres, que son la segunda instancia de UNASUR; y además, un mecanismo de seguimiento y consulta permanente conformado por Altos Funcionarios de los Gobiernos (en el Grupo de Río se llamaban "Coordinadores Nacionales"); en los dos casos el mecanismo ha sido idéntico: Viceministros o Directores Generales y excepcionalmente enviados especiales que se reúnen periódicamente, y se consultan los más diversos temas. Su función es también la de contribuir a coordinar las actividades con otras instancias dentro de sus respectivos países. En los dos casos, el control de los canales de comunicación está en manos de los Ministerios de Relaciones Exteriores. En este

sentido, el mecanismo de Consulta y Cooperación Política es permanente y ágil. Visto el debilitamiento gradual del Grupo de Río (que fue muy importante en los primeros cinco años de los noventa), ha dejado un espacio que para Suramérica será sin duda ocupado por los mecanismos de UNASUR. El Grupo de Río se seguirá utilizando sin duda en las concertaciones con México, Centroamérica y el Caribe.

Resumiendo, el mecanismo político propiamente dicho está compuesto por:

- Reuniones anuales de Jefes de Estado, en el país que cierre su período como Presidente Pro-Témpore (hasta mayo de 2009 será Chile; luego, continúa por orden alfabético, de acuerdo al orden establecido en el Tratado). Estas reuniones no son sólo informales; se expresan como Consejo, la más alta autoridad de UNASUR.
- Reuniones semestrales ordinarias de Cancilleres (una de ellas, en los días previos a la reunión anual de Jefes de Estado). También, como Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores.
- Reuniones y consultas periódicas (han sido incluso mensuales en la época de elaboración del Tratado) del Comité de Delegados, compuesto por funcionarios de alto nivel de las Cancillerías.

Por otro lado, existe la herencia de los mecanismos de integración: una Secretaría General, y el muy interesante mecanismo de los Grupos Sectoriales. Además, la previsión sobre un espacio parlamentario suramericano, y en el curso del tiempo seguramente, de mecanismos de solución de diferencias de carácter estable. Veamos en detalle el tema de la Secretaría.

### **La Secretaría General**

Se ha consagrado en el Tratado la existencia de una Secretaría General, sobre cuyas funciones, nivel y alcance existió una amplia y exhaustiva discusión. Algunos países preferían una Secretaría amplia, con muchas funciones, con un perfil más

ejecutivo, que permitiera avanzar muy rápidamente con el proceso suramericano; era un modelo más cercano al de la Comisión Europea, con funciones ejecutivas más altas; en general, un modelo mucho más fuerte y activo que el de cualquiera de las Secretarías actuales, tanto de la CAN como del Mercosur.

Otros, por el contrario, querían una secretaría pequeña, de carácter operacional, más en la perspectiva de la intermediación entre los países, con presupuesto y personal muy reducidos, por lo menos en una primera etapa. La idea era contar con una especie de oficina de coordinación entre lo inter-gubernamental, es decir entre los países. En general se hablaba de una secretaría técnica con menos funciones que las de la Secretaría del Mercosur, que son bastante restringidas.

Esta discusión es la expresión superficial de un tema de fondo: el del modelo que cada país y cada gobierno tiene en mente para avanzar en la integración suramericana. Para unos debería ser en el corto plazo, con decisiones políticas importantes y subordinando lo técnico a lo político. Para otros, el proceso debería avanzar más lentamente, consolidando cada paso y evitando posibles saltos en el vacío. Otros más, por diversas coyunturas políticas de los últimos dos años, preferirían ir más lentamente aún.

Un proceso de integración sólido y rápido, requiere, como conoce la experiencia europea, de una Secretaría fuerte y con posibilidades de análisis, gestión e iniciativa. Un proceso más "light" podría bastarse incluso con una oficina de trámite, comunicaciones y archivos. En el único punto en el cual existió consenso desde un principio era el que, a diferencia del Grupo de Río que no tiene una secretaría sino una administración rotativa que depende de la capacidad de la Presidencia Pro-Témpore, en la UNASUR, al prever un contenido de integración (que no existe en el Grupo de Río), debería contarse con una Secretaría Permanente, a la par de las Presidencias Pro-Témpore (éstas sí, con carácter rotativo).

Las discusiones avanzaron con alguna dificultad, máxime si se tiene en cuenta que las decisiones de UNASUR, a todo nivel, se toman por consenso, otra herencia del Grupo de Río, en donde una votación es inimaginable. El hecho es que, para comenzar el proceso, se ha pensado en una Secretaría pequeña pero representativa, con un presupuesto del orden de los 3 millones de dólares anuales (tema aún en discusión, y que no está en el Tratado), con sede en Quito. Comparados con los 5,4 millones anuales del presupuesto ahora magro de la SG de la CAN, ello nos da una idea de sus posibilidades y limitaciones iniciales. La manera de pagar esa suma por parte de los países contempla varias fórmulas, que se aclararán en el curso de los próximos meses, todas mediante contribuciones directas de los países. En todo caso, en esta materia la usanza en Organismos Internacionales es la de contribuciones, dependiendo de la capacidad de pago de los países, por su magnitud, el peso de su economía, y otros criterios.

La propuesta de vincular al inicio, de una manera estructural, esta Secretaría General con las ya existentes de la CAN y el Mercosur, no fue aceptada. Quizás, si avanza exitosamente UNASUR, en algunos años pueda volver a tratarse el tema.

El hecho es que la estructura prevista de la Secretaría, hoy por hoy, es el resultado de lo que los países quisieron y pudieron avanzar, en especial porque la mayor parte ha preferido moverse, al menos en una primera fase, sobre una fuerte base inter-gubernamental, sin ceder soberanías en pro de un proceso de integración "dura". El modelo, en ese sentido, así no se plantee ni se mencione expresamente, sería mucho más cercano a una visión Confederal en el horizonte de UNASUR.

### **¿QUÉ RELACIÓN EXISTE ENTRE LA CAN, EL MERCOSUR Y LA UNASUR?**

Existen, respecto a la construcción de UNASUR, varias preferencias. Para algunos, la organización

era innecesaria porque los proyectos integradores CAN y Mercosur eran suficientes, o bien porque en la versión pesimista habían mostrado su inoperancia. Los acuerdos de complementación económica harían que un propósito suramericano específico sobrara. Otros decían que si los países no han sido capaces de ponerse de acuerdo en pequeño, para el cumplimiento de metas de integración, no tenía sentido plantear una meta semejante con más actores aún.

Por otra parte, están los que han sostenido, en especial desde el Mercosur, que UNASUR no podía o no debía ser otra cosa que un Mercosur ampliado. Ya existía un mecanismo mediante el cual los Países Andinos son Miembros Asociados del Mercosur, y lo más práctico para ellos era que se ampliaran las metas del Mercosur poco a poco. Nadie en la CAN pensó a la inversa, es decir que la construcción de Suramérica se efectuara alrededor de esta agrupación.

Otros, han afirmado que ni la CAN ni el Mercosur podían ser la base de la construcción de algo diferente y de mayor escala como la Unión Suramericana; y basados en una concepción derivada de una vertiente de las ciencias sociales (los procesos de "deconstrucción"), afirmaron en su momento, sin eco por los demás países, que la CAN y el Mercosur debían desaparecer para que pudiera abordarse el proceso Suramericano exitosamente. Aducían un ejemplo extraído de la arquitectura, y decían que si un espacio urbano en el cual se quiere construir un gran edificio está ocupado por dos casas "poco funcionales", no era mejorando las casas como se construía mejor el sustituto, sino derribándolas primero si estaban desiertas, para poder construir con bases más profundas. Este punto de vista fue perdiendo fuerza en el curso de los debates.

Se llegó finalmente a una posición de consenso bastante lógica: aprovechar los logros y avances de los mecanismos ya existentes, en la medida en que ellos existan según el tema; y, crear mecanismos de confluencia en donde ello sea posible. Al construir Suramérica sobre esas bases,

y sobre los aportes de los propios países, todos son conscientes que el resultado tendrá que ser superior a la suma de las partes. Es decir que se debe aprovechar lo ya existente, sabiendo que el resultado final debe superar a las realidades actuales, para que el ejercicio tenga sentido.

Para el caso, un ejemplo puede ayudar: la asociación del Benelux (Holanda, Bélgica y Luxemburgo) es más pequeña que la Unión Europea; ha ayudado a construir Europa, como países y como grupo. Los países y el Grupo Benelux siguen existiendo, justo en el corazón de la Unión Europea. El tiempo y el avance de la integración mayor han mostrado a sus países la conveniencia de adoptar las normas comunitarias europeas y de integrarse completamente en la unidad mayor de la UE. Por su parte, en los temas no comunitarizados, siguen existiendo las concertaciones del Benelux. No son, pues, excluyentes.

Uno de los socios andinos preferiría poder ser miembro pleno tanto de la CAN como del Mercosur (curiosamente, la inexistencia en la práctica de un Arancel Externo Común aplicable lo podría hacer posible); otros dos socios ven a la Comunidad Andina como un mecanismo preferente de inserción internacional; dos socios diferentes tienen un profundo temor a lo que denominan "el poder avasallador del Brasil"; uno de los países ha comprendido perfectamente que su inserción en el Pacífico requiere de una profunda relación suramericana y viceversa, es decir que los dos procesos son dos caras de la misma moneda. Por su parte, en el Mercosur, Brasil siempre ha tenido claro que su meta es más suramericana que sólo subregional; y Argentina que en un principio tuvo cierta resistencia a apoyar la idea, por considerarla emanada del Brasil y no haberle sido consultada previamente, ha variado ahora su posición y es un entusiasta y decidido impulsor del proyecto suramericano. Chile, por su parte, también ha comprendido, como el Perú, que la inserción en Asia se garantiza mejor con la propuesta suramericana; no en vano es el único país en ser Miembro Asociado de los dos mecanismos subregionales (CAN y Mercosur), al

mismo tiempo que tiene múltiples acuerdos de libre comercio con el mundo. En cuanto a Venezuela, también se ha constituido en otro de los impulsores del proceso suramericano, aunque con un discurso más contestatario que no se manifiesta en este tema en los demás países de la región.

En este sentido, es falsa y absurda la dicotomía planteada por algunos analistas y políticos entre "países del Atlántico vs. países del Pacífico latinoamericano". Esta supuesta o real dicotomía ignora que algunos países como México, Colombia y los centroamericanos, participan de la doble condición y quieren insertarse también con Europa; y, sobre todo, desconoce que en el tiempo las orientaciones ideológicas de los países del mundo pueden variar.

Pero -volviendo al asunto de la convergencia-, los andinos primero, y ahora Colombia y Perú, han insistido en que Suramérica tiene que construirse sobre la base de lo existente, que debe converger en la medida de lo posible. En esa dirección se promovieron en su momento (2006) tres estudios a desarrollar por las Secretarías de la ALADI, la CAN y el Mercosur, con la colaboración de Chile, Surinam y Guyana. Se trataba del análisis de la posible convergencia en lo institucional, las asimetrías y lo comercial. Esos tres estudios fueron presentados a consideración de los países, pero lamentablemente no han sido procesados por todos los responsables de las decisiones suramericanas en estas materias. Existen sin embargo, como un referente.

Lo cierto es que si la integración suramericana avanza, lo será por varios factores:

- Con base en las mejores prácticas de un mecanismo subregional u otro.
- Con base en la convergencia donde ello sea posible (comercio, con los ACE, por ejemplo).
- Creando mecanismos nuevos o a partir de otros (como en los temas ambientales o los de naturaleza transversal suramericana; por ejemplo, los financieros).

El hecho es que el tratamiento de los temas comerciales se ha dejado a los acuerdos de aproximación CAN-Mercosur y los complementarios; y es en otros temas en los cuales el proceso suramericano, en sí mismo, quiere insistir. Ello, en la práctica, implica un dominio eminente de las Cancillerías sobre el proceso Suramericano, por lo menos en su fase actual. A fin de cuentas, se ha planteado como un proceso básicamente político, no económico ni técnico. Si la construcción de Suramérica avanza sustancialmente, el contenido técnico tenderá a ser mayor, sin desplazar por ello al político. A fin de cuentas el criterio intergubernamental sigue siendo el básico en este proceso.

### **¿Y QUÉ SUCEDE CON LOS SECTORES DIFERENTES A RELACIONES EXTERIORES?**

El de los Grupos Sectoriales es una interesante innovación de la UNASUR, que la coloca también, y parcialmente, en áreas diferentes a la sola consulta y cooperación políticas. Durante 2007 y 2008 se han venido reuniendo varios Grupos de Trabajo, con resultados diferenciales. En lo sustancial, se ha tratado de reuniones de Ministros y altos funcionarios de algunos sectores, entre los cuales los más importantes han sido Energía (el grupo más estructurado), Educación y Cultura, Infraestructura, y Asuntos Económicos y Financieros. Estos grupos Ministeriales han estado efectuando diagnósticos muy importantes del estado de sus temas en Suramérica, y han planteado o replanteado algunas prioridades en el corto y mediano plazo. El grupo de Energía ya tomó la decisión de ser parte integrante plena de la UNASUR, con lo cual el tema se posiciona y ayuda a posicionar a su vez el proyecto suramericano.

En la práctica existe ya, de hecho, un mecanismo que con el tiempo podrá seguir los pasos de una sabia institución europea. En la UE, como es sabido, cada sector decide a nivel comunitario constituyéndose en Consejo: en energía, transportes, comunicaciones, educación, etc. Los

Ministros del área respectiva se reúnen y deciden, mediante el mecanismo de los llamados Consejos Sectoriales, sin injerencia de otros sectores. Este es un factor altamente motivante para la integración. Sus decisiones tienen que ser avaladas luego por el Consejo de Asuntos Generales, compuesto por los Cancilleres, con lo cual se garantiza la orientación política del proceso. Pues bien, en el caso de la UNASUR, los altos funcionarios sectoriales presentan sus informes periódicos al Consejo de Delegados; y los Ministros de estos sectores, se prevé que pasen sus acuerdos por el mecanismo del Consejo de Cancilleres, la máxima autoridad de la UNASUR después del Consejo de Jefes de Estado. Ello permite mantener la motivación y autonomía relativa de los sectores, pero al mismo tiempo le da coherencia política al proceso.

### **¿EXISTEN O SE PREVÉN OTROS ÓRGANOS?**

Desde la Cumbre de Cochabamba se aprobó que existiera un Espacio Parlamentario Suramericano. El Tratado habla ahora de Parlamento Suramericano. El tema se ha dejado de momento para la discusión de un posterior Protocolo. Existen al respecto tres posiciones: Una, que plantea la elección de un Parlamento Suramericano, con sesiones más o menos permanentes; otra, que preferiría, por costos y logística, un espacio en el cual confluyan los Parlamentos de la CAN y el Mercosur, con sesiones específicas y breves (una o varias en el año). Y una tercera, que preferiría ver esa confluencia también con representantes de los Parlamentos Nacionales. La sede de ese Parlamento o Espacio Parlamentario será Cochabamba, en Bolivia, decisión ya tomada por los Jefes de Estado. No se ha hablado aún de los necesarios mecanismos de financiación de este instrumento suramericano. En cualquier caso, se ha aprobado un artículo transitorio por medio del cual se establece una Comisión coordinada por el Consejo de Delegados, para que redacte un Protocolo Adicional dedicado en concreto al tema del Parlamento. Dicho Protocolo debería ser considerado en la Cuarta Cumbre (2009 en Chile).

**Mecanismo de solución de diferencias:** Hasta el momento se ha previsto lo conducente a solucionar solamente diferencias provenientes de la interpretación del Tratado. El mecanismo no es otro que el de las soluciones directas, con un mecanismo subordinado si el otro falla, cual es el del Consejo de Delegados, el cual debe emitir recomendaciones en 60 días. El Plan C, es elevar el tema al Consejo de Cancilleres si los otros dos mecanismos no producen buenos resultados. Como tanto el Consejo de Delegados como el Consejo de Cancilleres toman decisiones o recomendaciones, sólo por el mecanismo del consenso, ello implica por supuesto la voluntad de todos. Permite otorgar soluciones políticas, pero al mismo tiempo puede entorpecer algunos procesos. Con el tiempo seguramente deberán contemplarse otros mecanismos.

No se ha previsto hasta ahora un mecanismo jurisdiccional, lo cual constituye un elemento de debilidad del esquema propuesto. Se han celebrado ya varias reuniones de Presidentes de Cortes Supremas de Suramérica, pero de momento ha sido para conocerse ya que nunca en la historia se habían reunido, y para socializar el funcionamiento de sus respectivas Instituciones en relación con sus Estados y en ellas mismas, así como para tratar de abrir espacios a una compatibilización judicial gradual. Es un primer paso, aún muy restringido y quizás tímido, pero es un avance importante frente a la inexistencia previa de vasos comunicantes en esta materia. Lo claro es que no hubo consenso para idear un mecanismo semejante al existente en Europa o en la CAN, seguramente por la importancia que algunos prefieren otorgar a lo inter-gubernamental y a las soberanías nacionales. El tiempo dirá si existen condiciones para avanzar hacia esquemas jurisdiccionales propios de un mecanismo de integración.

**Consejo de Defensa Suramericano:** La iniciativa, proveniente del Brasil, no está en el Tratado de la UNASUR, y nunca había sido discutida por los mecanismos previstos al efecto. Se

presentó como una iniciativa aparte el mes anterior y en el curso de la Cumbre de Brasilia. A partir de las recomendaciones que emita la Comisión nombrada al efecto, se podrá examinar si este Consejo se conforma, y si, dado el caso, entra a formar parte del acervo UNASUR, y en qué condiciones.

### ¿QUÉ PROYECTOS O PROGRAMAS SON CONSIDERADOS COMO PROYECTOS O PROGRAMAS UNASUR?

Es este un tema muy importante. No todos los Programas y Proyectos de toda índole en Suramérica son o pueden ser considerados como Programas o Proyectos UNASUR. Para serlo, se debe contar con el consenso de todos los Países Miembros. Ahora bien, para su implementación, basta con que por lo menos tres países de la región comiencen a desarrollarlo. Otros pueden incorporarse gradualmente si así lo desean. Por ejemplo, el Banco del Sur no es aún un proyecto UNASUR, por ausencia de consenso hasta el momento a este respecto. Esto no es un obstáculo para que pueda avanzar en sus propios objetivos, pero no como proyecto UNASUR, al menos de momento.

Un asunto de la mayor importancia es que, por la magnitud de las oportunidades involucradas, por la mayor economía de escala y por algunas decisiones políticas que seguramente se irán tomando gradualmente, buena parte de la Agenda Suramericana en los siete temas prioritarios se irá sistematizando cada vez más en el seno y el contexto de la UNASUR. Es aquí en donde las agendas subregionales (CAN, Mercosur, y las bilaterales) pueden contribuir de manera decisiva a la convergencia más general. En algunos temas, por razones diversas, esas agendas subregionales se mantendrán por un tiempo. Existen muchos Programas y Proyectos ya existentes, que no han nacido como Programas y Proyectos UNASUR. Pero la tendencia en el mediano plazo es a que lo sustancial de la Agenda Suramericana se desarrolle dentro de ese marco ampliado.

## ¿PUEDEN OTROS PAÍSES ASOCIARSE A LA UNASUR?

Este tema constituye el test sobre la identidad de la UNASUR, y sobre el rol que otros países de la región pueden cumplir en relación con ella, así como sobre el rol de la nascente organización en la integración de América Latina y el Caribe. En efecto, es posible asociarse a la UNASUR, a condición de tratarse de países de América Latina o el Caribe. Es decir, México, los países centro americanos o los países caribeños, podrían llegar a ser Miembros Asociados. Para ello, basta con la aprobación del Consejo Presidencial, cuando los casos se presenten a su consideración.

La importancia de esta disposición es evidente. Por ejemplo, pese a que se trata de una intención manifiestamente reiterada en varias ocasiones en los últimos años, México aún no ha podido ser Miembro Asociado ni de la CAN ni del Mercosur, en particular por no cumplir aún con requisitos de naturaleza comercial: tener acuerdo de libre comercio con todos los miembros de la CAN, para el caso. La ausencia de un requisito comercial ha frenado el proceso, pese a la voluntad política. Lo mismo ha sucedido con Panamá. El asunto muestra que, pese a lo que podría pensarse, la UNASUR es mucho más incluyente que los mecanismos actuales, al depender del consenso político, más fluido, y no de normas comerciales, paradójicamente más inamovibles.

Por su parte, el salto de Miembro Asociado a la calidad de Miembro Pleno también está previsto. Para el caso, se establecen requisitos de tiempo y de procedimiento. Los de tiempo, cuando se especifica que deben haber transcurrido por lo menos 5 años desde la ratificación del Tratado, y 4 de pertenencia como Miembro Asociado. Y en procedimiento, se requiere aprobación sucesiva del Consejo de Delegados, del Consejo de Cancilleres, y luego del Consejo de Jefes de Estado.

## ¿SE PREVÉ ALGÚN MECANISMO DE RELACIONAMIENTO CON OTROS ACTORES INTERNACIONALES?

Esta constituye, a decir verdad, una especie de octava prioridad, que no se limita a ser una extensión pura y simple de la cooperación política. Por la magnitud de Suramérica, por el hecho de contar a Brasil entre sus miembros, por la importancia estratégica de la región, la UNASUR se convierte casi automáticamente en un socio importante para otros actores mundiales, en procesos de relacionamiento global y regional. Además, para los países miembros, ese relacionamiento como bloque ofrece ventajas evidentes. Es inevitable que con el avance gradual del proceso, los diálogos políticos internacionales de otros actores mundiales con otros actores de Suramérica diferentes a la UNASUR, tenderán a ser menos atractivos; por impacto y economía de recursos diplomáticos, los diálogos del futuro serán de la UNASUR con los actores globales.

De momento, se ha previsto este importante capítulo en el Tratado, cuando se especifica que se promoverán iniciativas de diálogo internacional, y se buscará priorizar mecanismos de cooperación en energía, infraestructura, políticas sociales, educación y las que en el curso del tiempo se definan. Se establece además que el Consejo de Delegados tiene a su cargo el seguimiento de las actividades de implementación. Se da también a la Presidencia pro-témpore la capacidad de representar a la organización en eventos internacionales, previa delegación aprobada de los Estados Miembros; y asumir compromisos y firmar Declaraciones con terceros, "previo consentimiento de los órganos correspondientes de UNASUR".

Estas disposiciones expresan una vez más el planteamiento inter-gubernamental mencionado en varias ocasiones. En efecto, nótese que las funciones de representación externa están dadas,

para el Grupo como tal o para la Presidencia pro-témpore, y ello con la autorización respectiva que es muy estricta pues debe serlo de los 12 países, cuando se trata de ejercer representación frente a terceros actores. Pero esa autorización debe provenir de los Órganos, es decir de los Consejos como tales, al nivel que corresponda, cuando se trata de asumir compromisos o firmar Declaraciones con terceros, como Presidencia de la UNASUR. Estas facultades no están en ningún momento asignadas a la Secretaría General; ella tiene sólo la capacidad de coordinación con entidades de integración y cooperación de América Latina y el Caribe. Pero si se trata de acuerdos por ejemplo con Naciones Unidas, los Organismos globales, la OEA misma, con actores como Estados Unidos, China, Rusia, la Unión Europea, la OCDE o el G-77, el G-24 o cualquier otra entidad o foro de esta naturaleza, la Secretaría General no tiene esta función.

Esto hace relación a un punto de interés que no se ha tocado en el Tratado, pese a que, tratándose de por lo menos 12 miembros (podrían ser más en el futuro), ameritaría una previsión al respecto: la institucionalización de un mecanismo ágil de relacionamiento externo que no dependa sólo de la Presidencia pro-témpore. Lo usual en estos casos es el establecimiento de una "troika", compuesta por el presidente en ejercicio, el que luego continuará y el anterior. O como en la UE de la actualidad, el presidente pro-témpore, el entrante y quien preside la Comisión. El último sistema no parece posible en el corto plazo en la UNASUR, porque precisamente los 12 países han querido, y así lo aprobaron los 12 Jefes de Estado que firmaron en Brasilia, que la Secretaría General tenga funciones limitadas, por lo menos al comienzo. Esas funciones no son de naturaleza política, sino prioritariamente técnicas. El otro sistema (los tres países), es el utilizado por el Grupo de Río, y se hubiera podido esperar que la UNASUR lo retomara. No ha sido así, por los temores de cada país a no estar representado o a que no se cuente con su anuencia en un proceso de relacionamiento externo: una prueba más del predominio de los criterios inter-gubernamentales en la UNASUR actual.

## **¿PUEDE SER UN OBSTÁCULO INSALVABLE EL QUE HAYA DIFERENCIAS IDEOLÓGICAS, O DE INSERCIÓN INTERNACIONAL ENTRE LOS PAÍSES?**

No necesariamente. Es cierto que es más fácil realizar labores comunes cuando existen principios comunes y propósitos coordinados. Pero no podemos cometer el error monumental de pensar que podemos hacer girar un proceso de integración y en menor medida uno de concertación política, alrededor de la unanimidad de criterios o el color político de los gobiernos de los países miembros. Ese mecanismo funcionó sólo en la guerra fría. El mejor ejemplo es el de la Unión Europea: Ninguno, absolutamente ninguno de los 27 Miembros con que cuenta hoy día, ha tenido el mismo color político en sus gobiernos, desde el fin de la Segunda Guerra Mundial hasta hoy. Los Partidos, las orientaciones políticas, los estilos de liderazgo, se han sucedido de manera variada y multiforme; y sin embargo, la integración europea avanza, pese a algunos escollos del camino. Y no sólo eso: el eje Franco-Alemán, el motor principal del proceso, se construyó donde por más de dos siglos hubo de por medio competencia, guerra, destrucción e incluso enemistad que se creía de la naturaleza de los países y de la geografía, cuando sólo lo era de su condición histórica.

Los péndulos políticos giran siempre en una dirección y luego en otra, se centran, o retoman fuerza; pero nunca permanecen estables para siempre. Basar un proceso de integración en la sola afinidad política sería un craso error; el menor viento nuevo de la larga historia de nuestros pueblos haría que dicho proceso saltara hecho trizas, y es ese un lujo que no podemos darnos. Precisamente por ello, un proceso como la UNASUR tiene que construirse sobre el entendido que, no siempre tendremos la misma visión, no siempre seremos uniformes en las prioridades internas e internacionales de nuestros países y pueblos, no siempre queremos ir a la misma velocidad o al mismo sitio en todos los temas. Pero pese a ello, o precisamente por ello, un proceso colectivo de esta naturaleza se hace necesario. Por eso, pese a sus defectos y su debilidad evidentes, un proceso

eminentemente inter-gubernamental como el que han aprobado los Jefes de Estado y de Gobierno de Suramérica, puede tener algunas ventajas: permite que exista un mayor reconocimiento a la diversidad de proyectos nacionales, permite que el sistema sobreviva y avance, preserva los márgenes de maniobra nacionales, y puede sentar las bases de un proceso más sólido, si el actual avanza. La integración no se hace en un lustro o en una generación, en especial si se basa en los consensos. Precisamente por ello, era necesario comenzar por alguna parte, y es eso precisamente lo que los Presidentes han hecho al firmar el Tratado de la UNASUR en Brasilia.

## **LAS REGLAS DE JUEGO DE UNASUR**

- **Naturaleza de la UNASUR:** Dual, por un lado concertación y diálogo político (herencia de mecanismos del Grupo de Río); y por el otro mecanismo de integración.
- **Miembros:** Los 12 suramericanos (los 5 del Mercosur, los 4 de la CAN, Chile, Surinam y Guyana).
- **Base del proceso:** De momento, intergubernamental.
- **Prioridades:** Siete (7) fundamentales: Hacia un espacio regional en lo político, económico, social, cultural, ambiental, energético e infraestructura. Lo comercial no se considera de manera explícita y se piensa que tiene de momento una dinámica propia en el relacionamiento CAN-Mercosur. Una octava prioridad hace relación al relacionamiento con otros actores internacionales.

- **Autoridades de la UNASUR:** Consejo de Jefes de Estado (con Presidencia pro témpore rotativa de manera anual, por orden alfabético); Consejo de Cancilleres; Consejo de Delegados (altas autoridades de las Cancillerías), Grupos sectoriales; Secretaría General, con sede en Quito.

- **Financiación:** Cuotas de los países miembros.

- **Parlamento:** Protocolo adicional en negociación. Sede en Cochabamba.

- **Solución de diferencias:** sólo en relación con la interpretación del Tratado. Mecanismo directo. En subsidio, Consejo de Delegados o hasta Consejo de Cancilleres. No se ha previsto un mecanismo jurisdiccional.

- **Mecanismo de decisiones de los Consejos:** Consenso de los 12 (en la práctica, unanimidad o por lo menos no oposición).

- ** Cu ndo un proyecto puede ser considerado como Proyecto-UNASUR?:** Debe contar con la aprobación de los 12 miembros. Una vez aprobado como Proyecto UNASUR, puede ser desarrollado por 3 o más miembros; otros miembros pueden adherir en el camino.

- **El rol de América Latina:** Aparece en los objetivos y a lo largo del Tratado. Los demás países latinoamericanos y del Caribe pueden ser Estados Asociados. Pueden ser admitidos, dado el caso, por decisión de los Jefes de Estado. Pueden ser luego admitidos como Estados Miembros (miembros plenos), con el lleno de requisitos previstos en el Tratado.

- **Comienzo de vigencia del Tratado:** Cuando existan ratificaciones de nueve países.

## UNASUR: VISIONES DESDE EL MERCOSUR

María Alejandra Saccone<sup>1</sup>



**“La unión es lo que nos falta para completar la obra de nuestra regeneración”**

*(Carta de Jamaica - Simón Bolívar - Kingston, Jamaica, 6 de septiembre de 1815)*

La reciente creación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) no puede menos que hacer reflexionar sobre los destinos de la integración latinoamericana que parece ir buscando -a lo largo de las décadas- un camino definitivo de consolidación.

Un análisis sobre la iniciativa de la UNASUR quizás pueda hacerse desde diferentes ópticas según el país miembro o la subregión a la que se pertenezca, teniendo en cuenta que todos los países del Cono Sur están relacionados a algún proceso de integración preexistente, ya sea como miembro pleno o como asociado. De cualquier modo, la UNASUR nace con una característica diferenciadora, la de brindar un marco institucional a la “concertación estratégica” de los países que la componen. Concertación alrededor de temas que superan largamente el mero intercambio comercial y que constituyen el basamento para que los países del Cono Sur –en bloque– se posicionen en el mundo, en clave de autonomía: recursos, seguridad, democracia, identidad.

Resulta insoslayable relacionar el análisis al MERCOSUR, particularmente al eje argentino-brasileño, como núcleo de la iniciativa regional y al interés de estos países, en especial de Brasil, de consolidar la subregión como una alianza que fortalezca la capacidad negociadora, ideas sobre las que girará este trabajo. En efecto, si bien la UNASUR encuentra antecedentes muy cercanos en las propuestas brasileñas del Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA) y la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) y en la propuesta venezolana de Alternativa Bolivariana para América Latina y El Caribe (ALBA), es en el eje Argentina-Brasil donde podría encontrar su

fortaleza política e ideológica, complementado con Venezuela aún ligada en mayor medida al personalismo del Presidente Chávez, pero que parecería tener el rol de enfrentar a la región permanentemente con sus contradicciones, así como de generar iniciativas autonomizantes en el discurso y en los hechos, por ejemplo, el impulso al Banco del Sur, acuerdos energéticos entre empresas petroleras nacionales, etc.

En este sentido, es importante no dejar de mencionar que el ALCA también se constituyó en un disparador de estas iniciativas de fortalecimiento regional. El mismo instrumento que Estados Unidos intentó utilizar para fragmentar a la región sirvió para consolidar aún más el espíritu integracionista de Suramérica<sup>2</sup>, a lo que se sumaron las consecuencias sociales derivadas de dos décadas de neoliberalismo; el crecimiento de la cooperación Sur-Sur, el fracaso de los países desarrollados en imponer sus reglas en la OMC y el ingreso de Venezuela al MERCOSUR como miembro pleno.

### MERCOSUR, LA LLAVE MAESTRA

#### El eje Brasil - Argentina

La Unión de Naciones de Suramérica nace como una organización dotada de personalidad jurídica internacional en una coyuntura política particularizada por la comunión ideológica de los países, en la que las diferencias desaparecen a pesar de los distintos condicionantes internos y externos, y que lleva a proclamar en círculos académicos, políticos y culturales que América del Sur tiene todas las condiciones para definir su destino en este Siglo XXI.

Sin duda alguna, las diferentes iniciativas de integración que han ido desarrollándose desde los años 60, reflejan una impronta integracionista que podría calificarse “al estilo latinoamericano”: se proclamaba la integración en el discurso pero no se definía un objetivo político común.

1. Politóloga con estudios de Doctorado en Relaciones Internacionales. Profesora de Relaciones Internacionales en la Universidad Nacional de Entre Ríos. Y, Directora del Centro Regional Rosario de la Universidad de Concepción del Uruguay, Entre Ríos - Argentina.  
2. El ALCA provocó la movilización de organizaciones sociales de todo el continente y del resto del mundo.

Los países eran extraños los unos a los otros, defendían modelos integracionistas opuestos, y las relaciones se basaban en el desconocimiento mutuo y en percepciones de conflicto. En gran medida, el MERCOSUR viene a romper con ese modelo. El acercamiento argentino-brasileño, la desaparición de las hipótesis de conflicto y el crecimiento del comercio bilateral y regional a niveles nunca antes alcanzados, permitieron pensar que las condiciones de fortalecimiento de la región para su inserción internacional comenzaban a darse. Dicen Alfredo y Eric Calcagno (2004):

*“uno de los mitos fundadores de la identidad latinoamericana es el eterno retorno a la idea de unión continental, tal como fue soñado en el tiempo de las guerras de independencia. Cada país, patria chica, parte constituyente de una Patria Grande. En cada momento de crisis o de esperanza vuelve a surgir el sueño de San Martín, de Bolívar o de Artigas ... Muchas veces faltan los conceptos para pensar esa unión. La propia percepción que los latinoamericanos tienen de sí mismos, construida en gran medida por los principales medios de comunicación locales e internacionales, los condena a observar las sombras de la caverna y creer que eso es el mundo. Acaso sea el momento de tomar conciencia de una situación objetiva en extremo favorable para la integración regional, que tal vez permita dar pasos trascendentes<sup>3</sup>”.*

En la coyuntura actual los conceptos de los que hablan los autores son mucho más evidentes, y están dados por la mayor comunión ideológica entre los gobiernos y por la coincidencia en alcanzar un proyecto autónomo regional. Dice Luis Dallanegra, “debe hacerse una distinción entre poder sobre los demás y poder sobre “sí” mismo.” “... Cuando se habla de poder, siempre

se piensa en términos del poder de un actor sobre otro ...(pero también) se puede considerar a la “autonomía”, o en otros términos, al desarrollo de poder sobre sí mismo. La capacidad para establecer metas propias y para tratar de alcanzarlas. Para ello, es indispensable, previamente, tomar conciencia de la situación de dependencia<sup>4</sup>” y, podría agregarse, de la necesidad de medidas de protección de los recursos energéticos.

En el marco del MERCOSUR, diferentes motivaciones de los principales Estados miembros fomentaron el nacimiento del proceso de integración. Mientras Argentina estuvo motivada por un interés económico concreto, el Brasil privilegió sus consideraciones políticas y geoestratégicas apareciendo su interés comercial en segundo lugar. Mónica Hirst<sup>5</sup> afirma que “existían diferentes proyectos de inserción externa en debate en el Brasil”. El ser un actor protagónico en el proceso de regionalización en el ámbito hemisférico pareciera ser el que ha primado.

De acuerdo a la visión realista de la política exterior brasileña, el tratarse de un país continental constituye una “característica de poder”. Esta concepción de país continental con características de global trader responde claramente al accionar económico-comercial internacional del Brasil, país que se ha mostrado como un firme defensor del multilateralismo comercial y de las asociaciones comerciales regionales, las que tienen un carácter complementario en su estrategia de inserción internacional. En efecto, si bien Brasil privilegió sus cuestiones políticas y geoestratégicas en un primer momento, y su interés comercial en segundo lugar, mantuvo una constante a lo largo del proceso: el MERCOSUR como un espacio de negociación internacional, la posibilidad de

3. Calcagno, Alfredo y Calcagno, Eric, “El motor de la Unión Sudamericana”, Le Monde Diplomatique El Diplo, Buenos Aires, Septiembre de 2004, Pág. 8.

4. Dallanegra Pedraza, Luis, El Orden Mundial del Siglo XXI, (Buenos Aires, Ediciones de la Universidad, 1998), Tema. El concepto de autonomía como concepto de poder.

5. Hirst, Mónica y Pinheiro, Leticia, Ibidem, Pág. 9. Hirst toma estas categorías de Albuquerque, José, (1994), “Tres modelos para o Brasil “escoteiro”, “baleia” ou “integração continental””, Carta Internacional, Dezembro, Sao Paulo.

construcción de un área de mayor efectividad económica para mantener la posición de global trader. Brasil intenta hacer converger la visión del MERCOSUR como una plataforma político-económica de inserción productiva internacional, abierta, jamás exclusiva. Pero al mismo tiempo la percibe como agrupación pero bien dispuesta para trabajar en un mundo hostil de polaridades indefinidas, con el objeto de resguardar la "autonomía relativa", reflejo del antiguo pragmatismo brasileño donde el eje identitario de la política exterior es el mismo Brasil y no el MERCOSUR. El proceso de integración constituyó para el Brasil, pues, una instancia negociadora frente al eventual establecimiento de un área de libre comercio y una base más de apoyo para su estrategia de alcanzar reconocimiento como potencia media mundial. La proyección regional fue la constante en su accionar y parece concretarse ahora en la UNASUR.

En el Gobierno de Cardoso la estrategia se basó en el impulso a la industrialización y en la utilización del MERCOSUR para fortalecer la capacidad autónoma de negociación de sus países miembros. Ello, acompañado con una política muy activa, apoyada en el reconocimiento de la comunidad internacional y con miras a convertirse en un interlocutor de privilegio en el comercio internacional y la principal puerta de ingreso de las inversiones en el MERCOSUR. En opinión de muchos académicos brasileños y en coincidencia con la del presente trabajo, el MERCOSUR ha sido para Brasil "un ensayo para una integración superior con Sudamérica"; la propuesta del ALCSA (1993) fue el siguiente paso.

Brasil hace extensivo el sentido estratégico de la integración hacia toda la región del Cono Sur y busca mecanismos para darle mayor viabilidad política a su presencia en las inversiones y en el comercio intrarregional, así como también, apoyo ante la imposibilidad material de negociar en solitario ante espacios y foros como el ALCA, entre otros. Por lo tanto, Brasil aparece como conductor "natural" de esa estrategia con el esfuerzo de hacer presente la idea del "autonomismo

internacional", la mejor expresión de su afirmación de intereses abiertos en un mundo complejo. Esos intereses abiertos constituirían: la continuidad y el desarrollo del MERCOSUR, y el desarrollo de infraestructura de comunicaciones y transporte bioceánico (IIRSA 2000), todo para la integración y la profundización de vínculos extra continentales (LAFER Celso 2000).

Los cambios de gobierno democráticos en el Brasil no implican grandes cambios en la esencia de la política exterior: el eje de la política es Brasil, y de allí a la región y al mundo.

### **Argentina-Brasil-Venezuela**

A partir de la llegada de Lula al gobierno, Brasil priorizó claramente su proyección subregional sobre las bases construidas por su antecesor, a través de afianzar los lazos con gobiernos estables de centroizquierda, promover la Comunidad Suramericana de Naciones, fortalecer los lazos con los países vecinos, ratificar permanentemente los vínculos con Argentina y destacar la defensa de la paz democrática. Brasil y Argentina reposicionaron el eje de la integración en los aspectos políticos: fundamentalmente en el sostenimiento de las democracias de la región como seguro de continuidad y como garantía de estabilidad y seguridad jurídica para terceros países.

En este marco, es insoslayable considerar la relación con los Estados Unidos y con Venezuela a partir del ingreso de este último país como miembro pleno del MERCOSUR. Como expresa Mónica Hirst, "los vínculos con sus vecinos en la región determinan las relaciones (del Brasil) con los Estados Unidos y no al revés". Brasil ha asumido una postura autónoma en la región en relación a los Estados Unidos, ya sea con el apoyo recibido en el rechazo al ALCA, con sus relaciones con Venezuela, con la defensa y protección a la Amazonía -impidiendo el establecimiento de sistemas de control por parte de los Estados Unidos- y la decisión de Brasil de mantener la cohesión del MERCOSUR. Hirst sostiene "Si bien es cierto que la Casa Blanca mira con buenos ojos los

esfuerzos de este país para jugar un rol estabilizador en la región, también es clara la resistencia a que se mueva con plena libertad en algunos campos sensibles de cooperación, especialmente en relación con Venezuela”<sup>6</sup>.

El MERCOSUR, hoy, forma parte de una estrategia de posicionamiento político y de proyección regional. Brasil y Argentina tuvieron desde su creación numerosos desencuentros y crisis comerciales pero nunca crisis políticas que amenazaran gravemente su continuidad, a pesar de los vaivenes en el diseño de política exterior argentina y de las decisiones inconsultas durante el Gobierno de Menem (envío de barcos a la guerra del Golfo, por ejemplo). El crecimiento comercial, el afianzamiento de empresas en ambos países, la consulta política permanente, la defensa de la democracia –respeto por la Cláusula Democrática– en los momentos en los que se vio amenazada (1995, 1999, 2002, 2003, 2005) y, las acciones conjuntas ante los conflictos entre países de la región basados en el objetivo de hacer del MERCOSUR una zona de paz, han hecho de la relación argentino-brasileña una diferenciación en sí misma a nivel del continente, a pesar de las distintos estilos de proyección externa. El MERCOSUR, de la mano de ambos, ha reforzado su institucionalidad con la creación del Parlamento y ha comenzado a asumir la deuda con los socios menores, a partir de reconocer las consecuencias negativas de las asimetrías -que han afectado la integración- y creando el Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR, entendiendo la deuda de ambos países con el cumplimiento de sus objetivos de desarrollo regional.

Brasil trazó una estrategia de afianzamiento de vínculos de inversión (directa e indirecta) muy fuertes en toda la región, en áreas de infraestructura, energía e industria, disponiendo de importantísimos niveles de recursos a través del Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. En este marco, podría suponerse que la inclusión de Venezuela ha generado, sin lugar a

dudas, un nuevo equilibrio de poder en la subregión, que obligó a Argentina y Brasil a trazar una estrategia de contención de ese país para evitar excesos políticos que pudieran afectar la estabilidad de la región. En suma, Venezuela, podría posicionarse como competidor, según unos, lo cual pondría en riesgo la UNASUR. Para otros, se estaría convirtiendo en un socio importante de un nuevo proyecto que prolonga algunas tendencias ya existentes.

De alguna manera, desde el exterior se observa que el eje político regional pasó a ser inevitablemente: Argentina-Brasil-Venezuela. Los vínculos de relacionamiento en este triángulo son diferentes a pesar de la cercanía ideológica, pero sin lugar, de características estratégicas. Brasil y Argentina se necesitan para sostener la estabilidad regional y el fortalecimiento del MERCOSUR como núcleo duro de la UNASUR, y ambos necesitan a Venezuela por sus recursos energéticos y financieros y su liderazgo ideológico que se reconoce como el elemento que sigue consolidando a parte de la región en esta estrategia de fortalecimiento autonómico que parece esconderse detrás de la UNASUR.

## **BRASIL, LA UNASUR Y LA SEGURIDAD REGIONAL**

Es sabido que, desde el año 2001, las cuestiones de seguridad condicionaron las agendas de casi todos los países del mundo, Sudamérica no es la excepción. En este sentido se considera que la UNASUR es una apuesta fuerte del gobierno brasileño en pos de la seguridad regional. Su condición geográfica de limitar con la mayoría de los países de la región lo obliga a resguardarse en un momento donde la transnacionalización de los vínculos mundiales hace casi imposible el control de los movimientos, que incluyen pero no se limitan a los especulativos financieros.

Pero esta apuesta tiene antecedentes en la cooperación que en este orden se ha desarrollado

6. Hirst Mónica. Los desafíos de la política Sudamericana de Brasil, Nueva Sociedad. Chile. Nro. 205.

a nivel del MERCOSUR. Las primeras y principales acciones de cooperación paralelas a la integración en Argentina y Brasil fueron la militar a través de ejercicios conjuntos y el diseño de un avión militar (década del 80). Así, las Fuerzas Armadas brasileñas dejaron de considerar a la región sur como escenario de conflicto y dirigieron su mirada a la Amazonía. El gobierno, simultáneamente a la cooperación con Argentina, comenzó a diseñar un proyecto de desarrollo y seguridad en la región norte, reconociendo las nuevas amenazas vinculadas al terrorismo internacional, narcoactividades, tráfico ilegal de armas, degradación del medio ambiente y fundamentalismos, entre otros.

Pero la mayor presencia militar estadounidense en la región amazónica (Plan Colombia) y las políticas de defensa más agresivas de Venezuela y Colombia, hacen pensar que la propuesta del Consejo Sudamericano de Defensa es en realidad el principal interés inmediato del Brasil, teniendo en cuenta los últimos sucesos entre Colombia y Ecuador y la exigencia de aquel país de reconocimiento de las FARC como grupo terrorista.

El interés nacional brasileño y su proyección como potencia emergente necesitan que América del Sur se afirme como zona de paz, por una parte; pero también, que se preserve de la intervención e injerencia de los Estados Unidos. En ese marco se entiende el Consejo de Defensa Estratégica y el impulso de un nuevo sistema de defensa, tal vez, interamericano. El mensaje está enviado. Las condiciones geopolíticas del Brasil lo conducen en ese sentido inevitablemente.

El interés nacional brasileño y su proyección como potencia emergente necesitan que América del Sur se afirme como zona de paz, por una parte; pero también, que se preserve de la intervención e injerencia de los Estados Unidos. En ese marco se entiende el Consejo de Defensa Estratégica y el impulso de un nuevo sistema de defensa regional que excluye a los Estados Unidos y que, si bien no fue apoyado en forma unánime, no fue rechazado

y, de alguna manera, repiensa el sistema de defensa interamericano existente desde épocas de la guerra fría. El mensaje está enviado. Las condiciones geopolíticas del Brasil lo conducen en ese sentido. El debate sobre defensa es inevitable en las condiciones internacionales actuales impuestas por el país hegemónico en la región. Así parece haberlo comprendido Brasil, quien posee la frontera más extensa en el subcontinente.

## PERSPECTIVAS

A pesar de los cambios, producto del fin de la guerra fría, los países del MERCOSUR coincidieron en identificar esta nueva etapa con la modernización y el crecimiento económico; también con el respeto a los derechos humanos. Si bien, no le otorgaron el mismo lugar de importancia a las relaciones con los Estados Unidos, los vaivenes en la orientación de las políticas exteriores no afectaron el sentido de continuidad que los gobiernos le transfirieron al proceso de integración regional. Pero, ni la concertación ni la integración regional hoy responden a los mismos parámetros de los 80 y menos de los 90.

Al comienzo de este trabajo se mencionaba que la UNASUR implicaba un marco institucional a la nueva "concertación estratégica": reconocimiento de problemas comunes, búsqueda de soluciones concertadas, defensa de los recursos estratégicos. En efecto, los desafíos, las amenazas a la que se enfrentan los países del Cono Sur no son las mismas, a excepción de la siempre existente presión de los Estados Unidos. La cuestión de la seguridad se ha consolidado en el eje de las relaciones entre los países y esto lleva a la búsqueda de modalidades de fortalecimiento de las capacidades negociadoras de los mismos. Es indudable que la UNASUR implica fortalecer esas capacidades pero resulta necesario plantearse algunas preguntas: ¿se busca el desarrollo independiente?, ¿existe una misma percepción de identidad?, ¿se busca un sistema de asistencia recíproca para el desarrollo?, ¿el liderazgo brasileño es inevitable para el éxito de la iniciativa

sumado a los nuevos recursos petrolíferos descubiertos?, ¿el personalismo del gobierno venezolano contribuirá positivamente al afianzamiento de la región?.

La capacidad de maniobra de los actores de la periferia del mundo es limitada. Iniciativas estratégicas al estilo de la UNASUR son necesarias como lo fue la regionalización en la década de los 80 por otros motivos. Pero es necesario pensar los términos de esa estrategia.

Los países de la región, a juicio de estas líneas, están atravesando un período privilegiado en el que la percepción de la identidad regional se ha afianzado notablemente; la coordinación externa y la cooperación también van en esa línea. Pero el liderazgo brasileño es una realidad palpable que debe ser analizada por los demás países. Los vaivenes políticos y económicos latinoamericanos pueden afectar el sentido de la iniciativa pero lo importante a destacar es la función estabilizadora del eje argentino-brasileño. Si bien el peso del Brasil es indudable, la apoyatura argentina en esta función de paraguas de defensa democrática es igual de importante dado que ningún país, ni

aun los más poderosos, pueden realizar exitosamente sus propósitos y acciones, sin los otros o sin alianzas, máxime cuando implican los destinos de múltiples sociedades.

Los países del Cono Sur tienen una deuda social aún muy grave y cuentan paradójicamente con los recursos más importantes para mover las economías; entre ellos, podemos citar enormes posibilidades de producir alimentos y alternativas energéticas. El MERCOSUR y la UNASUR pueden constituir un tándem perfecto con la condición del reconocimiento de las limitaciones y la definición de objetivos políticos al modelo europeo de los 50, a fin de no limitar las acciones a cuestiones de seguridad meramente protectivas y lograr definitivamente un camino de desarrollo autosustentable, teniendo presente que este tema también es una cuestión de seguridad.

El condicionante externo regional, los Estados Unidos, es una realidad que no va a cambiar aun con el cambio de gobierno en ese país. Por ello, el tener claro qué cambió y qué no, llevará a que los países de la UNASUR finalmente definan un proyecto autonómico con "grandeza de miras".

## LA CAN Y SUS RELACIONES CON EUROPA Y SURAMÉRICA

Rocío Pachón<sup>1</sup>



Sobre la consolidación del proceso de integración de la Comunidad Andina (CAN), su funcionamiento y sus relaciones actuales y posibles con Europa y con Suramérica existen varias visiones. En muchos aspectos éstas son distintas, pero en otros son semejantes. Desde una percepción optimista, se percibe que este grupo de integración subregional presenta órganos supranacionales de carácter político, diplomático, legislativo y jurídico que ningún otro grupo en América Latina posee. Tiene una zona de libre comercio imperfecta y una unión aduanera en configuración y ha incorporado un amplio número de proyectos que permiten hablar de una agenda comprehensiva de prioridades entre las que se encuentran la estrategia en materia de medio ambiente, el proyecto de integración energética, la agenda social y la política exterior común. Desde esta visión, existe un escenario factible para la firma del Acuerdo de Negociación entre la CAN y la Unión Europea (UE) y un paquete de insumos y aportes importantes para la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

Desde una percepción pesimista, la CAN, por el contrario, es percibida como un proceso que ha avanzado lentamente. Sus instituciones, si bien son muy elaboradas en el papel, presentarían importantes problemas de funcionamiento; no existiría verdadera voluntad política entre sus miembros y más que integración, lo que se habría alcanzado son acuerdos de buenas intenciones con poca funcionalidad práctica. Desde esta percepción, los Estados, antes que conciliar posiciones, identificar prioridades y construir mecanismos de solución multilateral a los problemas de inestabilidad política y social que todos presentan, habrían preferido actuar solos y dar prioridad a sus agendas nacionales. Ello porque todos presentan dinámicas domésticas problemáticas, han identificado diferentes prioridades para sus relaciones con el mundo y han optado por estrategias reactivas más no programadas para el manejo de sus problemas internos y de sus diplomacias.

Teniendo en cuenta que el realismo de la cooperación existe y que el escenario internacional actual plantea la necesidad de construir alianzas, establecer redes, hacer amigos, e incluso, armar grupos supranacionales con los vecinos y con otros Estados, es conveniente analizar el balance de logros y desafíos que en la actualidad presenta este grupo de integración subregional. La consecución de este objetivo permitirá, adicionalmente, entender las posibilidades que tiene este grupo para fortalecer las relaciones con la Unión Europea por una parte, y con la Unión de Naciones Suramericanas por la otra.

### LO QUE TIENE LA CAN PARA FUNCIONAR HOY Y PARA PROYECTARSE

Más que un grupo de integración, la CAN ha conseguido conformarse como un grupo de concertación de intereses gubernamentales y también societales. Además de los Estados y de sus cuerpos gubernamentales, la CAN actualmente se nutre de la participación de actores de la sociedad civil, ha ampliado su agenda de trabajo a temas relevantes para los intereses comunes de los Estados y de sus pueblos y ha logrado despertar el interés de otros actores como la Unión Europea y Chile: el primero con quien gestiona proyectos de cooperación para atender los problemas de la región y los de sus miembros, y con dificultades avanza en la negociación de un Acuerdo de Asociación; y el segundo, con quien ha concretado su participación como miembro asociado.

Pese al lento y quebradizo proceso de construcción andino, en la actualidad la CAN es más que reuniones presidenciales o de cancilleres. La participación ciudadana se ha convertido en un elemento central del proceso andino de integración. Esta se manifiesta a través de la formulación y la presentación de las opiniones o puntos de vista de los Consejos Consultivos Empresarial y Laboral Andinos, pero también

1. Profesora Universidad del Rosario, Bogotá-Colombia. Profesional en Relaciones Internacionales y Especialista en Estudios Europeos en la misma Universidad. MSc en Latin American Studies en la Universidad de Oxford.

mediante el desarrollo de encuentros de la sociedad civil, los programas sociales en diseño, o mediante algunas actividades con jóvenes de la subregión, la concertación de los intereses de los pueblos indígenas de la CAN y de los consumidores y municipios.

Prueba del valor que han tomado los actores societales son el Consejo Consultivo de los Pueblos Indígenas y la “Red Académica Andina y de Organizaciones Sociales (RAOOS)” creados en el 2007. Ambos no sólo representan los intereses de dos tipos de actores diferentes a los Estados, sino también la importancia y el reconocimiento que éstos decidieron dar a los pueblos indígenas y al sector académico.

Adicionalmente a los nuevos actores que ahora también tejen los lazos del proceso de construcción andino, otro logro de esta apuesta subregional es la ampliación de la agenda de trabajo. Los Estados y sus sociedades han logrado la concertación en muchos temas de interés general: agenda ambiental, agenda social, cooperación internacional, cooperación política, democracia y Derechos Humanos, desarrollo fronterizo, energía, seguridad y paz, infraestructura, lucha antidrogas y Política Exterior Común, entre otros.

Para un grupo supranacional conformado por Estados con problemas de estabilidad doméstica, tanto de tipo político como económico y social, la concertación de una agenda amplia que cubra temas de desarrollo indudablemente permite el consenso. Aun cuando existen temas sensibles en los cuales es muy poco lo que se ha avanzado, particularmente, los asuntos de política exterior común, paz y seguridad y drogas ilícitas, entre otros, no se pueden negar los avances que han tenido las actividades que cubre la agenda ambiental, la agenda social y la de infraestructura y parcialmente la de energía. Indudablemente, es en estos temas en donde se encuentran las principales vías de acción y de desarrollo de la CAN.

La protección del medio ambiente y la reducción de la pobreza y de la desigualdad no son sólo temas relevantes en las agendas globales, sino también para los andinos y para la posición que éstos pueden jugar en escenarios multilaterales -no hay que olvidar que la agenda de la biodiversidad se entiende como un asunto específico-. Los países de la CAN comparten un alto contenido biodiverso, poseen importantes recursos hídricos y han adquirido conciencia de que la protección del medio ambiente es un asunto social y de supervivencia. También comparten problemas para atender eficazmente a las demandas de empleo, salud, educación, desarrollo rural, seguridad alimentaria, interculturalidad, y desarrollo fronterizo. Por ello, para los miembros de la CAN y sus sociedades, el soporte que da este grupo a los esfuerzos nacionales para fortalecer las capacidades en materia de medio ambiente, es un logro de la apuesta subregional. Igualmente lo es la posibilidad de usar este mecanismo de integración para la concertación de posiciones conjuntas ante los foros internacionales de negociación en materia de cambio climático y lucha contra la pobreza, así como para el fortalecimiento de la participación de los delegados nacionales.

El desarrollo de proyectos de infraestructura y de energía son otros logros de los andinos. Quizás, se encuentran entre los más funcionales de todos los esfuerzos del mundo en desarrollo, y los que indican que el proyecto de integración tiene viabilidad. En el tema infraestructura, resulta importante mencionar “que la planificación y programación de la infraestructura de transportes para la integración viene manejándose a escala sudamericana (...) dando prioridad a las acciones y proyectos contemplados en el marco de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA)”<sup>2</sup>. En el tema de energía, desde el 2004 los andinos han empezado a trabajar en la interconexión subregional eléctrica y gasífera, así como en la formación de “clusters” energéticos y el desarrollo de energías renovables.

2. Página oficial de la Comunidad Andina, “Infraestructura”, en página web de <http://www.comunidadandina.org/infraestructura.htm>, revisada el 2 de junio de 2008.

Como se aprecia, los logros en materia de infraestructura y de energía no sólo indican hechos concretos en el avance de objetivos estratégicos andinos, sino también, la apuesta hacia una realidad integracionista suramericana.

Finalmente, dentro de muchos otros, también debe reconocerse para los andinos el interés que han despertado en la Unión Europea y en Chile. Después de varios intentos fracasados y de un esfuerzo de valoración conjunta para que los europeos decidieran empezar un proceso de negociación hacia la firma de un acuerdo de cuarta generación con los andinos, la UE dio vía libre a este proceso. Como lo mencionó el jefe de la delegación que envió la UE para lanzar las negociaciones de este acuerdo, Tomás Duplá del Moral, "el empeño y la determinación de los países andinos han sido más grandes que las dificultades del grupo, entre ellas la salida de Venezuela (abril de 2006) para llegar hasta este momento"<sup>3</sup>.

El grado de integración que tenían los andinos, las acciones que implementaron algunos de éstos para articular sus políticas de comercio y regímenes comerciales a la normatividad andina y la existencia y posible fortalecimiento de las instituciones comunitarias, fueron sin duda las razones que evaluaron los europeos para considerar al proyecto andino como viable y estratégico para despertar sus intereses comerciales y de inversión; así como para llegar a considerarlo como un referente institucional y político para la UNASUR.

En este contexto de intereses, la incursión de Chile como miembro asociado también puede considerarse como un logro para el proyecto andino. Primero, porque tal ingreso pone en evidencia la confianza de Chile en la infraestructura de la CAN y en la unidad de sus socios, incluso ante la pérdida de uno de ellos. Segundo, porque el ingreso de este nuevo país

dejó ver la importancia estratégica que representaba este grupo para su proyecto nacional y su necesidad de enfrentar el proceso económico mundial como parte de un gran bloque económico. Y finalmente, porque el ingreso de Chile como miembro asociado, podría ser, con el tiempo, una ganancia para la estabilidad andina: este país tiene una economía sólida, con gran capacidad industrial y exportadora y optó por ser miembro no sólo del Mercosur sino también de la CAN, con lo cual presta una indudable contribución al proceso suramericano.

En suma, la participación de actores diferentes a los Estados en el proceso de construcción andino, así como la ampliación de la agenda y el estrechamiento de lazos con la UE y con Chile son, sin duda, algunos de los principales logros que este grupo alcanzó en el último tiempo. Aun cuando estos tres grandes ítems todavía tienen mucho por recorrer, su apreciación es un indicativo de que la CAN sigue su marcha y que el proyecto de integración va mucho más allá de los intereses de los Estados y de los temas tradicionales.

Un balance, sin embargo, de la situación actual de la CAN y de sus posibles relaciones con Europa y con Suramérica requiere también el análisis de los temas pendientes. Más que obstáculos al proceso de construcción andino, la identificación y el análisis de estas variables puede entenderse como desafíos. Trabajar en dichos puntos, efectivamente, implicaría hacerlo en la construcción de las futuras relaciones de la CAN con la UE y con la UNASUR.

## OBSTÁCULOS Y DESAFÍOS DE LA CAN

El proceso de construcción andino no ha sido todo lo integral y rápido que se quisiera. Aun cuando siempre ha tenido como referente el proceso de construcción europeo, bloque que incluso motivó e impulsó la construcción del Pacto Andino en

3. "La UE y la CAN anuncian oficialmente inicio de negociaciones para asociación", en Agencia EFE, Tarija, Bolivia, 14 de junio de 2007. En página oficial de la Comunidad Andina - Artículos periodísticos, <http://www.comunidadandina.org/prensa/articulos/efe14-6-07.htm>, revisada el 2 de junio de 2008.

1969, las diferencias entre los dos grupos son muy grandes. Entre algunos de los desafíos que presenta actualmente la CAN se pueden destacar: limitaciones para llevar a la práctica la nueva agenda andina, algunas fallas estructurales y debilidades de la integración económica, entre otros. Veamos cada uno de los desafíos enunciados anteriormente.

### **Limitaciones para hacer práctica la nueva agenda andina**

La agenda andina ganó al ampliarse, pero asumió los costos de una lenta profundización. Si bien un logro para los andinos fue ampliar los asuntos tratados a nivel supranacional para construir nuevos consensos y atender problemáticas que afectan a actores nacionales diferentes a los Estados, también asumió el costo de avanzar lentamente dada una agenda más compleja. Así, el desarrollo de una industria de servicios relacionados con la producción petrolera, la explotación de gas natural, la exportación de energía eléctrica y, a futuro, la formación de redes hidro-energéticas, así como la relación comercio-ambiente y el liderazgo andino en el tratamiento de aspectos como el aprovechamiento sostenible de los ecosistemas, el acceso al agua potable, el manejo integrado de los recursos hídricos y la prevención de desastres naturales, han sido ventajas anunciadas oficialmente pero lentamente desarrolladas en la práctica.

A manera de ejemplo está el tema de la lucha contra el problema mundial de las drogas. Si bien gran parte de los países andinos sufren

indistintamente este flagelo, los avances supranacionales para atender el Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos han sido limitados. Cada país sufre diferentes consecuencias y maneja sus propias posiciones para atender el problema. Esto ha dificultado el consenso y las acciones.

Mientras en Colombia la producción y el tráfico de drogas ha constituido, desde finales de la década de los ochenta, uno de los puntos centrales de la agenda de su política exterior así como de sus relaciones con los Estados Unidos, en el caso de Bolivia y de Perú, el problema no sólo es reciente, sino que se percibe como consecuencia del desbordamiento que generan los efectos del conflicto colombiano<sup>4</sup>. Ello ha hecho de este tema un punto de acuerdos parciales, pero también de confrontación.

En efecto, "los miembros de la Comunidad Andina se han comprometido a llevar adelante acciones necesarias para enfrentar el problema de las drogas de acuerdo con los principios de corresponsabilidad, no condicionalidad y priorización del desarrollo alternativo, que exige un manejo integral y equilibrado tanto del control de la oferta como de la reducción de la demanda"<sup>5</sup>. Los aportes que otorga Estados Unidos a Colombia para la erradicación de los cultivos ilícitos<sup>6</sup>, y desde el 2003, para enfrentar la lucha contra el terrorismo, sin embargo, ha generado desacuerdos entre los socios y, por ende, dificultad para que existan avances de este tema en el marco de la normatividad andina.

4. "Bolivia y Perú se están convirtiendo en un segundo polo de producción de cocaína en los Andes, aunque todavía a escala relativamente pequeña en comparación con Colombia, y abastecen en especial un mercado latinoamericano cada vez más grande, además de los mercados tradicionales de Estados Unidos y Europa. De manera igualmente importante, las políticas que allí se adelantan como parte de la guerra contra la droga liderada por Estados Unidos están agravando las tensiones sociales, con resultados potencialmente explosivos para las instituciones democráticas extremadamente débiles de ambos países". "Coca, droga y protesta social en Bolivia y Perú", International Crisis Group, Informe sobre América Latina N° 12, 3 de marzo 2005.

5. Los países andinos decidieron poner en vigencia el 22 de junio del 2001, a través de la Decisión 505 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, el "Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos". Página oficial de la Comunidad Andina. Decisión 505. Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos. <http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/D505.htm>

6. "Infortunadamente, el presupuesto de Estados Unidos para el año fiscal 2006 que presentó el Presidente Bush al Congreso plantea recortes en la financiación de programas de desarrollo alternativo y construcción de instituciones de casi el 20 por ciento para Perú y 10 por ciento para Bolivia", Ver: "Coca, droga y protesta social en Bolivia y Perú", International Crisis Group, Informe sobre América Latina N° 12, 3 de marzo 2005.

Como es natural, los problemas de la Comunidad Andina son derivados de los distintos intereses de sus miembros y el tema de la lucha contra las drogas es un aspecto sensible para todos ellos. Este no sólo afecta la visión de sus políticas domésticas para tratar con este flagelo, sino también la visión de sus políticas exteriores para relacionarse con los actores internacionales, que conciben su responsabilidad para tratar con este problema desde diferentes ópticas.

### Fallas estructurales

El marco institucional de la Comunidad Andina continúa siendo débil en la práctica. Los nuevos órganos creados con el Protocolo de Trujillo de 1996<sup>7</sup>, como son el Consejo Presidencial Andino, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y la Secretaría General (SG), que asumió las anteriores atribuciones de la Junta del Acuerdo de Cartagena, han fortalecido limitadamente las ya existentes instituciones de la CAN.

Pese a que la SG es la única instancia permanente, está integrada por funcionarios técnicos especializados y, de una u otra manera, representa el interés general de la Comunidad y no los intereses particulares de los miembros; es un órgano parcialmente ejecutivo que tiene capacidad de propuesta, pero las decisiones se encuentran cada vez más en manos de los países. Esta función la tienen los Consejos, Presidencial y de Ministros, y la Comisión, todas instituciones cada vez más fuertes frente a la Secretaría General, pero sin embargo muy débiles por las dificultades crecientes de sus consensos en temas sustanciales. En efecto, el propósito integrador debe ceder en muchas ocasiones y de manera creciente, a una visión netamente intergubernamental que representa los intereses nacionales, en algunos casos irreconciliables, y que se reúnen de manera ad hoc.

A manera de ejemplo, la falta de acuerdo que existía al interior de los órganos intergubernamentales decisorios, no obstante, llevó a que en la praxis, éstos cedieran parte de su espacio y de sus responsabilidades a la SG. Ello se vio en el proceso de valoración conjunta entre la CAN y la UE. La Secretaría General, en lugar de la Comisión, ganó el liderazgo para adelantar dicho proceso. La falta de acuerdo entre los Ministros de Comercio Exterior y la ausencia de una estructura de representantes permanentes que hiciera seguimiento a sus postulados, hizo que los europeos percibieran a la SG como un interlocutor más confiable y que la comunicación se diera con los Viceministros andinos, funcionarios con alto conocimiento técnico en los asuntos de integración económica, antes que con los Ministros de Comercio Exterior<sup>8</sup>. Hoy en día ocurre exactamente todo lo contrario. Los países son cada vez más decisorios. Esto hace parte del problema institucional actual.

En suma, los problemas internos entre las instituciones decisorias y la ausencia de poder de la SG, sin duda, afectan el proceso de integración andino. Si este resultado se compara con los propósitos institucionales que señalan que sólo a través de instituciones fuertes es posible impulsar el proceso de construcción supranacional y contener la tendencias de los gobiernos y de sus líderes a actuar en función de sus propios intereses, es posible decir que la CAN todavía tiene un largo camino por recorrer para concluir su proyecto comunitario.

### Las debilidades de la Integración económica<sup>9</sup>

La integración económica ha sido el tema central del grupo andino. Después de 36 años de convivencia subregional, sin embargo, la Comunidad Andina sólo cuenta con una zona de libre comercio (ZLC) pero no ha logrado constituir

7. Ver Acuerdo de Trujillo de 1996.

8. "La Dirección General (DG) 2 encargada de los temas económicos, comerciales y de las negociaciones comerciales, fue la que lideró el proceso de valoración conjunta. A su lado ha participado la DG 1 que trata los temas de la Política Exterior y de Cooperación Política. Una vez culminado este proceso, el paso a seguir fue la comunicación y la intervención directa de los Ministerios de Comercio y de las Cancillerías". Entrevista realizada a Gustavo Guzmán, ex funcionario de la CAN.

9. En la práctica los Estados y los órganos andinos han desistido de hablar de esta debilidad. Pese a que formalmente todavía se habla del arancel externo común, nadie quiere aplicarlo. Ello no es posible dada la diversidad de modelos nacionales.

plenamente el proyecto de Unión Aduanera. Adicionalmente, están los problemas que genera el esquema de regionalismo abierto. A diferencia de otros grupos de integración subregional, el tema económico no parece ser el aspecto que une a los andinos sino uno de los que genera discordia.

Se dice que la ZLC concluyó en 1993, pero la suspensión que hizo Perú el 27 de agosto de 1992 de la totalidad de sus compromisos con respecto al programa de liberación y, posteriormente, su incorporación en agosto de 1997, finalmente condujo a que sólo hasta el 31 de diciembre de 2005, con la plena incorporación peruana, se hiciera realidad una zona de libre comercio entre los miembros de la CAN. Su aplicación, sin embargo, tiene aún obstáculos importantes.

En cuanto a la unión aduanera, los resultados son menores. Si bien, los Presidentes dispusieron perfeccionar la unión aduanera ante la necesidad de avanzar al mercado común y mantener una posición conjunta en las negociaciones comerciales internacionales, en los últimos años, la Decisión 669 que suspende la Unión Aduanera andina representada por el Arancel Externo Común (AEC) y el Sistema Andino de Franjas de Precios (SAFP) el 13 de julio de 2007, indica la aplicación de un modelo arancelario nacional flexible y una Unión Aduanera convergente.

Ello es producto de los problemas arancelarios constantes. Aunque la AEC y el SAFP están vigentes desde 1995, ambos sistemas nunca fueron plenamente implementados por sus miembros. "Perú no aplica el AEC ni el SAFP. Bolivia tiene excepciones resultantes de su singular estado de mediterraneidad. Ecuador, por ser considerado de menor desarrollo relativo, goza de un régimen especial que le permite aplicar aranceles diferenciales para un grupo de productos. Colombia aplica diferimientos arancelarios. A ello se suman otras excepciones

(nómina de bienes no producidos, salvedades del convenio automotriz, lista de ceros arancelarios) que si bien perforan la política común, han sido consideradas como un mal necesario para poder mantener una política arancelaria comunitaria, así sea de fragmentaria aplicación"<sup>10</sup>.

Avanzar en dichas condiciones es complejo. Sin embargo, el esquema de integración abierto en diferentes plataformas comerciales, es decir, bajo un modelo de geometría variable, mediante el cual es posible avanzar en diversas direcciones sin renunciar a la defensa del patrimonio común, también plantea varios interrogantes. Si bien, a través de este esquema, los Estados lograron resolver sus diferencias, para que varios miembros hubieran empezado a negociar un TLC bilateral con los Estados Unidos, los costos en desviación del comercio pueden ser elevados. Ello tomando en cuenta que las cifras de comercio intrarregional no tienen ratios significativos y que para Perú, que ya tiene un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, y para Colombia, que ya lo negoció y firmó pero está en proceso de ratificación por parte del Congreso de los EEUU, su principal socio comercial es el mercado estadounidense.

En definitiva, los retos que en adelante tiene la CAN para alcanzar la integración económica y comercial son grandes. Además de lograr conciliar los múltiples intereses que tiene cada uno de los socios andinos en materia comercial y de relaciones exteriores, la CAN también debe enfrentar las presiones que por un lado genera la apuesta de TLC nacionales con Estados Unidos y la que genera el logro de un Acuerdo de cuarta generación andino con los europeos, que en la práctica comercial resulta prácticamente igual a cualquier otro TLC con países desarrollados.

Los desafíos para encontrar consenso y avanzar en la aplicación de la agenda, para superar las fallas institucionales y finalmente para alcanzar la concreción del proyecto de integración andino son

10. Andrés Espinosa Fenwarth, "Baile del CAN-CAN", Bilaterales.org, fijado 25 de junio de 2007, en página web de [http://www.bilaterals.org/article.php3?id\\_article=9133](http://www.bilaterals.org/article.php3?id_article=9133), revisada el 3 de junio de 2008.

enormes. Después de un largo proceso, no queda duda que falta mucho por hacer y por ejecutar a fin de que la CAN logre un funcionamiento más apropiado. Pese a ello, es importante entender que la CAN, como grupo de integración subregional, es importante porque permite el acercamiento entre naciones hermanas y porque mantiene vigente el espíritu integracionista y la posibilidad de hacer más fuertes las posiciones de negociación de cada uno de sus miembros en procesos donde ir juntos representa más poder que ir separados.

### **A MANERA DE CONCLUSIÓN: LAS VISIONES REALISTAS NO SON CONTRAPRODUCENTES**

Entender el proceso de integración andino desde una óptica pesimista puede ser sin duda, hoy por hoy, una apuesta realista. Sin desconocer los avances y los logros alcanzados por los miembros andinos en su esfuerzo por unirse y por fortalecer sus vínculos entre ellos, con Europa y con los demás suramericanos, la realidad es que existen muchos obstáculos para alcanzar dicho propósito. Estudios profundos sobre las falencias que limitan su progreso aportarían, sin duda, más que cualquier ratificación retórica de que las cosas van bien.

De lo que se trata es de empezar a construir una visión de pesimismo constructivo que no niegue la esperanza y tampoco afirme un destino apocalíptico, pero que permita ver el mundo real. Esto es, una CAN con todos sus logros pero también con todos sus obstáculos.

Las ventajas de una apuesta a esta forma de ver, de mostrar y de estudiar a la CAN son varias:

Primero, permite evitar la construcción de falsas expectativas y proyectos irrealizables que dan paso a una sensación de fracaso. No se trata de restringir el espectro de los proyectos ni de clasificar algunas metas como inalcanzables. De lo que se trata es de manejar nociones de tiempo claras sin tener miedo al largo plazo y de valorar las dificultades y los obstáculos como partes esenciales del proceso.

Segundo, evita la construcción de sólo fachadas, es decir, de imágenes erróneas que muestren a la CAN ante los andinos y ante el mundo como algo que no es. Existe un amplio porcentaje de la población andina que fácilmente entiende lo que realmente pasa en la CAN. Otro tanto, quizás no lo entienda o no le interese. Lo cierto es que en el momento de aplicar decisiones como implementar elecciones parlamentarias directas, lo que importa es la confianza y la credibilidad que la población tenga en la CAN y ésta sólo se construye mostrándole a la población una versión de logros y de obstáculos.

En cuanto a lo que se proyecta al mundo, ya varios casos de política exterior suramericana han mostrado las dificultades que tiene el proyectar una imagen parcialmente cierta. En efecto, la parálisis del proceso de negociación entre la UE y el MERCOSUR para firmar un acuerdo de cuarta generación fue el costo de una apuesta de mostrar más de lo que el MERCOSUR realmente era. Con la expectativa de que este grupo era más que una zona de libre comercio, los europeos empezaron la negociación de este acuerdo. Por el camino se encontraron con la desilusión al percatarse de las fallas y de los vacíos que éste tenía. Ello, fue una de las razones que los llevó a desistir de seguir adelante con el proyecto.

Finalmente, está el hecho de calcular con mayor conciencia los costos y los beneficios de apuestas futuristas. Ser sincero con lo que se es y con lo que se tiene, permite medir las capacidades reales para asumir retos, realizar proyectos y concretar objetivos. No hay duda que el optimismo ingenuo es una buena guía para dar inicio a proyectos; sin embargo, tampoco hay duda de que esta fuerza emocional no necesariamente lo es para construir proyectos estables, duraderos y eficientes.

La CAN ya transitó por varias etapas de ilusión y otras tantas de frustración. Es tiempo de que asuma una posición más realista. El contexto actual no es de guerra, ni tampoco de postguerra y, por ello, construir un proyecto como el andino no requiere, como condición necesaria, un pensa-

miento optimista ni tampoco esperanzador. Con dosis menos cándidas de explicación y planificación será posible ver e imaginarse a la CAN como es, y dejar de hacerlo como algo que no ha sido.

Apostar a esta lógica de pesimismo constructivo quizás no hará que la CAN funcione, si es que realmente no hay condiciones para hacerlo. Simplemente, permitirá menos improvisación y, desde luego, aportará al fortalecimiento de las relaciones con la Unión Europea y con la UNASUR.

Para los europeos, la transparencia en las relaciones es condición de confianza y de amistad. Por ello, mostrarles lo que los andinos tienen y de lo que carecen ha sido importante para avanzar con el

proceso de negociación del acuerdo de cuarta generación. Para la UNASUR, es claro que el soporte que le da la CAN está en sus instituciones y en los avances que ha tenido en la agenda política y social. Una proyección falsa de lo que puede brindar la CAN debilitaría a la UNASUR pero ante todo a la CAN misma.

En definitiva, no hay que dejar exclusivamente a los actores de la oposición a los proyectos de integración, la responsabilidad de hacer las críticas y denunciar los vacíos. Esta responsabilidad también la debe asumir la institucionalidad andina. Ello podría fortalecer la legitimidad de la CAN, así como debilitar las críticas de los anti-integracionistas.

# INTEGRACIÓN SURAMERICANA Y GLOBALIZACIÓN: EL PAPEL DE LA INFRAESTRUCTURA

Rosario Santa Gadea Duarte<sup>1</sup>



## INTRODUCCIÓN: ¿POR QUÉ ES NECESARIA UNA VISIÓN ESTRATÉGICA PARA LA INTEGRACIÓN FÍSICA SUDAMERICANA?

Suramérica es una región rica en recursos naturales con un gran potencial. No obstante, la mayoría de sus economías no crece de manera suficiente para reducir problemas de pobreza, desempleo y exclusión, aumenta la brecha de Suramérica con el primer mundo y perdemos terreno con respecto a otras regiones en desarrollo.

Se trata de examinar en qué medida Suramérica puede ser una plataforma para la inserción económica en el mundo de los países que la componen. Para ello, el papel de la integración física es esencial.

Las llamadas carreteras “interoceánicas” se enmarcan en un concepto de Ejes de Integración y Desarrollo (EID) suramericanos que buscaremos esclarecer. La integración regional será analizada desde el punto de vista de una visión geoeconómica de la articulación del territorio, así como del papel de la infraestructura y la logística, en una dimensión suramericana, para ganar grados de competitividad en la inserción

internacional y propiciar el desarrollo descentralizado.

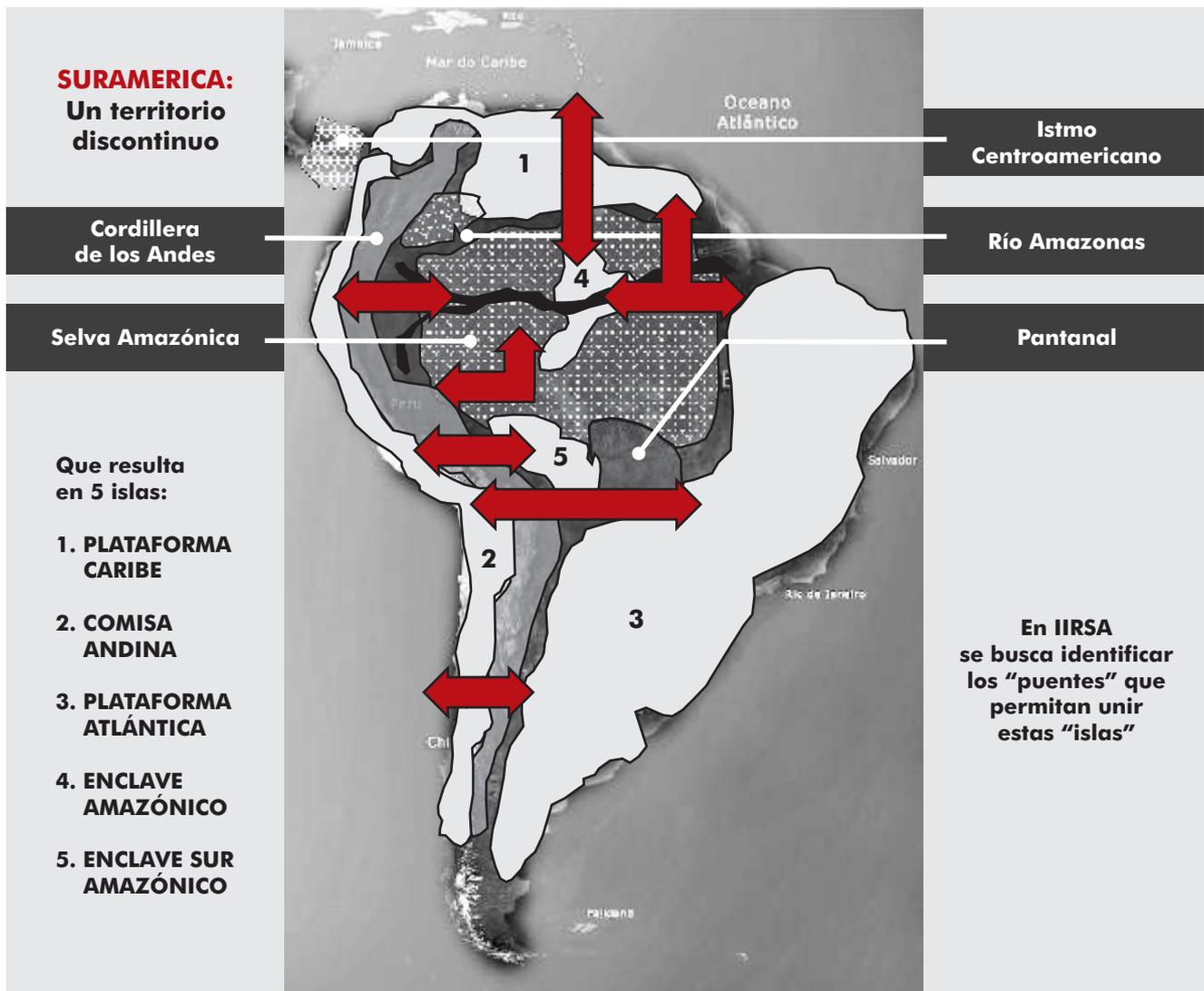
## VISIÓN GEOECONÓMICA DE AMÉRICA DEL SUR Y EJES DE INTEGRACIÓN Y DESARROLLO

La integración regional tiene distintos ámbitos de acción: el comercio, la producción, y la coordinación macroeconómica e interinstitucional. La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) se concentra en la generación de infraestructura y logística para articular un territorio que tiene la característica de ser discontinuo.

En efecto, el análisis del territorio sudamericano muestra que los recursos geográficos de gran valor que tiene la región son también condicionantes de la posibilidad de construir la integración física regional porque dividen al territorio. Así tenemos: la Cordillera de los Andes, la Selva Amazónica, ríos caudalosos que dificultan una conexión nortesur como el río Amazonas, el Pantanal, el Istmo Centroamericano. Ello trae como consecuencia la generación de, figurativa-mente, “islas” en las que se concentra la densidad poblacional. Ellas son: la plataforma del Caribe, la cornisa andina, la plataforma atlántica, el enclave amazónico y el enclave suramazónico (ver Mapa N° 1).

1. Doctora en Economía Internacional. Ex-Fellow del Centro de Asuntos Internacionales de la Universidad de Harvard. Ha sido Coordinadora Nacional del Perú de la Universidad de París-x, ante la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) y Secretaria Ejecutiva de la Comisión Multisectorial IIRSA-Perú en el Ministerio de Relaciones Exteriores. También, Consultora internacional y autora de diversas publicaciones en temas de economía internacional e integración regional. Las opiniones vertidas en el presente artículo son de carácter personal y no comprometen a ninguna institución.

**MAPA 1**  
**VISIÓN GEOECONÓMICA DE AMÉRICA DEL SUR**



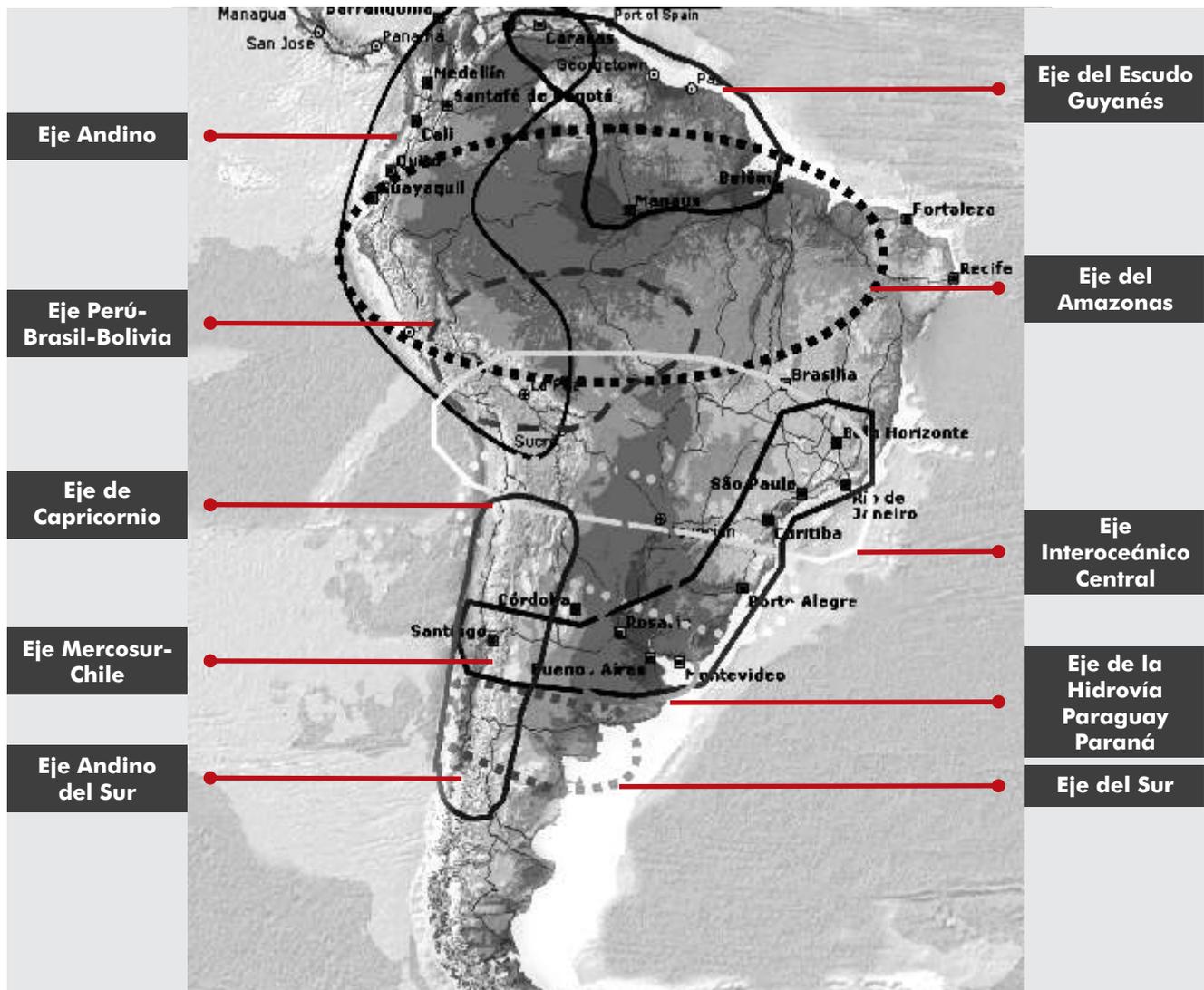
Fuente: Herramienta de Trabajo para el Diseño de una Visión Estratégica Suramericana. Comité del Coordinación Técnica de IIRSA (CAF, BID y FONPLATA). Buenos Aires, 2003.

Se puede decir, entonces, que la Iniciativa para la Integración de Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) busca identificar los "puentes" que permitan unir estas "islas". Esos puentes son los Ejes de Integración y Desarrollo. Ellos constituyen un instrumento fundamental de la Iniciativa IIRSA, puesto que corresponden a una visión geoeconómica del espacio suramericano, organizado en torno a franjas multinacionales que concentran flujos de comercio actuales o potenciales. Este ordenamiento del espacio, y la provisión de la infraestructura y los servicios necesarios, promoverá el desarrollo de negocios y

cadenas productivas y facilitará el acceso a zonas de alto potencial, hoy aisladas o subutilizadas.

Se han identificado 10 Ejes de Integración y Desarrollo en consonancia con lo anterior (ver Mapa N° 2). En primer lugar, el Eje **MERCOSUR-Chile** y el Eje **Andino**, que se definen en torno a dinámicas de integración ya establecidas: el MERCOSUR y la Comunidad Andina. Un segundo grupo de ejes transversales constituyen, en realidad, las principales articulaciones entre estos dos ejes preestablecidos. Ellos son:

**MAPA 2**  
**EJES DE INTEGRACIÓN Y DESARROLLO**



Fuente: Herramienta de Trabajo para el Diseño de una Visión Estratégica Suramericana. Comité del Coordinación Técnica de IIRSA (CAF, BID y FONPLATA). Buenos Aires, 2003.

**El Eje Interoceánico Central**, que vincula Perú, Chile y Bolivia, países asociados al MERCOSUR, con este mercado; asimismo, este Eje incluye las conexiones que permitirán reducir significativamente los costos de transporte para las cargas brasileñas, bolivianas, chilenas, paraguayas y peruanas, tanto hacia el Pacífico como hacia el Atlántico, así como entre los países mismos.

**El Eje del Amazonas**, que articula Perú, Ecuador, Colombia y Brasil, a través de conexiones intermodales que incluyen la red de hidrovías amazónicas. Este Eje potencia la interconexión del interior del continente, en especial el Polo Industrial de Manaus, con la Cuenca del Pacífico; igualmente, propicia la complementariedad entre costa, sierra y amazonía a lo largo del Eje, y puede ser también un vehículo para el desarrollo sostenible del comercio, la industria y el turismo en la región amazónica.

**El Eje Perú-Brasil-Bolivia**, de gran importancia para la complementariedad entre las regiones del sur del Perú y los Estados de Acre y Rondonia en Brasil, así como entre Bolivia, dichos Estados y el Perú. Este Eje constituye también la salida al Pacífico de dichas regiones interiores del Brasil y de las zonas de Perú y Bolivia del sector oriental de la Cordillera de los Andes.

**El Eje Escudo Guyanés**, que abarca la región oriental de Venezuela, el arco norte de Brasil y la totalidad de los territorios de Guyana y Surinam. Este Eje constituye, entre otros, la conexión de la Amazonía brasileña y los mercados del Caribe; asimismo, permitirá desarrollar sectores económicos con potencial en su zona de influencia, tomando como base la infraestructura de conexión.

**El Eje Capricornio**, que se desarrolla en la latitud del Trópico de Capricornio, tiene importantes instalaciones portuarias, tanto en el Pacífico como en el Atlántico, que dan cuenta de su carácter bioceánico. La infraestructura de integración en este Eje es limitada y constituye el punto crítico a resolver para articular Brasil, Argentina, Paraguay, Bolivia y Chile.

Luego tenemos **el Eje del Sur** entre Chile y Argentina; el **Eje Hidrovía Paraguay-Paraná**, de gran significación para Paraguay y los otros cuatro países implicados en su desarrollo: Bolivia, Brasil, Argentina y Uruguay. Una parte significativa del potencial de este Eje norte-sur reside en su articulación con las conexiones viales de los Ejes transversales este-oeste: Mercosur-Chile, Interoceánico Central y Capricornio. Finalmente, el **Eje Andino del Sur**, que está aún en estudio para determinar su viabilidad y articularía Argentina y Chile.

La visión estratégica general de la integración física suramericana encuentra, entonces, una

concreción en estos Ejes de Integración y Desarrollo<sup>2</sup>. Por otra parte, los Ejes de Integración y Desarrollo (EID) no son sólo espacios de referencia para el comercio intrarregional o internacional ya que así serían únicamente “corredores”. Son espacios de referencia para concentrar esfuerzos conducentes al desarrollo sostenible, con base en la infraestructura. Son una referencia geoeconómica de planificación territorial, su fin no se reduce a instaurar corredores eficientes, sino que constituyen vehículos para el desarrollo sostenible, han sido definidos con base en criterios de cobertura geográfica, flujos comerciales, no solamente presentes sino también potenciales, y compatibilidad con la sostenibilidad ambiental y social.

La idea de generar desarrollo “a lo largo de los ejes” es un desafío más amplio. Involucra no sólo transportes, sino también energía y comunicaciones, e implica articular a la infraestructura otras iniciativas que componen el proceso de desarrollo (promoción de sistemas productivos, programas de medio ambiente, formación de capital humano, construcción de capacidades institucionales y tecnológicas, entre otras).

Es importante anotar que los EID contienen subespacios en distintas etapas de desarrollo; así podemos distinguir: subespacios consolidados, subespacios con potencial de crecimiento y subespacios emergentes. Los primeros se caracterizan por tener alta intensidad de comercio y demanda diversificada; en los segundos, se observa un intercambio en consolidación y perspectivas de crecimiento; en los terceros, se verifica apenas algún comercio y la apertura de nuevas zonas a la producción: teniendo como beneficios adicionales el comercio fronterizo y la integración nacional.

Al ser diferenciados, estos subespacios van a requerir estrategias de integración física distintas.

2. IIRSA. Iniciativa para la Integración de Infraestructura Regional Sudamericana (2003). Herramienta de Trabajo para el Diseño de una Visión Estratégica Sudamericana. Comité de Coordinación Técnica de IIRSA (CAF, BID y FONPLATA). Buenos Aires.

Por ejemplo, los subespacios emergentes demandarán más infraestructura básica y la inversión simultánea, no sólo en esa infraestructura, sino, a su vez, en unidades productivas. Hará falta también una mayor intervención de las políticas públicas en estos espacios. Por el contrario, los espacios consolidados requerirán más énfasis en sistemas logísticos y avances institucionales y serán capaces de atraer más fácilmente al sector privado.

Además del pilar que acabamos de describir, que está constituido por los EID, hay un segundo pilar de la Iniciativa IIRSA: son los procesos sectoriales de integración (PSI), relativos fundamentalmente a temas de servicios y marcos normativos. Se trata de una serie de aspectos que son transversales a los distintos Ejes de Integración y Desarrollo y, por tanto, constituyen condiciones para la viabilidad de las inversiones en infraestructura.

Los PSI son los sistemas operativos de transporte marítimo, transporte aéreo y transporte intermodal; la facilitación de pasos de frontera; las tecnologías de información y comunicaciones; la integración energética; y los instrumentos de financiamiento para proyectos de integración física regional.

Finalmente, conviene anotar que los flujos de exportación se pueden visualizar en distintos segmentos, de acuerdo al valor agregado, que presentan demandas distintas de infraestructura y servicios. Así, por ejemplo, las exportaciones de recursos naturales demandan corredores de alta capacidad y eficiencia; las exportaciones de agronegocios y otras manufacturas requieren cadenas logísticas integradas a las zonas exportadoras; el turismo demanda circuitos de infraestructura y servicios de alta calidad; los servicios profesionales requieren conectividad de clase mundial.

Los esfuerzos tendientes a la formación de un espacio integrado suramericano encuentran en los EID un ámbito de actuación privilegiado para articular agendas entre la Comunidad Andina (CAN) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR),

como esquemas de integración, y entre los países suramericanos individualmente considerados, avanzando en esta perspectiva, tanto de manera bilateral como multilateral.

## **PLANIFICACIÓN TERRITORIAL INDICATIVA: ORDENAMIENTO DE LA CARTERA DE PROYECTOS DE INTEGRACIÓN FÍSICA REGIONAL**

### **1. Dimensión de la cartera de proyectos IIRSA**

La cartera de proyectos de integración física regional ha pasado de 351 a 507 proyectos entre 2004 y 2007 totalizando, en este último año, un monto estimado de USD 69 mil millones. El 41% (145 proyectos de la cartera original 2004 - I Etapa de Planificación) están en implementación, representando una inversión estimada de USD 21 mil millones. El 62% de esa inversión está financiada directamente con recursos provenientes de los Tesoros Públicos y el resto con recursos del sector privado (21%) y de las instituciones del Comité de Coordinación Técnica de IIRSA (16%), es decir, la Corporación Andina de Fomento-CAF, el Banco Interamericano de Desarrollo-BID y el Fondo Financiero para la Cuenca del Plata-FONPLATA<sup>3</sup>.

Lograr el gran esfuerzo de inversión que América del Sur requiere para concretar la integración física regional, hace esencial un aumento significativo en la capacidad de inversión de la región. Para ello, varias áreas de trabajo en curso son: viabilizar las asociaciones público-privadas; hacer posible una estructuración de garantías que sean apropiadas para el financiamiento de proyectos de gran envergadura; y mejorar la preinversión, a través de la formulación y evaluación de proyectos con visión regional.

Asimismo, es necesario profundizar la sinergia entre los niveles nacional, subregional y suramericano para la construcción de los Ejes IIRSA, para lo cual debe propiciarse una sincronía de las inversiones en infraestructura entre los países participantes.

3. Marcondes-Rodrigues, Mauro (2008). IIRSA. Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana. Presentación al Directorio del BID.

## 2. Metodología de planificación territorial indicativa

El proceso de evaluación que se ha seguido en el marco de IIRSA (Grupos Técnicos Ejecutivos por cada EID) ha buscado generar elementos de naturaleza técnica que faciliten la identificación de grupos de proyectos de mayor impacto y, consecuentemente, permitan el ordenamiento de la cartera bajo una visión regional compartida entre los países. En esencia, el proceso ha perseguido tres objetivos centrales:

- La comprensión más amplia de la contribución de cada grupo de proyectos al desarrollo sostenible, mediante la integración física.
- La vinculación más concreta entre la estrategia de integración y los proyectos en sus espacios.
- La identificación de los efectos de los grupos de proyectos y la mejor funcionalidad logística del conjunto de inversiones.

De esta forma, se ha iniciado un proceso de construcción de consensos con respecto a la importancia relativa de los grupos de proyectos y sus prioridades. Las etapas de análisis han sido<sup>4</sup>:

- Definición de Grupos de Proyectos.
- Formulación de las funciones estratégicas de los Grupos.
- Identificación del proyecto ancla en cada Grupo.
- Evaluación comparativa de los Grupos en cada Eje, según impactos en el desarrollo sostenible y condiciones de factibilidad.

### a. Definición de los grupos de proyectos

Un grupo se define como el conjunto de proyectos interdependientes, en un determinado espacio

geoeconómico, que tiene efectos sinérgicos sobre el desarrollo sostenible.

En efecto, el proceso de agrupamiento está basado en la posibilidad de explotar los beneficios de un conjunto de inversiones que son más grandes que la suma de los efectos de los proyectos individuales que lo componen (sinergias). El proceso tiene por base el territorio y toma en cuenta la localización de los proyectos, sus relaciones con las actividades económicas dominantes o potenciales y los aspectos ambientales y sociales asociados. Se entiende, por tanto, que la identificación de sinergias para la conformación de los grupos optimiza sus beneficios y favorece la promoción de las inversiones.

Los efectos del grupo de proyectos componen su función estratégica, es decir, el objetivo común y/o beneficios principales, tanto para la integración, como para el desarrollo regional de los espacios geoeconómicos involucrados.

### b. Calificaciones de los Grupos

**Grupo Emergente:** Requiere acciones de acompañamiento productivo para asegurar la dinámica esperada. Requiere más apoyo para su puesta en ejecución (formas innovadoras de financiamiento: asociaciones público-privadas).

**Grupo Consolidado:** Requiere perfeccionamiento de la infraestructura existente, vías complementarias y/o infraestructura más sofisticada. En materia de financiamiento "pueden solos": atracción de inversión privada (concesiones).

Ejemplos de estas clasificaciones, en las que participan países andinos, se presentan en el Cuadro N° 1.

4. IIRSA. Iniciativa para la Integración de Infraestructura Regional Suramericana (2004). Planificación Territorial Indicativa. Cartera de Proyectos. Secretaría del Comité de Coordinación Técnica de IIRSA (CAF, BID y FONPLATA). Buenos Aires.

**CUADRO 1**
**GRUPOS DE PROYECTOS EN LOS QUE PARTICIPAN PAÍSES MIEMBROS DE LA CAN**

Nº	NOMBRE	CLASIFICACIÓN
<b>EJE DEL AMAZONAS</b>		
Grupo 1	Acceso a Hidrovía del Putumayo	Emergente
Grupo 2	Acceso a Hidrovía del Napo	Emergente
Grupo 3	Acceso a Hidrovías Huallaga/Marañón	Emergente
Grupo 4	Acceso a Hidrovía del Ucayali	Consolidado
Grupo 5	Acceso a Hidrovía del Amazonas	Emergente
Grupo 6	Red de Hidrovías Amazónicas	Emergente
Grupo 7	Acceso a Hidrovía del Morona	Emergente
<b>EJE PERÚ-BRASIL-BOLIVIA</b>		
Grupo 1	Corredor Porto Velho-Río Branco-Puerto Assis-Puerto Maldonado-Cusco/Juliacca-Puertos del Pacífico	Emergente
Grupo 2	Corredor Río Branco-Cobija-Riberalta-Yucumo-La Paz	Emergente
Grupo 3	Corredor Fluvial Madeira-Madre de Dios-Beni	Emergente
<b>EJE INTEROCEÁNICO CENTRAL</b>		
Grupo 1	Conexión Chile-Bolivia-Paraguay-Brasil	Emergente
Grupo 2	Optimización del corredor Corumbá-San Paulo-Santos-Río de Janeiro	Consolidado
Grupo 3	Conexión Santa Cruz-Puerto Suárez-Corumbá	Emergente
Grupo 4	Conexión Santa Cruz-Cuiabá	Emergente
Grupo 5	Conexión del Eje al Pacífico:Ilo/Matarani-Desaguadero-La Paz+ Arica-La Paz+Iquique-Oruro-Cochabamba-Santa Cruz	Consolidado
<b>EJE ANDINO</b>		
Grupo 1	Conexión Venezuela (Eje Norte Llanero)-Colombia (Zona Norte)	Consolidado
Grupo 2	Conexión Venezuela (Caracas)-Colombia (Bogotá)-Ecuador (Quito)-Ruta Actual	Consolidado
Grupo 3	Conexión Venezuela (Eje del Orinoco-Apure)-Colombia (Bogotá) (Corredor de Baja Altura)	Emergente
Grupo 4	Conexión Pacífico - Bogotá - Meta - Orinoco - Atlántico	Emergente
Grupo 5	Conexión Colombia (Puerto Tumaco)-Ecuador (Puerto Esmeraldas-Guayaquil)-Perú (Lima)	Consolidado
Grupo 6	Conexión Colombia-Ecuador II (Bogotá-Mocoa-Tena-Zamora-Palanda-Loja)	Emergente
Grupo 7	Conexión Perú-Ecuador II (Quito-Puente de Integración-Tingo María)	Emergente
Grupo 8	Conexión Perú-Bolivia (Huancayo-Ayacucho-Tarija-Bermejo).	Consolidado
Grupo 9	Conexión Lima-Arequipa-Tacna, Arequipa-Juliacca, Ilo-Desaguadero-La Paz	Consolidado
<b>EJE CAPRICORNIO</b>		
Grupo 2	Salta-Villazón-Yacuiba-Mariscal Estigarribia.	S.I.
<b>EJE HIDROVÍA PARAGUAY PARANÁ</b>		
Grupo 1	Río Paraguay, Asunción-Corumbá	S.I.

Fuente: Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana. Grupos Técnicos Ejecutivos (GTE), 2003-2004 y 2007. S.I.: Sin Información.

### c. Los proyectos ancla

El proyecto-ancla da sentido a la formación del grupo y viabiliza las sinergias. No es necesariamente el proyecto de mayor tamaño, sino que es identificado como el cuello de botella o eslabón faltante de la red de infraestructura que impide el aprovechamiento óptimo de los efectos

combinados del grupo, en beneficio del desarrollo económico y social. En consecuencia, cada grupo se conforma en torno a un proyecto-ancla. Aquellos en los que participa algún país miembro de la CAN se presentan en el Cuadro N° 2.

## CUADRO 2

### PROYECTOS ANCLA EN LOS QUE PARTICIPAN PAÍSES MIEMBROS DE LA CAN

EID	PROYECTOS ANCLA
<b>Eje Andino</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conexión Vial Santa Marta-Paraguachón-Maracaibo-Barquisimeto-Acarigua (existente) Colombia-Venezuela.</li> <li>• CEBAF´s en los Pasos de Frontera (Cúcuta-San Antonio-Uruña y Rumichaca-Tulcán-Ipiales). Colombia-Venezuela.</li> <li>• Paso de frontera por Saravena y sus accesos. Colombia-Venezuela.</li> <li>• Recuperación de la navegabilidad del Río Meta. Colombia-Venezuela.</li> <li>• CEBAF Huaquillas-Aguas Verdes. Perú-Ecuador.</li> <li>• CEBAF San Miguel y sus accesos. Colombia-Ecuador.</li> <li>• Pavimentación Vilcabamba-Puente de Integración-Jaén. Ecuador-Perú.</li> <li>• CEBAF Desaguadero. Perú-Bolivia.</li> <li>• Conexión ferroviaria Puno-El Alto. Perú-Bolivia.</li> </ul>
<b>Eje Capricornio</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construcción Puente Binacional Salvador Mazza (Ar)- Yacuiba (Bo) y centro de frontera. Argentina-Bolivia.</li> </ul>
<b>Eje del Amazonas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Carretera Pasto-Mocoa y variantes de pavimentación. Colombia.</li> <li>• Puerto Francisco Orellana. Ecuador.</li> <li>• Carretera Tarapoto-Yurimaguas y puerto de Yurimaguas. Perú.</li> <li>• Carretera Tingo Maria-Pucallpa y puerto de Pucallpa. Perú.</li> <li>• Navegación del Amazonas. Brasil y Perú.</li> <li>• Puerto de transferencia de carga Morona. Ecuador.</li> </ul>
<b>Eje Interoceánico Central</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Carretera Pailón-San José-Puerto Suárez. Bolivia.</li> <li>• Carretera Concepción-San Matías. Bolivia.</li> <li>• Rehabilitación tramo El Sillar. Bolivia.</li> </ul>
<b>Eje Perú-Brasil-Bolivia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Carretera Iñapari-Puerto Maldonado-Inambari-Juliaca / Cusco. Perú.</li> <li>• Carretera Guayamerín-Riberalta-Yucumo-La Paz / Puente Binacional Guayamerín-Guajará-Mirín. Bolivia.</li> <li>• Navegación Río Madeira entre Porto Velho y Guayamerín. Brasil-Bolivia.</li> </ul>

Fuente: Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana. Grupos Técnicos Ejecutivos (GTE), 2003-2004 y 2007.

**d. Establecimiento de factores de análisis y resultados alcanzados en el ordenamiento de la cartera de proyectos**

A los efectos de avanzar en la evaluación comparativa de los grupos de proyectos, la siguiente etapa de la metodología fue la definición de una estructura de factores para medir los impactos de cada grupo en: (i) la integración y desarrollo regional y (ii) la factibilidad de su implementación.

La estructura de factores aplicada en la evaluación de los agrupamientos se presenta en el Cuadro N° 3. Cruzando ambos criterios, se logra identificar en cada EID los grupos de proyectos que, simultáneamente, tienen mayor impacto esperado en relación al desarrollo sostenible de sus áreas de influencia y cuentan con mayor factibilidad de poder ser llevados a ejecución.

**CUADRO 3**

**CONTRIBUCIÓN AL DESARROLLO SOSTENIBLE MEDIANTE LA INTEGRACIÓN FÍSICA**

FACTORES DE ANÁLISIS	
ALCANCE	
1. Dimensión Económica	<p><b>1.1. Aumento del flujo de comercio de bienes y servicios</b> Capacidad del grupo de proyectos de remover restricciones al aumento del comercio nacional e internacional en sectores identificados; capacidad de integrar nuevas zonas al comercio regional e internacional.</p>
	<p><b>1.2. Atracción de inversiones privadas en unidades productivas</b> Capacidad de: a) generar oportunidades de inversión en unidades productivas en el área de influencia del grupo de proyectos; b) estimular el desarrollo de sistemas productivos locales (clusters); c) crear oportunidades de localización de unidades productivas en dos o más países en el espacio del EID, que permitan la formación de cadenas productivas regionales o aumento de eficiencia de las cadenas existentes.</p>
	<p><b>1.3. Aumento de la competitividad</b> Capacidad de: a) reducción de costos de transporte o energía o telecomunicaciones capaces de aumentar la competitividad de los bienes y servicios producidos en el área de influencia del agrupamiento, como también en el área del eje; b) satisfacer los requerimientos de infraestructura de la producción actual o futura, teniendo en cuenta el valor agregado de la producción.</p>
2. Dimensión Social	<p><b>2.1. Generación de empleo e ingreso</b> Capacidad de generación de empleo e ingreso de las personas, incluso en las micro y pequeñas empresas, en especial en las unidades productivas, actuales o futuras, atendidas por la nueva infraestructura.</p>
	<p><b>2.2. Mejoría de la calidad de vida de la población</b> Capacidad de: a) promover el desarrollo humano con respecto a los segmentos sociales de ingresos más bajos; b) generar oportunidades de acceso a los servicios de salud, educación, conocimiento y movilidad para las poblaciones del área de influencia del grupo de proyectos.</p>
3. Dimensión Ambiental	<p><b>3.1. Conservación de recursos naturales</b> Capacidad de contribuir a uso más racional de recursos naturales; compatibilidad del grupo de proyectos con las características de los ecosistemas del espacio en el que se encuentran.</p>
	<p><b>3.2. Calidad ambiental</b> Capacidad del grupo de proyectos para mejorar (o mantener) la calidad ambiental, con respecto a recursos hídricos, suelo y aire, en el área de influencia del grupo de proyectos.</p>

## DIMENSIÓN FACTIBILIDAD

### ALCANCE

<b>1. Elementos de Viabilidad</b>	<p><b>1.1. Marco institucional y de regulación</b> Existencia de marco legal e institucional adecuado. Análisis del nivel de riesgo en términos del marco regulador y el ambiente institucional de los sectores y países donde se localiza el grupo de proyectos.</p>
	<p><b>1.2. Consistencia de la demanda actual y futura</b> Existencia de una demanda, actual o futura, que justifique el grupo de proyectos. Nivel de riesgo en torno a las proyecciones de demanda futura para el grupo de proyectos.</p>
	<p><b>1.3. Posibilidades de mitigación de riesgos ambientales</b> Nivel de riesgos en cuanto a los impactos ambientales. Posibilidades de mitigar impactos ambientales, en comparación con otras alternativas, para atender la misma demanda de infraestructura. Posibilidades de mitigar impactos indirectos con respecto a diversidad biológica, vegetación, recursos hídricos, presión sobre tierras indígenas o poblaciones tradicionales, áreas de preservación o ecosistemas frágiles. Nivel de riesgo en cuanto a la aprobación de los proyectos por autoridades ambientales.</p>
	<p><b>1.4. Condiciones de ejecución y operación</b> Nivel de riesgo en cuanto a la tecnología, equipos, procesos constructivos y condiciones asociadas a la implantación y operación del grupo de proyectos.</p>
<b>2. Financiamiento</b>	<p>Capacidad para atraer inversiones privadas, públicas y/o asociaciones público-privadas para ejecución de los proyectos de infraestructura del agrupamiento, en virtud de la rentabilidad esperada.</p>
<b>3. Convergencia Política</b>	<p>Grado de convergencia de los países implicados en cuanto a la implementación de grupos de proyectos de características transnacionales; vinculación con las políticas públicas y prioridades nacionales y/o subnacionales de inversión; posibilidades de sobrepasar eventual oposición a la ejecución de los proyectos por razones políticas, sociales o ambientales. Capacidad para sostener las prioridades en el tiempo.</p>

Fuente: Iniciativa para la Integración de Infraestructura Regional Suramericana (2004). Planificación Territorial Indicativa. Cartera de Proyectos. Secretaría del Comité de Coordinación Técnica de IIRSA (CAF, BID y FONPLATA). Buenos Aires.

La metodología también conduce a mejor focalizar las acciones con base en la diferenciación de espacios “consolidados” y espacios “emergentes”, los cuales requerirán diferentes estrategias de integración. Si bien, de momento, los avances del ordenamiento de la cartera se basan en proyectos de infraestructura, debemos pasar a identificar “paquetes” de proyectos de infraestructura y unidades productivas, sobre todo en los espacios emergentes.

Para ello, es indispensable profundizar la visión de negocios de los Ejes, identificando, de manera mucho más precisa que lo actualmente disponible, las oportunidades de comercio e inversión que se abren al sector privado. El análisis por “grupos de proyectos” permite hacer esta identificación más fina de las oportunidades dentro de cada Eje y entre Ejes, enriqueciendo las posibilidades de aprovechar la integración física regional en beneficio del desarrollo.

El llamado “Libro IIRSA”<sup>5</sup> incorpora el conjunto de resultados del ordenamiento de la cartera de proyectos, lo que constituye uno de los avances más sobresalientes de la Iniciativa IIRSA desde su fundación. La integración física suramericana dispone actualmente de una agenda común

de acciones y proyectos de inversión. Particularmente, la conformación de una cartera de proyectos bajo una visión regional consensuada es su avance principal.

Esta aproximación de la integración del espacio físico suramericano debiera permitir reducir el costo logístico de la producción y, de esta forma, poner a los países y regiones del subcontinente en posición competitiva mejor para participar en el comercio internacional e integrarse a la economía mundial. Asimismo, será posible el pleno aprovechamiento de las oportunidades del comercio intrarregional que pone a disposición la red de acuerdos comerciales suscritos.

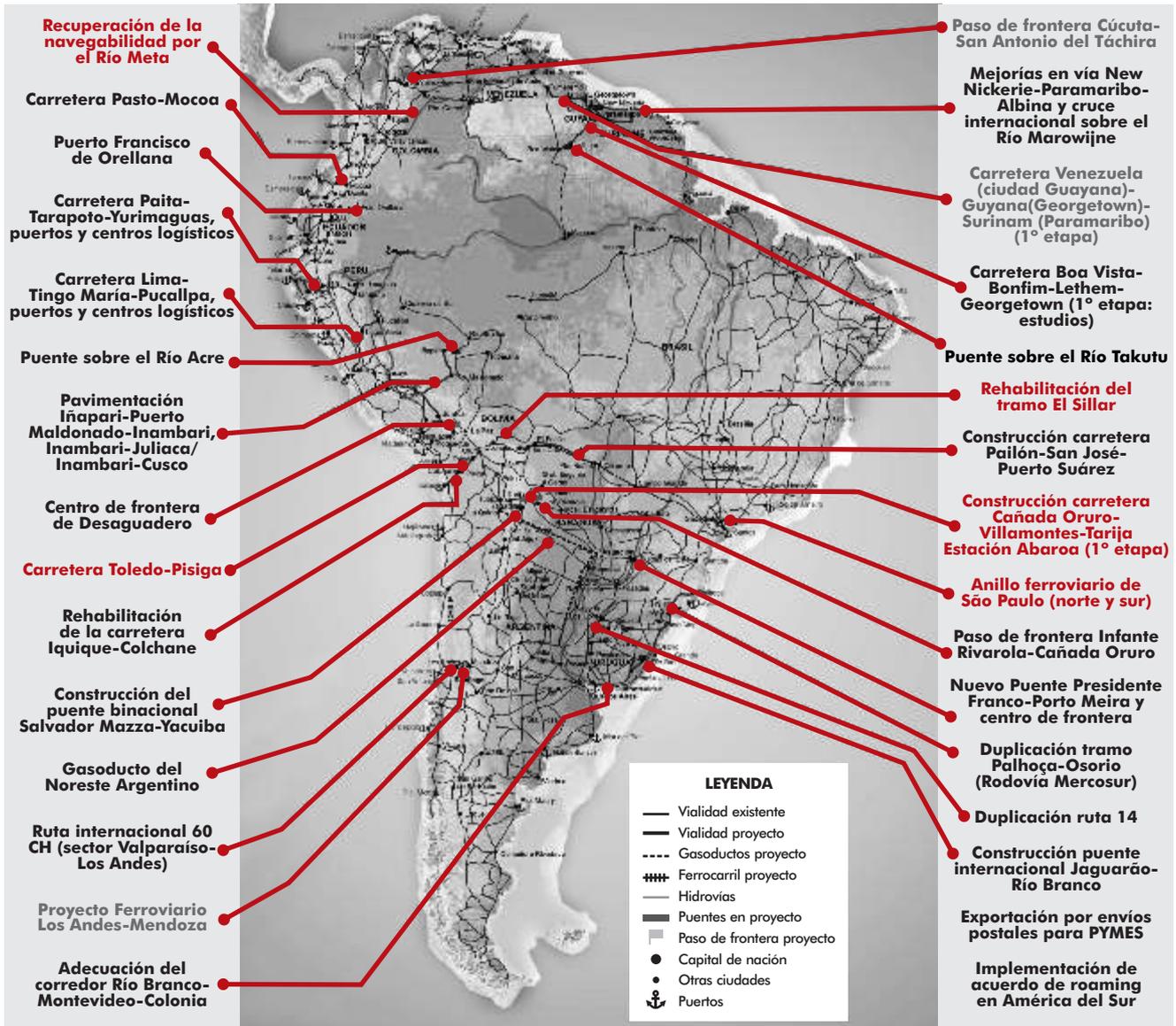
### **3. Agenda de implementación consensuada 2005-2010**

La “Agenda de Implementación Consensuada” (AIC) está constituida por un primer conjunto de 31 proyectos de integración, acordados por los países en la Primera Etapa de Ordenamiento de la Cartera de Proyectos (2004) que, por sus características, tienen un alto impacto en la integración física de Suramérica, siendo, en su mayoría, proyectos-ancla o asociados a “anclas” (ver Mapa N° 3).

5. IIRSA. Iniciativa para la Integración de Infraestructura Regional Sudamericana. Planificación Territorial Indicativa. Cartera de Proyectos (2004) y Addendum (2005). Secretaría del Comité de Coordinación Técnica de IIRSA (CAF, BID y FONPLATA). Buenos Aires.

### MAPA 3

## AGENDA DE IMPLEMENTACIÓN CONSENSUADA DE LA IIRSA



Fuente: Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana. Abril 2008.

#### LEYENDA:

**Negro: Proyecto terminado o con avances significativos en 2010.**

- Carretera Pasto-Mocoa
- Puerto Francisco de Orellana
- Carretera Paíta-Tarapoto-Yurimaguas, puertos y centros logísticos
- Carretera Lima-Tingo María-Pucallpa, puertos y centros logísticos
- Puente sobre el Río Acre
- Pavimentación Inapari-Puerto Maldonado-Inambari, Inambari-Julíaca/Inambari-Cusco
- Centro de frontera de Desaguadero
- Rehabilitación de la carretera Iquique-Colchane
- Construcción del puente binacional Salvador Mazza-Yacuiba
- Gasoducto del Noreste Argentino
- Ruta internacional 60 CH (sector Valparaíso-Los Andes)
- Adecuación del corredor Río Branco-Montevideo-Colonia
- Mejorías en vía New Nickerie-Paramaribo-Albina y cruce internacional sobre el Río Marowijne
- Carretera Boa Vista-Bonfim-Lethem-Georgetown (1° etapa: estudios)
- Puente sobre el Río Takutu
- Construcción carretera Pailón-San José-Puerto Suárez
- Paso de frontera Infante Rivarola-Cañada Oruro

- Nuevo Puente Presidente Franco-Porto Meira y centro de frontera
- Duplicación tramo Palhoça-Osorio (Rodovia Mercosur)
- Duplicación ruta 14
- Construcción puente internacional Jaguarão-Río Branco
- Exportación por envíos postales para PYMES
- Implementación de acuerdo de roaming en América del Sur

**Rojo: Proyecto pendiente de decisión política en la actualidad.**

- Recuperación de la navegabilidad por el Río Meta
- Carretera Toledo-Pisiga
- Rehabilitación del tramo El Sillar
- Construcción carretera Cañada Oruro-Villamontes-Tarija Estación Abaroa (1° etapa)
- Anillo ferroviario de São Paulo (norte y sur)

**Gris: Proyecto con escaso avance o sin avances en 2010**

- Proyecto Ferroviario Los Andes-Mendoza
- Paso de frontera Cúcuta-San Antonio del Táchira
- Carretera Venezuela (ciudad Guayana)-Guyana(Georgetown)-Surinam (Paramaribo)(1° etapa)

Estos 31 proyectos representan un valor de inversión tentativo de USD 6.405 millones (estimados iniciales que están sujetos a revisión a medida que se perfeccionan los estudios de preinversión de los proyectos). Se trata de 16 proyectos nacionales, 12 proyectos binacionales, 1 proyecto trinacional y 2 proyectos regionales (del ámbito de las comunicaciones).

La proyección de la implementación de la AIC para 2010 refleja un alto grado de avance de los 31 proyectos. Bajo el supuesto de que se mantiene la priorización sobre esta agenda de inversiones, las previsiones son<sup>6</sup>:

- Proyectos terminados o con avances significativos en 2010: 24 proyectos.
- Proyectos pendientes de decisión política en la actualidad: 4 proyectos.
- Proyectos con escaso avance o sin avance en 2010: 3 proyectos.

## DE LA INFRAESTRUCTURA AL DESARROLLO: ETAPA II DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL INDICATIVA

La Iniciativa IIRSA constituye una base para transitar de una planificación territorial de la infraestructura, a una planificación territorial del desarrollo con perspectiva suramericana. Esta óptica parece coincidente con lo que los Presidentes Andinos manifestaron en su reunión con ocasión de la III Cumbre Suramericana: "nuestras economías deberán abordar, en el marco de su internacionalización, un proceso de diversificación productiva y competitividad incluyente... a través de enfoques de desarrollo territorial".

En primer lugar, la integración física es una tarea multisectorial. No sólo se refiere al transporte, ya que para conformar un eje de desarrollo también es necesario energía y comunicaciones. Asimismo, no sólo se trata de infraestructura, ya que para conformar un eje de integración también es

necesario un proceso logístico eficiente y un enfoque de facilitación del comercio y las inversiones.

En segundo lugar, se trata de articular a la infraestructura otras iniciativas que componen el proceso de desarrollo: sistemas productivos, proyectos de medio ambiente, programas sociales, promoción de las inversiones privadas, promoción e inteligencia comercial, tecnología y capacitación del capital humano, entre otros.

Estos proyectos y programas, al ser articulados a los grupos de proyectos de infraestructura, tendrán evidentes beneficios para el desarrollo sostenible del espacio geoeconómico donde se localizan dichas inversiones.

De esta forma, se amplía el alcance estratégico de la cartera de proyectos de integración física regional. Aplicar este enfoque constituye el reto de la llamada II Etapa de la Planificación Territorial Indicativa en la Iniciativa IIRSA, para lo cual se han desarrollado metodologías que se han puesto a disposición de los países implicados, en particular:

- Metodología de Evaluación Ambiental y Social con Enfoque Estratégico (EASE).
- Metodología de Integración Productiva y Logística.
- Sistema de Información Geo-referenciada (GEOSUR).
- Cursos IIRSA/CEPAL de evaluación de proyectos de integración.

La idea de base es profundizar el conocimiento de las siguientes dimensiones: logística, competitividad de cadenas productivas y sostenibilidad socio-ambiental en los territorios de cada grupo de proyectos de integración física regional identificado. Para ello, se requiere consolidar informaciones en bases geográficas y, sobre todo, atraer nuevos interlocutores a la construcción suramericana, tales como los Ministerios de Planificación y Desarrollo Sostenible.

6. Marcondes-Rodrigues, Mauro (2008). IIRSA. Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana. Presentación al Directorio del BID.

Nuevamente, el reto es construir, no sólo corredores para facilitar los flujos de carga, sino espacios para propiciar el desarrollo. Ese es el salto cualitativo que implica la noción de Ejes de Integración y Desarrollo. Eso no va a pasar sólo con infraestructura. Requiere una agenda interna de promoción del desarrollo. Requiere acciones de acompañamiento que hagan posible el máximo aprovechamiento, por parte de las empresas y regiones interiores de Suramérica, de los beneficios esperados de las conexiones interoceánicas. Todo ello implica un enfoque sostenido de largo plazo, para lo cual los temas de la agenda interna deben convertirse en políticas de Estado.

Los acuerdos comerciales son importantes, pero sin integración física no habrá integración sudamericana. Por tanto, la construcción de una agenda común de acciones y proyectos dirigidos hacia la integración física es esencial. Lo trabajado en la Iniciativa IIRSA es una base para ello. A pesar de las cambiantes circunstancias de la situación política regional, la agenda de trabajo de la Iniciativa ha podido preservar una focalización en la integración física, con base en la infraestructura, siendo necesario avanzar coordinadamente y unir esfuerzos con los grupos de trabajo sobre los temas de Integración Física e Integración Energética Suramericana en el seno de la UNASUR.

### **COMUNIDAD ANDINA, INTEGRACIÓN FÍSICA SUDAMERICANA Y PROYECCIÓN AL PACÍFICO**

Si bien, en el pasado, el interés de la Comunidad Andina (CAN) se ha centrado mayormente en la construcción del EID Andino, con base en una visión de la integración subregional, a futuro, en la perspectiva suramericana, cobra al menos idéntica importancia la articulación del Eje Andino con el Eje MERCOSUR-Chile.

Para ello, existe el grupo de ejes “transversales” ya descritos que, en su mayoría, constituyen espacios “emergentes” y en los cuales participa al menos un país andino. Construir esos ejes de articulación

es la base de un trabajo conjunto entre la CAN y el MERCOSUR, en colaboración con la Iniciativa IIRSA, en la perspectiva de integrar el espacio físico suramericano.

El contexto andino ha cambiado, la salida de Venezuela de la CAN plantea la necesidad de reajustar su estrategia de integración territorial e inserción internacional: la CAN deja de ser un espacio bioceánico y su ubicación privilegiada en la Cuenca del Pacífico se revaloriza como característica distintiva. Por otro lado, Chile se asocia a la integración andina y, en ese proceso, las posibilidades de desarrollar una cooperación intra-Pacífico en América del Sur pueden verse potenciadas y se abre la oportunidad de aprender de la experiencia de Chile en su proyección hacia la Cuenca del Pacífico.

Teniendo en cuenta ese contexto, la introducción de la variable de la integración física suramericana en el análisis hace aparecer una serie de cuestiones importantes: la CAN comparte con Chile la salida al Pacífico de los Ejes suramericanos. La proyección de América del Sur hacia la Cuenca del Pacífico es intermediada por países miembros de la CAN y Chile. Hay aquí un espacio de colaboración y competencia por jugar el rol de “puerta de entrada del Asia hacia América del Sur” y, recíprocamente, “salida al Pacífico del interior del continente”.

Esta dinámica es sumamente relevante para el futuro de la integración física de América del Sur. La llamada “logística marítima del Pacífico” fue en su momento un eje de la Iniciativa IIRSA, habiéndose convertido en la actualidad en parte del proceso sectorial de transporte marítimo. Este es un tema prioritario.

Con la visión geoeconómica de la integración física de América del Sur que provee IIRSA, y mirando la proyección internacional de la región, parece poco racional querer construir tantas conexiones en Suramérica hacia puertos marítimos en el Pacífico, cercanos los unos de los otros, y que aspiran a desempeñar los mismos

roles (“puerta de entrada del Asia a Suramérica y de salida de Suramérica hacia el Pacífico”). ¿Hay posibilidades de que esos desarrollos de infraestructura y logística que todos están haciendo redunden en beneficio mutuo? Esa es una pregunta relevante que debe guiar trabajos posteriores en la materia.

Para ello, es fundamental visualizar otro actor principal: Brasil, cuyos flujos de carga, hacia y desde la Cuenca del Pacífico, todos los demás aspiran a intermediar. La relación CAN-Brasil es vital para el funcionamiento de los EID en los que participan países andinos ya que, con excepción del Eje Andino, todos los demás incorporan a Brasil. Afirmar una lógica de interconexión continental este-oeste, paralelamente a la lógica de interconexión norte-sur en el espacio suramericano, permitirá potenciar el papel estratégico de la Comunidad Andina como plataforma para la interconexión del interior del sub-continente con los mercados de la Cuenca del Pacífico.

Hay aquí todo un espacio de colaboración que debe ser propiamente identificado y potenciado. En ello juega un papel importante la posibilidad de encontrar complementariedades entre los países andinos en su proyección hacia Brasil y el resto de Suramérica.

En suma, la integración física suramericana debe verse bajo el doble enfoque del desarrollo descentralizado y la inserción internacional.

### **Visión de Negocios y Desarrollo Descentralizado**

La integración de América del Sur implica una importante proyección hacia el interior del continente y, en esa medida, se articula con una estrategia de desarrollo de nuestras regiones, incluyendo aquellas hasta ahora más postergadas. De allí el concepto de integración regional descentralizada, que resume la idea de una integración que vincula las regiones interiores de

los países implicados y no sólo las capitales o grandes centros económicos, involucrando tanto a las grandes empresas como a las medianas y pequeñas.

La integración física regional ofrece soporte al desarrollo descentralizado en tanto amplía la viabilidad de las economías subnacionales al proyectarlas hacia mercados más amplios, en el continente y en el mundo, contribuyendo a hacerlas sostenibles en el tiempo. Asimismo, los proyectos de integración física regional favorecen la descentralización al tener como propósito vincular las regiones interiores de América del Sur y aprovechar las ventajas de su complementariedad<sup>7</sup>.

Estos Ejes no sólo sirven de puente para una integración mayor en el espacio suramericano, sino que actúan también como instrumento de integración nacional de los países involucrados. Por ello, el tema de la integración física suramericana conduce, finalmente, a manejar la infraestructura en el marco de una planificación territorial del desarrollo.

### **Visión de negocios e inserción internacional**

La integración suramericana no debe verse como una alternativa a la globalización, sino como una plataforma para participar en ella. Para países medianos como los andinos, se trata de establecer la “masa crítica” necesaria para proyectarse competitivamente hacia la Cuenca del Pacífico y hacia el mundo. Si se logra reducir costos logísticos, los Ejes IIRSA podrán constituirse en alternativas de conexión entre los países asiáticos, del otro lado de la Cuenca del Pacífico y el interior de Suramérica. Para los países andinos, ello significa mayores exportaciones, no sólo de bienes sino también de servicios (almacenaje, transbordo, centros logísticos, etc.) y la oportunidad de poner en valor, como factor de competitividad internacional, su ubicación espacial en Suramérica.

7. Comunidad Andina-Secretaría General (2005). Resultados del Taller Andino de Reflexión sobre Integración Física y Desarrollo Descentralizado, preparatorio del XVI Consejo Presidencial Andino. SG/di 742. Lima.

No sólo debemos ser países exportadores, generadores de carga, sino también países de tránsito, para las cargas de otros en el comercio internacional y consolidarlas en nuestros puertos, esa es la posibilidad de usar nuestra ubicación

geográfica en Suramérica como factor de competitividad. Este enfoque conecta con la integración física suramericana y da sentido a las carreteras interoceánicas, en un marco de globalización, y no sólo del comercio intrarregional suramericano.

## BIBLIOGRAFÍA

- **ALADI-Secretaría General, Comunidad Andina-Secretaría General y MERCOSUR-Secretaría (2006).** Convergencia Comercial de los Países de América del Sur hacia la Comunidad Suramericana de Naciones. Sudamérica y la Economía Internacional. ALADI/MERCOSUR/CAN/00/006. <http://www.comunidadandina.org>
- **Carciofi, Ricardo (2008).** Cooperation and Provision of Regional Public Goods: The IIRSA Case. Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL)-BID. Buenos Aires.
- **Corporación Andina de Fomento (1998).** Los Ríos nos Unen. Integración Fluvial Suramericana. Caracas.
- **Corporación Andina de Fomento (2004).** Reflexiones para Retomar el Crecimiento. Inserción Internacional, Transformación Productiva e Inclusión Social. Reporte de Economía y Desarrollo. Caracas.
- **Corporación Andina de Fomento (2005).** América Latina en el Comercio Global. Ganando Mercados. Reporte de Economía y Desarrollo. Caracas.
- **Comunidad Andina-Secretaría General (2005).** Hacia la Comunidad Suramericana de Naciones. Elementos para un Plan de Trabajo. SG/dt 288. Lima. <http://www.comunidadandina.org>
- **Comunidad Andina-Secretaría General (2005).** Guía de Debate y Resultados del Taller Andino de Reflexión sobre Integración Física y Desarrollo Descentralizado preparatorio del XVI Consejo Presidencial Andino. SG/di 742. Lima. <http://www.comunidadandina.org>
- **Comunidad Andina-Secretaría General (2006).** Principales Indicadores de la Comunidad Sudamericana de Naciones. SG/de 150. Lima. <http://www.comunidadandina.org>
- **Consejo Nacional de Descentralización (2006).** Plan de Desarrollo de los Corredores Económico-Productivos del Sur Peruano. Lima. <http://www.cnd.gob.pe>
- **IIRSA. Iniciativa para la Integración de Infraestructura Regional Sudamericana (2003).** Herramienta de Trabajo para el diseño de una Visión Estratégica Sudamericana. Comité de Coordinación Técnica de IIRSA (CAF, BID y FONPLATA). Buenos Aires.
- **IIRSA. Iniciativa para la Integración de Infraestructura Regional Sudamericana (2004).** Planificación Territorial Indicativa. Cartera de Proyectos. Secretaría del Comité de Coordinación Técnica de IIRSA (CAF, BID y FONPLATA). Buenos Aires. <http://www.iirsa.org>
- **IIRSA. Iniciativa para la Integración de Infraestructura Regional Sudamericana (2005).** Planificación Territorial Indicativa. Addendum a la Cartera de Proyectos. Secretaría del Comité de Coordinación Técnica de IIRSA (CAF, BID y FONPLATA). Buenos Aires. <http://www.iirsa.org>

- **IIRSA. Iniciativa para la Integración de Infraestructura Regional Sudamericana (2005).** Dossier Selectivo. Secretaría del Comité de Coordinación Técnica de IIRSA (CAF, BID y FONPLATA). Buenos Aires.
- **IIRSA. Iniciativa para la Integración de Infraestructura Regional Sudamericana (2001-2005).** Eje del Amazonas, Eje Perú-Brasil-Bolivia, Eje Interoceánico Central, Eje Andino. <http://www.iirsa.org>
- **IIRSA. Iniciativa para la Integración de Infraestructura Regional Sudamericana (2007).** Planificación Territorial Indicativa. Grupos Técnicos Ejecutivos (GTE) 2007. Resultados y Cartera de Proyectos. Secretaría del Comité de Coordinación Técnica de IIRSA (CAF, BID y FONPLATA). Buenos Aires. <http://www.iirsa.org>
- **Fay, Mariane y Morrison, Mary (2006).** Infrastructure in Latin America and the Caribbean: Recent Developments and Key Challenges. The World Bank. Washington DC.
- **Marcondes-Rodrigues, Mauro (2008).** IIRSA. Iniciativa para la Integración de Infraestructura Regional Sudamericana. Presentación al Directorio del BID, Washington DC.
- **Mesquita Moreira, Mauricio (2007).** Trade Costs and the Economic Fundamentals of the Initiative for Integration of Regional Infrastructure in South America (IIRSA). INTAL, Buenos Aires.
- **Rozas, Patricio y Sánchez, Ricardo (2004).** Desarrollo de Infraestructura y Crecimiento Económico: Revisión Conceptual. CEPAL. Santiago de Chile. <http://www.cepal.org>
- **Sánchez, Ricardo y Wilmsmeier (2005).** Provisión de Infraestructura de Transporte en América Latina: Experiencia Reciente y Problemas. CEPAL. Santiago de Chile. <http://www.cepal.org>
- **Santa Gadea Duarte, Rosario (2005).** La Iniciativa IIRSA: Visión Estratégica de la Integración Física de América del Sur. En Dossier Comunidad Sudamericana: El Reto de Integrarnos al Mundo. Palestra. Portal de Asuntos Públicos de la PUCP. <http://palestra.pucp.edu.pe>
- **Santa Gadea Duarte, Rosario (2005).** Hacia una Conceptualización de las Ideas Fuerza de la Integración Física Sudamericana, en Acta de la VII Reunión del Comité de Dirección Ejecutiva de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), Anexo 6 del Acta, Asunción. <http://www.iirsa.org>
- **Santa Gadea Duarte, Rosario (2005).** El Reto de Integrar el Espacio Físico de América del Sur, en Iberoamérica: El Mañana es Hoy. Libro Oficial de la Cumbre Iberoamericana. Editorial Comunica, Madrid.
- **Wagner Tizón, Allan y Santa Gadea Duarte, Rosario (2002).** La Integración Regional entre Bolivia, Brasil y Perú. Centro Peruano de Estudios Internacionales (CEPEI), Lima. Coeditores. Recoge los resultados del Encuentro Internacional de Arequipa, del mismo nombre.

# PRINCIPALES INDICADORES DE LA UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS, 1998-2007

Grupo de Estadística, SG/CAN

## INTRODUCCIÓN

El presente artículo tiene por finalidad poner a disposición de los usuarios los principales indicadores de la Unión de Naciones Suramericanas durante el período 1998-2007. El propósito es mostrar a Sudamérica como un importante mercado internacional en tamaño poblacional, niveles de producción, exportaciones, importaciones y reservas internacionales. Asimismo, el comportamiento de su inflación, producto interno bruto y desempleo.

El contenido del artículo incluye un resumen ejecutivo del análisis de la evolución de los principales indicadores en los últimos diez años (PIB, población, inflación, reservas internacionales, desempleo, exportaciones, importaciones y balanza comercial), las tendencias de la región sudamericana así como de los bloques económicos y países que lo conforman. Finalmente el artículo incluye un anexo estadístico con doce cuadros.

Los datos correspondientes a la Comunidad Andina provienen de fuentes oficiales de los Países Miembros a través de los compromisos que se originan en el Programa Estadístico Comunitario de la Decisión 488. Para estos propósitos se ha utilizado el sistema de información de la Secretaría General SICEXT (Sistema Integrado de Comercio

Exterior). En el caso de Mercosur, Chile, Guyana, Surinam, Unión Europea, China, Japón y EEUU los datos han sido obtenidos a través de sus respectivos Bancos Centrales y Revistas especializadas. También se ha utilizado otras fuentes como las publicaciones del Fondo Monetario Internacional, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Banco Mundial, entre otros.

## RESUMEN EJECUTIVO - AÑO 2007

La Unión de Naciones Suramericanas tiene una población de 383 millones de habitantes. Esto es aproximadamente 79 millones de habitantes más que la población de Estados Unidos y 108 millones menos que la de la Unión Europea. Comparando con países asiáticos, Suramérica tiene 256 millones de habitantes más que Japón, sin embargo, tiene 917 millones de habitantes menos que China.

En el 2007, los países de la región sudamericana mostraron un buen desempeño económico. América del Sur registró un Producto Interno Bruto de 2,3 billones de dólares, el cual representa 17 por ciento del PIB de los Estados Unidos y 14 por ciento del PIB de la Unión Europea; de igual manera representa el 72 por ciento del PIB de Japón y el 54 por ciento del PIB de China.

**GRÁFICO 1**



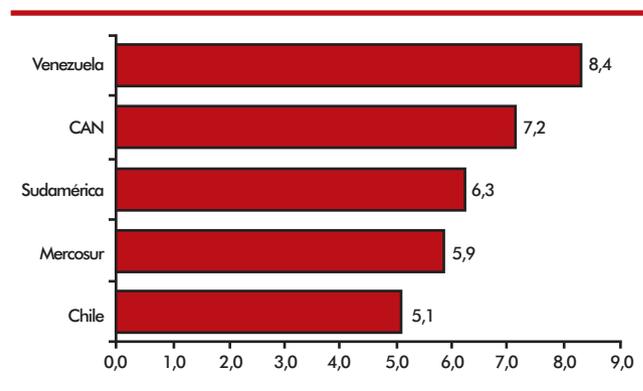
En el ámbito externo, las exportaciones de América del Sur ascienden a 453 mil millones de dólares y las importaciones ascienden a 337 mil millones de dólares. En términos de PIB per cápita, los cuatro países que tienen mayor producto por habitante son: Chile (9 865 dólares), Venezuela (8 601 dólares), Brasil (6 819 dólares) y Argentina (6 610 dólares). En exportaciones per cápita los países que más destacaron son: en primer lugar Chile (4 074 dólares), seguido por Venezuela (3 025 dólares), Surinam (2 109 dólares) y Argentina (1 421 dólares; y en cuanto a importaciones per cápita, se encuentra nuevamente Chile en primer lugar (2 649 dólares), Uruguay (1 604 dólares), Venezuela (1 525 dólares), y Surinam (1 481 dólares).

**Producto Interno Bruto**

Por quinto año consecutivo la economía de los países de la Unión de Naciones Suramericanas registró signos positivos de crecimiento. En el año 2007, la actividad económica de Sudamérica

registró un crecimiento de 6,3 por ciento (Ver Cuadro 3). La mayor parte de los países de Sudamérica mostraron expansión en su producto interno bruto en el 2007.

**GRÁFICO 2**  
**PRODUCTO INTERNO BRUTO**  
**(Tasa de crecimiento % 2007)**



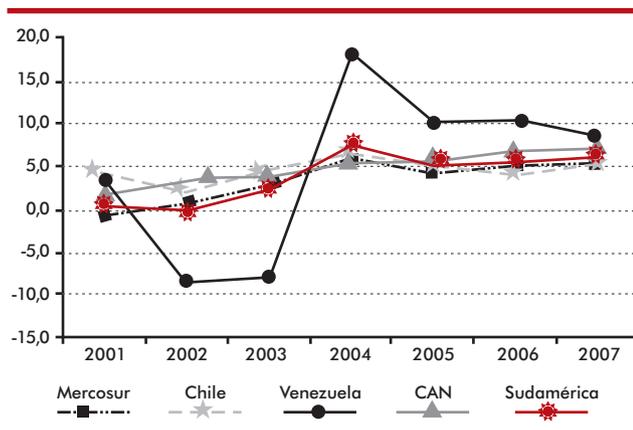
Dentro de este escenario, MERCOSUR alcanzó a registrar una tasa de crecimiento de 5,9 por ciento en el 2007, mayor que el 4,8 por ciento registrado en el año anterior. Este crecimiento obedeció básicamente a la evolución de las economías de Brasil (5,3 por ciento) y Paraguay (6,4 por ciento) que vienen incrementándose desde el 2005.

La actividad económica de la Comunidad Andina alcanzó una tasa de crecimiento de 7,2 por ciento en el año 2007, manteniendo la tendencia creciente de los últimos años. Dicho crecimiento sigue obedeciendo fundamentalmente al continuo crecimiento de la demanda interna de sus economías andinas.<sup>1</sup>

La economía chilena a lo largo de la serie registra tasas positivas de crecimiento a excepción del año 1999, registrando en el último año una variación positiva de 5,1 por ciento. Por su parte, Venezuela creció 8,4 por ciento en el 2007. El crecimiento de Venezuela en los últimos años se ubicaría dentro de los más altos de América Latina.

Asimismo Guyana y Surinam presentaron un crecimiento de 5,2 y 5,3 por ciento respectivamente en el 2007.

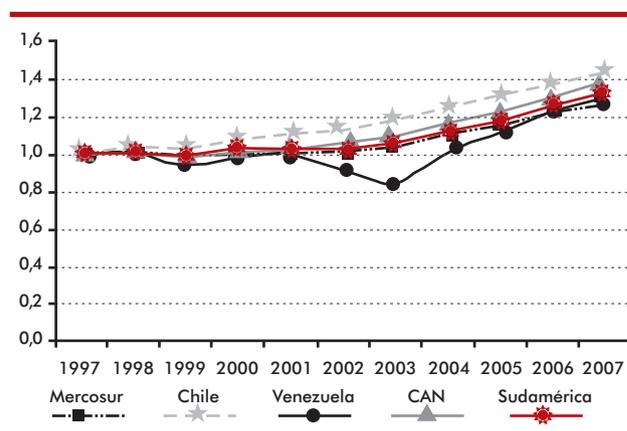
**GRÁFICO 3**  
**VARIACIÓN ANUAL DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO**  
(Tasa de variación anuales %)



En términos de velocidad de crecimiento de la producción, tomando como año base el año 1997, se observa que Sudamérica crece, en el 2007, 32,5 por ciento respecto a 1997. Dentro de la región, Chile muestra una mayor velocidad de crecimiento (44,2 por ciento), seguido de la región andina que creció 39,6 por ciento.

Por su parte, MERCOSUR, y Venezuela crecieron en 29,1 y 32,7 por ciento respectivamente.

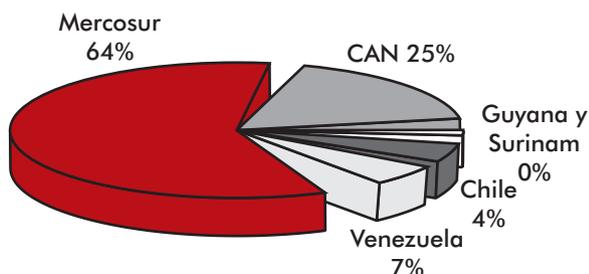
**GRÁFICO 4**  
**PRODUCTO INTERNO BRUTO**  
(Índice de producción acumulada 1997=1)



## Población

En el año 2007, la población de la región sudamericana registró 383 millones de habitantes, de los cuales el 51 por ciento de la población es representado por Brasil, seguido de Colombia y Argentina con una participación de 12 y 10 por ciento respectivamente.

**GRÁFICO 5**  
**POBLACIÓN DE SUDAMÉRICA - 2007**



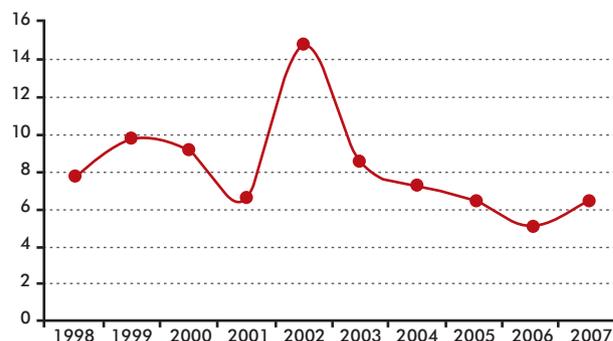
La población de los países de la Comunidad Andina registró 96 millones de habitantes, los cuales representan el 25 por ciento de la población de América del Sur. La población de MERCOSUR ascendió a 242 millones de habitantes en el 2007, cifra que representa el 64 por ciento del total de la población de sudamérica. Finalmente, la población de Chile y Venezuela se mantuvieron en alrededor de 16 y 27 millones de habitantes, representando el 4 y 7 por ciento respectivamente.

### Inflación

Dentro de la región sudamericana, la Comunidad Andina, MERCOSUR y Chile emprendieron significativos esfuerzos por reducir sus tasas de inflación. Si bien en el año 2002 hubo un incremento en el nivel de inflación con respecto al 2001, la inflación en sudamérica ha mostrado un continuo descenso desde el año 2003 hasta el 2006.

En el año 2007, la inflación en la región sudamericana se incrementó con respecto al año anterior en 1,5 puntos porcentuales. Este aumento refleja el aumento de los precios de algunos bienes y servicios, en especial de los alimentos.<sup>2</sup>

**GRÁFICO 6**  
**SUDAMÉRICA: INFLACIÓN ANUAL**  
**(Tasa de variación)**

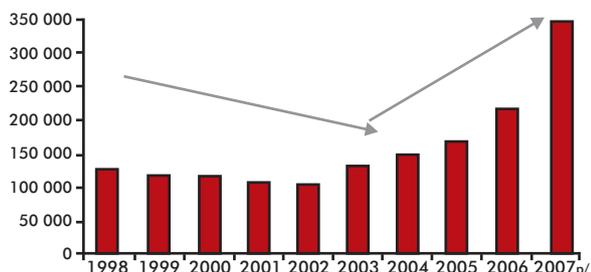


En la Comunidad Andina se registró una inflación del 5,7 por ciento, incremento en 2,4 puntos porcentuales con respecto al año 2006. A nivel de sus Países Miembros, todos presentaron aumentos en sus tasas de inflación, en especial Bolivia y Perú. Por su parte, En MERCOSUR desde el año 1997 hasta el 2007, la inflación ha sido inferior al 10 por ciento, con excepción del año 2002 donde registró una inflación de 17,5 por ciento. Chile por su parte registra una fuerte alza al pasar de 2,6 por ciento en el 2006 a 7,4 por ciento de inflación en el 2007.

### Reservas Internacionales

Las reservas internacionales de la región sudamericana han presentando significativos aumentos en los últimos cinco años. En el año 2007, las reservas internacionales para toda Sudamérica fueron de 342 mil millones de dólares, es decir se incrementó en 130 mil millones de dólares respecto al año 2006. En términos relativos, el volumen de las reservas internacionales se incrementó en 62 por ciento en el 2007 con respecto al año anterior (212 millones de dólares).

**GRÁFICO 7**  
**SUDAMÉRICA: RESERVAS INTERNACIONALES**  
 (Millones de dólares)



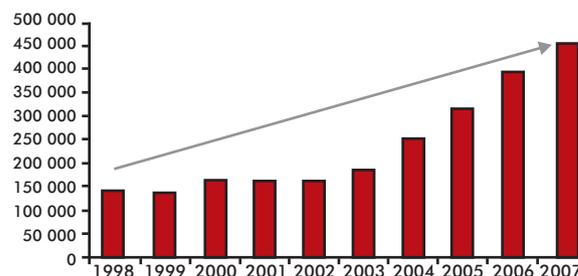
Las reservas internacionales de la Comunidad Andina registraron un valor de 57 mil millones de dólares, incrementándose en 52 por ciento respecto al 2006 (38 mil millones de dólares). Este valor llegó a representar el 17 por ciento de las reservas internacionales de Sudamérica. MERCOSUR registra las mayores reservas internacionales de Sudamérica siendo éstas de 233 mil millones de dólares, las cuales representan el 68 por ciento de las reservas de Sudamérica.

Por otro lado, Chile en el 2007 obtuvo 17 mil millones de dólares de reservas internacionales, 2 mil millones de dólares menos que el año anterior. Para el año 2007, representan el 5 por ciento de las reservas de la región sudamericana.

### Exportaciones

Por quinto año consecutivo, las exportaciones de la región sudamericana registraron un notable desempeño. En el año 2007, las ventas al Mundo alcanzaron 453 mil millones de dólares, incrementándose en 16 por ciento con respecto al año anterior y registrando el valor más alto en los últimos diez años.

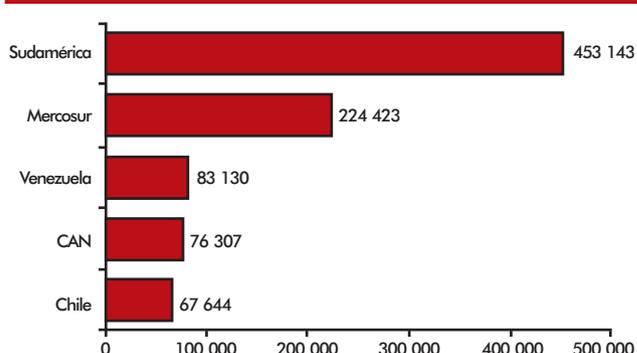
**GRÁFICO 8**  
**SUDAMÉRICA: EXPORTACIONES**  
 TOTALES AL MUNDO (Millones de dólares)



Todos los países de la región incrementaron sus ventas al Mundo en el 2007, destacando el crecimiento de las exportaciones de Colombia en 23 por ciento con respecto al año anterior, seguido de Argentina y Perú con un crecimiento de 20 por ciento respectivamente, en comparación del año anterior. El aumento de las exportaciones sigue obedeciendo al alza de los precios y al volumen<sup>3</sup>.

En la Comunidad Andina, las exportaciones ascendieron a 76 mil millones de dólares. El buen desempeño de las exportaciones andinas hacia terceros mercados les ha permitido también registrar el máximo nivel histórico de ventas en los últimos años. La tasa promedio acumulada anual en los últimos nueve años fue de 15 por ciento.

**GRÁFICO 9**  
**EXPORTACIONES AL MUNDO DE**  
**SUDAMÉRICA, 2007 (Millones de dólares)**



3. Idem.

Por su parte, las exportaciones de MERCOSUR pasaron de registrar 81 mil millones de dólares en 1998 hasta registrar 224 mil millones de dólares en el 2007. Este último año registró un crecimiento de 18 por ciento respecto al año anterior. La tasa acumulada promedio anual en los últimos nueve años fue de 12 por ciento.

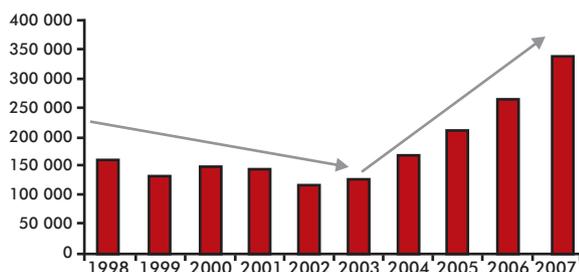
Chile también se caracterizó por un significativo aumento en sus exportaciones (16 por ciento) registrando un monto de 68 mil millones de dólares en el 2007. Este incremento obedece a la alta demanda mundial de sus principales bienes de exportación mineras y agropecuarias<sup>4</sup>.

En términos de velocidad de crecimiento, en el 2007, Sudamérica llega casi a triplicar las exportaciones registradas en el año 1998. Los grupos de países en estudio muestran una evolución creciente similar.

## Importaciones

Las importaciones de Sudamérica desde el Mundo, en el año 2007, ascendieron a 336 mil millones de dólares. Este monto representa un incremento del 29 por ciento sobre el valor de las importaciones totales en el 2006, las cuales a su vez, ya se habían incrementado en 25 por ciento con respecto al 2005.

**GRÁFICO 10**  
**SUDAMÉRICA:**  
**IMPORTACIONES DESDE EL MUNDO**  
**(Millones de dólares)**

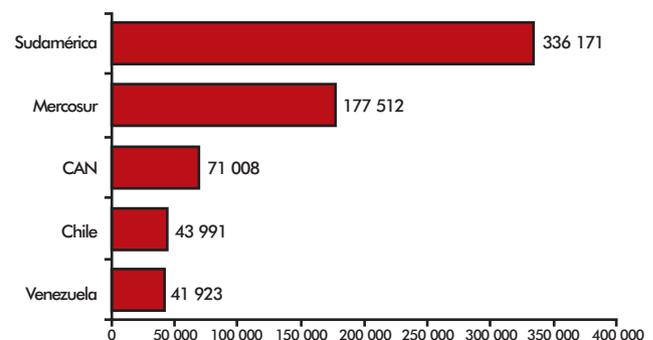


4. Idem.

Al observar la evolución de las importaciones totales desde 1998 se pueden identificar dos períodos característicos: por una parte, el período 1998-2002 estuvo marcado por algunas oscilaciones entre 159 mil millones de dólares y 118 mil millones de dólares, el valor de compras más bajo en ese período. El segundo período, entre los años 2003-2007, registra un continuo y sostenido crecimiento hasta llegar, en su último año, al nivel más alto en los últimos diez años.

Dentro de la región andina, las importaciones de este bloque ascendieron a 71 mil millones de dólares creciendo a una tasa de 23 por ciento respecto al año anterior 2006.

**GRÁFICO 11**  
**IMPORTACIONES AL MUNDO**  
**DE SUDAMÉRICA, 2007**  
**(Millones de dólares)**



Por otro lado, las importaciones de los países de MERCOSUR experimentan un crecimiento del 31 por ciento en el 2007 registrando un valor de 177 mil millones de dólares. Durante el período en estudio (1998-2007), las importaciones del MERCOSUR crecieron con una tasa acumulada promedio anual de 7 por ciento.

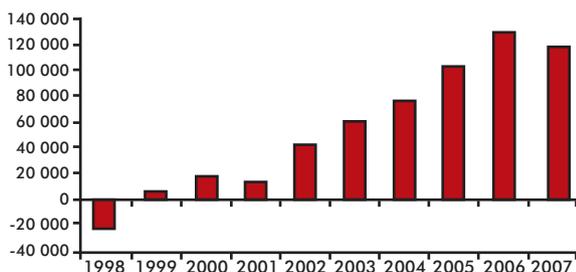
Chile se caracterizó por un significativo aumento de sus importaciones (23 por ciento) registrando un monto de 44 mil millones de dólares en el 2007, el mismo que se explica también por el incremento de las compras de bienes de capital e intermedios.

Durante el período 1998-2007 las importaciones chilenas crecen a una tasa acumulada promedio anual de 10 por ciento, siendo el tercer país que más importa en el año 2007 después de Brasil (121 mil millones de dólares) y Argentina (45 mil millones de dólares).

### Balanza Comercial

Como resultado del desempeño de los flujos comerciales, la región sudamericana registró un saldo positivo de 116 mil millones de dólares durante el año 2007. Desde 1999 la Balanza Comercial fue favorable a Sudamérica con tendencia a aumentar en forma positiva. El saldo comercial de la Comunidad Andina llegó a 5 mil millones de dólares.

**GRÁFICO 12**  
**SUDAMÉRICA: SALDO COMERCIAL**  
(Millones de dólares)



El saldo comercial del MERCOSUR registra un déficit desde el año 1998 hasta el año 2000, llegando a su máximo déficit de 14 037 millones de dólares en el año 1998. A partir del año 2001 el saldo de la balanza comercial se torna positiva, en ese período las ventas al exterior se tornan mucho más dinámicas que las compras al exterior alcanzando en el 2005 su mayor superávit con 55 mil millones de dólares.

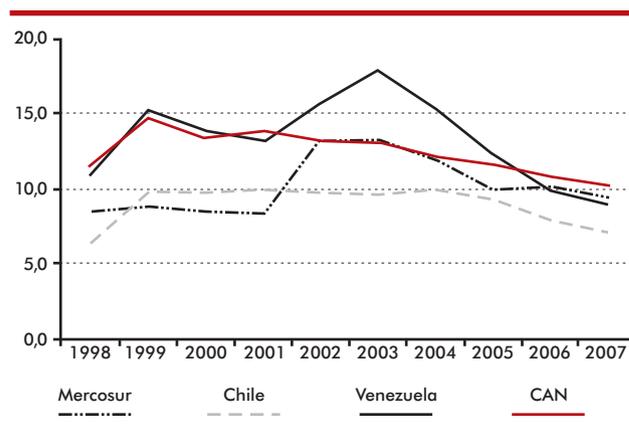
En Chile, como resultado del comportamiento de las exportaciones e importaciones, la balanza

comercial presentó un saldo negativo en el 1998. A partir del año 1999 registra superávit en todos los años, obteniendo en el año 2007 su máximo superávit con 24 mil millones de dólares.

### Desempleo Abierto Urbano

Alentado por el crecimiento económico que se observa en la región sudamericana, el mercado laboral mostró signos de mejoría reflejados en el descenso de las tasas de desempleo urbano en el año 2007.

**GRÁFICO 13**  
**TASAS DE DESEMPLEO**  
(Tasas anuales)



Para la Comunidad Andina, la tasa de Desempleo Abierto Urbano en el año 2007 se mantuvo en el mismo nivel que el año anterior (10,3 por ciento). Asimismo, la Tasa de Desempleo Abierto del MERCOSUR registró una tasa similar a la del año anterior (10 por ciento).

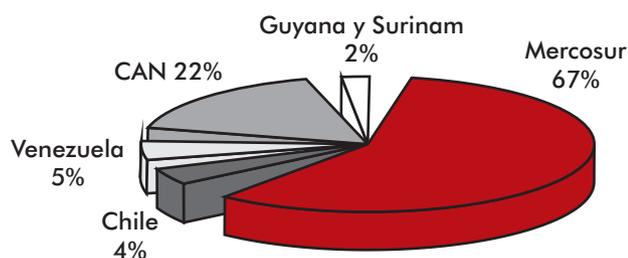
Chile se volvió a caracterizar por presentar una de las Tasas de Desempleo Abierto Urbano más bajas a nivel de la región sudamericana durante el 2007 con un 7 por ciento de la Población Económicamente Activa.

## CUADROS ESTADÍSTICOS

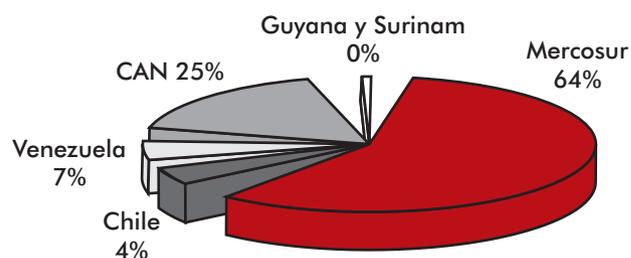
**CUADRO 1**  
**SUPERFICIE, POBLACIÓN, PIB Y EXPORTACIONES - 2007**

	SUPERFICIE Miles de Km <sup>2</sup>		POBLACIÓN 2007 Millones hab.		PIB Millones US\$ corrientes		EXPORTACIONES Millones US\$ corrientes	
<b>SUDAMÉRICA</b>	<b>17 658</b>	<b>100%</b>	<b>383</b>	<b>100,0%</b>	<b>2 348 953</b>	<b>100%</b>	<b>453 143</b>	<b>100%</b>
Argentina	2 777	16%	39,4	10,3%	260 140	11%	55 934	12%
Brasil	8 457	48%	192,6	50,2%	1 313 590	56%	160 619	35%
Paraguay	407	2%	6,5	1,7%	10 870	0%	3 374	1%
Uruguay	178	1%	3,5	0,9%	22 951	1%	4 496	1%
<b>MERCOSUR</b>	<b>11 819</b>	<b>67%</b>	<b>242</b>	<b>63,1%</b>	<b>1 607 551</b>	<b>68%</b>	<b>224 423</b>	<b>50%</b>
<b>Chile</b>	<b>757</b>	<b>4%</b>	<b>16,6</b>	<b>4,3%</b>	<b>163 792</b>	<b>7%</b>	<b>67 644</b>	<b>15%</b>
<b>Venezuela</b>	<b>906</b>	<b>5%</b>	<b>27,5</b>	<b>7,2%</b>	<b>236 390</b>	<b>10%</b>	<b>83 130</b>	<b>18%</b>
Bolivia	1 099	6%	9,8	2,6%	13 192	1%	4 814	1%
Colombia	1 142	6%	43,9	11,4%	171 607	7%	29 987	7%
Ecuador	272	2%	13,6	3,5%	44 184	2%	13 649	3%
Perú	1 285	7%	28,8	7,5%	109 069	5%	27 857	6%
<b>COMUNIDAD ANDINA</b>	<b>3 798</b>	<b>22%</b>	<b>96</b>	<b>25,1%</b>	<b>338 052</b>	<b>14%</b>	<b>76 307</b>	<b>17%</b>
Guyana	215	1%	0,8	0,2%	934	0,0%	681	0,2%
Surinam	163	1%	0,5	0,1%	2 234	0,1%	960	0,2%
<b>GUYANA Y SURINAM</b>	<b>378</b>	<b>2%</b>	<b>1,2</b>	<b>0,3%</b>	<b>3 168</b>	<b>0,1%</b>	<b>1 641</b>	<b>0,4%</b>

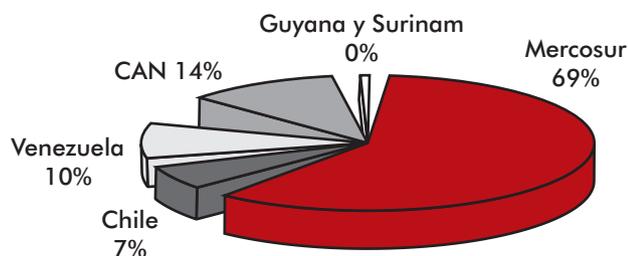
**SUPERFICIE - 2007**



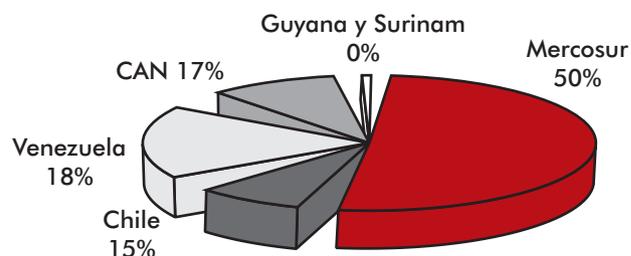
**POBLACIÓN - 2007**



**PRODUCTO BRUTO INTERNO - 2007**



**EXPORTACIONES - 2007**



**CUADRO 2**  
**PRODUCTO INTERNO BRUTO (millones de dólares corrientes)**

PAISES	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007p/
Argentina	298 948	283 523	284 204	268 697	102 011	129 631	153 185	183 117	211 678	260 140
Brasil	844 126	586 922	644 283	554 411	505 712	552 239	663 552	881 754	1 072 357	1 313 590
Paraguay	7 976	7 315	7 106	6 455	5 127	5 548	6 956	7 473	9 798	10 870
Uruguay	22 371	20 913	20 086	18 561	12 089	11 211	13 268	16 725	19 316	22 951
<b>MERCOSUR</b>	<b>1 173 421</b>	<b>898 673</b>	<b>955 679</b>	<b>848 124</b>	<b>624 939</b>	<b>698 629</b>	<b>836 961</b>	<b>1 089 069</b>	<b>1 313 149</b>	<b>1 607 551</b>
Chile	70 368	72 989	75 200	88 556	67 252	73 990	95 819	118 976	145 845	163 792
Venezuela	91 339	97 978	117 153	122 910	92 889	83 442	112 800	144 128	184 251	236 390
Bolivia	8 520	8 298	8 412	8 154	7 917	8 092	8 809	9 466	11 235	13 192
Colombia	98 444	86 186	83 786	81 990	81 122	79 459	98 059	122 900	136 132	171 607
Ecuador	23 255	16 674	15 934	21 250	24 899	28 636	32 642	37 187	41 402	44 184
Perú	56 752	51 553	53 323	53 935	56 756	61 342	69 735	79 485	93 027	109 069
<b>COMUNIDAD ANDINA</b>	<b>186 971</b>	<b>162 711</b>	<b>161 455</b>	<b>165 329</b>	<b>170 694</b>	<b>177 529</b>	<b>209 245</b>	<b>249 038</b>	<b>281 796</b>	<b>338 052</b>
Guyana	718	696	712	695	723	745	786	818	870	934
Surinam	1 110	886	890	764	1 080	1 271	1 493	1 778	2 112	2 234
<b>SUDAMÉRICA</b>	<b>1 532 927</b>	<b>1 233 933</b>	<b>1 311 089</b>	<b>1 206 378</b>	<b>957 577</b>	<b>1 035 606</b>	<b>1 257 104</b>	<b>1 603 807</b>	<b>1 928 023</b>	<b>2 348 953</b>

p/: Cifras preliminares. Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI), Centro Económico Internacional de Argentina (CEI) en base a fuentes nacionales de cada país. Elaboración: Comunidad Andina, Secretaría General. Proyecto Estadística.

**CUADRO 3**  
**PRODUCTO INTERNO BRUTO (Tasa de crecimiento anual de los valores constantes)**

PAISES	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007p/
Argentina	3,9	-3,4	-0,8	-4,4	-10,9	8,8	9,0	9,2	8,5	8,7
Brasil	0,0	0,2	4,3	1,3	2,7	1,2	5,7	3,2	4,0	5,3
Paraguay	0,6	-1,5	-3,3	2,1	0,0	3,8	4,1	2,9	4,3	6,4
Uruguay	4,5	-2,8	-1,4	-3,4	-11,0	2,2	11,8	6,6	7,0	6,8
<b>MERCOSUR</b>	<b>1,1</b>	<b>-1,0</b>	<b>2,6</b>	<b>-0,6</b>	<b>0,2</b>	<b>2,6</b>	<b>6,4</b>	<b>4,3</b>	<b>4,8</b>	<b>5,9</b>
<b>Chile</b>	<b>3,2</b>	<b>-0,8</b>	<b>4,5</b>	<b>3,4</b>	<b>2,2</b>	<b>3,9</b>	6,0	5,6	4,3	5,1
Venezuela	0,3	-6,0	3,7	3,4	-8,9	-7,8	18,3	10,3	10,3	8,4
Bolivia	5,5	0,4	2,5	1,7	2,4	2,8	3,6	4,6	4,8	4,6
Colombia	0,6	-4,2	2,9	1,5	1,9	3,9	4,9	4,7	6,8	7,5
Ecuador	2,1	-6,3	2,8	5,3	4,2	3,6	8,0	6,0	3,9	2,0
Perú	-0,7	0,9	3,0	0,2	5,0	4,0	5,1	6,7	7,6	9,0
<b>COMUNIDAD ANDINA</b>	<b>0,6</b>	<b>-2,6</b>	<b>2,9</b>	<b>1,6</b>	<b>3,3</b>	<b>3,8</b>	<b>5,4</b>	<b>5,6</b>	<b>6,6</b>	<b>7,2</b>
Guyana	-1,7	3,0	-1,3	2,3	1,1	-0,7	1,6	-1,9	4,8	5,2
Surinam	1,6	-0,9	-0,1	6,8	2,6	6,0	8,1	5,5	5,8	5,3
<b>SUDAMÉRICA</b>	<b>1,1</b>	<b>-1,6</b>	<b>2,8</b>	<b>0,3</b>	<b>0,0</b>	<b>2,1</b>	<b>7,3</b>	<b>5,1</b>	<b>5,5</b>	<b>6,3</b>

p/: Cifras preliminares. Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Bancos Centrales de los países miembros de la CAN, Fondo Monetario Internacional (FMI), Latin Focus Mayo 2007, Centro Económico Internacional de Argentina (CEI) en base a fuentes nacionales de cada país. Elaboración: Comunidad Andina, Secretaría General. Proyecto Estadística.

**CUADRO 4**  
**PRODUCTO INTERNO BRUTO POR HABITANTE (dólares por habitante)**

PAISES	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007p/
Argentina	8 303	7 789	7 726	7 232	2 719	3 423	4 007	4 745	5 432	6 610
Brasil	4 977	3 409	3 688	3 127	2 811	3 026	3 586	4 700	5 640	6 819
Paraguay	1 527	1 365	1 293	1 145	887	397	1 146	1 202	1 539	1 669
Uruguay	6 801	6 312	6 019	5 523	3 572	3 289	3 866	4 841	5 554	6 559
<b>MERCOSUR</b>	<b>5 480</b>	<b>4 137</b>	<b>4 337</b>	<b>3 796</b>	<b>2 758</b>	<b>3 042</b>	<b>3 596</b>	<b>4 617</b>	<b>5 496</b>	<b>6 642</b>
<b>Chile</b>	<b>5 285</b>	<b>4 799</b>	<b>4 884</b>	<b>4 400</b>	<b>4 268</b>	<b>4 645</b>	<b>5 952</b>	<b>7 314</b>	<b>8 874</b>	<b>9 865</b>
<b>Venezuela</b>	<b>3 930</b>	<b>4 133</b>	<b>4 847</b>	<b>4 963</b>	<b>3 683</b>	<b>3 250</b>	<b>4 318</b>	<b>5 423</b>	<b>6 816</b>	<b>8 601</b>
Bolivia	1 071	1 008	998	946	897	897	955	1 007	1 167	1 342
Colombia	2 511	2 171	2 079	2 010	1 964	1 901	2 313	2 865	3 137	3 909
Ecuador	1 910	1 343	1 260	1 703	1 967	2 230	2 506	2 815	3 088	3 248
Perú	2 261	2 020	2 056	2 047	2 122	2 260	2 532	2 844	3 281	3 791
<b>COMUNIDAD ANDINA</b>	<b>2 214</b>	<b>1 895</b>	<b>1 849</b>	<b>1 873</b>	<b>1 907</b>	<b>1 955</b>	<b>2 270</b>	<b>2 665</b>	<b>2 973</b>	<b>3 518</b>
Guyana	952	919	957	932	968	995	1 048	1 089	1 157	1 242
Surinam	2 681	2 135	2 051	1 748	2 449	2 863	3 348	3 960	4 662	4 910
<b>SUDAMÉRICA</b>	<b>4 535</b>	<b>3 596</b>	<b>3 763</b>	<b>3 415</b>	<b>2 673</b>	<b>2 851</b>	<b>3 412</b>	<b>4 296</b>	<b>5 095</b>	<b>6 126</b>

p/: Cifras preliminares.

Elaboración: Comunidad Andina, Secretaría General. Proyecto Estadística.

71

**CUADRO 5**  
**POBLACIÓN (Millones de habitantes)**

PAISES	1990	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Argentina	32,5	36,0	36,4	36,8	37,2	37,5	37,9	38,2	38,6	39,0	39,4
Brasil	148,0	169,6	172,2	174,7	177,3	179,9	182,5	185,1	187,6	190,1	192,6
Paraguay	4,2	5,2	5,4	5,5	5,6	5,8	5,9	6,1	6,2	6,4	6,5
Uruguay	3,1	3,3	3,3	3,3	3,4	3,4	3,4	3,4	3,5	3,5	3,5
<b>MERCOSUR</b>		<b>214,1</b>	<b>217,2</b>	<b>220,3</b>	<b>223,4</b>	<b>226,6</b>	<b>229,7</b>	<b>232,8</b>	<b>235,9</b>	<b>238,9</b>	<b>242,0</b>
Chile		15,0	15,2	15,4	15,6	15,8	15,9	16,1	16,3	16,4	16,6
Venezuela		23,2	23,7	24,2	24,8	25,2	25,7	26,1	26,6	27,0	27,5
Bolivia		8,0	8,2	8,4	8,6	8,8	9,0	9,2	9,4	9,6	9,8
Colombia		39,2	39,7	40,3	40,8	41,3	41,8	42,4	42,9	43,4	43,9
Ecuador		12,2	12,4	12,6	12,5	12,7	12,8	13,0	13,2	13,4	13,6
Perú		25,1	25,5	25,9	26,3	26,7	27,1	27,5	27,9	28,3	28,8
<b>COMUNIDAD ANDINA</b>		<b>84,4</b>	<b>85,9</b>	<b>87,3</b>	<b>88,2</b>	<b>89,5</b>	<b>90,8</b>	<b>92,2</b>	<b>93,5</b>	<b>94,8</b>	<b>96,1</b>
Guyana		0,8	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8
Surinam		0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5
<b>SUDAMÉRICA</b>		<b>338,0</b>	<b>343,2</b>	<b>348,4</b>	<b>353,2</b>	<b>358,3</b>	<b>363,3</b>	<b>368,4</b>	<b>373,4</b>	<b>378,4</b>	<b>383,4</b>

Fuente: CELADE - Centro Latinoamericano de Demografía y División de Población. Colombia: DANE, pág Web. Estimaciones 1985-2005 y Proyecciones 2006-2020 anualizadas por sexo y edad. The World Factbook. CIA.

Elaboración: Comunidad Andina, Secretaría General. Proyecto Estadística.

**CUADRO 6**  
**TASA DE DESEMPLEO ABIERTO URBANO (Tasas Anuales Medias)**

PAISES	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Argentina <sup>1/</sup>	12,9	14,3	15,1	17,4	19,7	17,3	13,6	11,6	10,2	8,8
Brasil <sup>2/</sup>	7,6	7,6	7,1	6,2	11,7	12,3	11,5	9,8	10,0	9,7
Paraguay <sup>3/</sup>	6,6	9,4	9,4	10,3	14,7	11,2	10,0	7,6	8,9	7,2
Uruguay <sup>4/</sup>	10,1	11,3	13,6	15,3	17,0	16,9	13,1	12,2	11,4	10,0
<b>MERCOSUR</b>	<b>8,5</b>	<b>8,7</b>	<b>8,5</b>	<b>8,2</b>	<b>13,1</b>	<b>13,1</b>	<b>11,8</b>	<b>10,1</b>	<b>10,0</b>	<b>9,5</b>
Chile <sup>5/</sup>	6,4	9,8	9,7	9,9	9,8	9,5	10,0	9,2	7,8	7,1
Venezuela	11,3	15,0	13,9	13,3	15,8	18,0	15,3	12,4	10,0	9,0
Bolivia <sup>6/</sup>	6,1	7,2	7,5	8,5	8,7	9,2	6,2	8,2	8,0	7,7
Colombia <sup>7/</sup>	15,3	19,4	17,3	18,2	17,6	16,7	15,4	14,0	13,0	12,0
Ecuador <sup>8/</sup>	11,5	15,1	14,1	10,4	8,6	9,8	11,0	10,7	10,1	9,8 a/
Perú <sup>9/</sup>	6,9	9,4	8,5	9,3	9,4	9,4	9,4	9,6	8,5	8,7
<b>COMUNIDAD ANDINA</b>	<b>11,5</b>	<b>14,7</b>	<b>13,3</b>	<b>13,6</b>	<b>13,1</b>	<b>12,9</b>	<b>12,2</b>	<b>11,7</b>	<b>10,8</b>	<b>10,3</b>
Guyana	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Surinam	10,6	11,0	13,0	17,0	18,0	...	...	...	...	...

(...) Dato no disponible.

\*/: Tercer Trimestre.

a/: Promedio enero-agosto.

1/: Nueva medición a partir del 2003; datos no comparables con datos anteriores. Incorporación progresiva hasta alcanzar 28 aglomerados urbanos a partir de 2002. Primer trimestre del 2005.

2/: Seis regiones metropolitanas. Nueva medición a partir de 2002; datos no comparables con años anteriores. Primer semestre del 2005.

3/: Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), Publicación Indicadores del Mercado Laboral en Paraguay 2007.

4/: Nacional urbano.

5/: Total nacional. A partir del 1998, datos empalmados con la de la muestra aplicada desde 2006.

6/: Capitales departamentales más El Alto. A partir de 1999 área urbana. Ministerio de Trabajo de Bolivia.

7/: Incluye desempleo oculto. Siete áreas metropolitanas hasta 1999. A partir del 2000 trece áreas metropolitanas.

8/: Incluye desempleo oculto. Nacional urbano hasta 1998. A partir de 1999 incluye sólo Quito, Guayaquil y Cuenca. Estimación del 2005 basada en los datos de enero a octubre.

9/: Lima Metropolitana. Nueva medición a partir de 2002; datos no comparables con años anteriores.

**Fuente:** Organización Internacional del Trabajo. Panorama Laboral 2005. En base a información a encuesta a hogares de los países.

**Elaboración:** Comunidad Andina, Secretaría General. Proyecto Estadística.

**CUADRO 7**  
**INFLACIÓN ANUAL (Acumulada anual)**

PAISES	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007p/
Argentina	0,7	-1,8	-0,7	-1,5	41,0	3,7	6,1	12,3	9,8	8,5
Brasil	1,7	8,9	6,0	7,7	12,5	9,3	7,6	5,7	3,1	4,2
Paraguay	14,6	5,4	8,6	8,4	14,6	9,3	2,8	9,9	12,5	7,4
Uruguay	8,7	4,2	5,1	3,6	25,9	10,2	7,6	4,9	6,4	8,6
<b>MERCOSUR</b>	<b>2,0</b>	<b>6,9</b>	<b>4,9</b>	<b>6,1</b>	<b>17,5</b>	<b>8,4</b>	<b>7,2</b>	<b>6,9</b>	<b>4,5</b>	<b>5,0</b>
Chile	4,7	2,3	4,5	2,6	2,8	1,1	2,4	3,7	2,6	7,4
Venezuela	29,9	20,0	13,4	12,3	31,2	27,1	19,2	14,4	17,0	20,7
Bolivia	4,4	3,1	3,4	0,9	2,5	3,9	4,6	4,9	5,0	11,7
Colombia	16,7	9,2	8,8	7,7	7,0	6,5	5,5	4,9	4,5	5,7
Ecuador	43,4	60,7	91,0	22,4	9,4	6,1	1,9	1,4	2,9	3,3
Perú	6,0	3,7	3,7	0,5	1,1	2,4	3,7	1,4	1,2	4,9
<b>COMUNIDAD ANDINA</b>	<b>16,2</b>	<b>14,4</b>	<b>18,7</b>	<b>6,9</b>	<b>5,1</b>	<b>5,0</b>	<b>4,4</b>	<b>3,3</b>	<b>3,3</b>	<b>5,7</b>
Guyana	4,7	8,7	5,8	1,5	6,0	5,0	5,5	8,2	4,2	10,4
Surinam	22,9	112,7	76,2	4,9	28,4	14,0	9,3	15,8	4,7	5,6
<b>SUDAMÉRICA</b>	<b>7,6</b>	<b>9,6</b>	<b>9,0</b>	<b>6,6</b>	<b>14,7</b>	<b>8,5</b>	<b>7,1</b>	<b>6,4</b>	<b>5,0</b>	<b>6,5</b>

p/: Cifras preliminares. Fuente: Institutos Nacionales de Estadística, Ministerios de Hacienda y CEPAL. Los datos del año 1996-2005 de los países no conformantes de la CAN son del Centro de Proyecciones Económicas CEPAL 2006. América Latina y el Caribe: proyecciones 2006-2007. Elaboración: Comunidad Andina, Secretaría General. Proyecto Estadística.

**CUADRO 8**  
**RESERVAS INTERNACIONALES (Millones de dólares)**

PAISES	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007p/
Argentina <sup>1/</sup>	24 752	26 252	25 147	14 553	10 489	14 153	18 884	27 179	30 903	46 176
Brasil <sup>1/</sup>	42 580	34 796	32 488	35 739	37 683	49 111	52 740	53 574	85 561	180 334
Paraguay <sup>1/</sup>	865	978	761	713	629	969	1 168	1 297	1 634	2 462
Uruguay <sup>1/</sup>	2 073	2 081	2 479	3 097	769	2 083	2 508	3 074	3 069	4 112
<b>MERCOSUR</b>	<b>70 270</b>	<b>64 107</b>	<b>60 875</b>	<b>54 102</b>	<b>49 570</b>	<b>66 316</b>	<b>75 300</b>	<b>85 124</b>	<b>121 167</b>	<b>233 084</b>
Chile	16 292	14 617	15 035	14 379	15 341	15 840	15 994	16 929	19 428	16 910
Venezuela <sup>2/</sup>	13 598	14 406	15 651	12 264	11 974	20 626	20 977	26 456	32 737	34 285
Bolivia	1 063	1 114	1 085	1 076	854	976	1 123	1 714	3 179	5 308
Colombia	8 740	8 102	9 004	10 192	10 841	10 916	13 536	14 947	15 436	20 949
Ecuador	1 698	873	1 180	1 074	1 008	1 160	1 437	2 147	2 023	3 521
Perú	9 183	8 404	8 180	8 613	9 598	10 194	12 631	14 097	17 275	27 689
<b>COMUNIDAD ANDINA</b>	<b>20 684</b>	<b>18 493</b>	<b>19 449</b>	<b>20 955</b>	<b>22 301</b>	<b>23 246</b>	<b>28 727</b>	<b>32 905</b>	<b>37 913</b>	<b>57 467</b>
Guyana <sup>1/</sup>	277	268	305	287	284	276	232	252	308	292
Surinam <sup>1/</sup>	106	38	63	119	106	106	129	126	215	215
<b>SUDAMÉRICA</b>	<b>121 227</b>	<b>111 929</b>	<b>111 378</b>	<b>102 107</b>	<b>99 577</b>	<b>126 409</b>	<b>141 359</b>	<b>161 792</b>	<b>211 768</b>	<b>242 252</b>

p/: Cifras preliminares. 1/: FMI. Estadísticas Financieras Internacionales, Reservas brutas excepto oro. 2/: Bancos Central de Venezuela. Elaboración: Comunidad Andina, Secretaría General. Proyecto Estadística.

**CUADRO 9**  
**MESES DE IMPORTACIÓN A PARTIR DE LAS RESERVAS INTERNACIONALES**

PAISES	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Argentina	9	12	12	9	14	12	10	11	11	12
Brasil	9	8	7	8	10	12	10	9	11	18
Paraguay	4	7	4	4	5	6	5	5	4	5
Uruguay	7	7	9	12	5	11	10	10	8	9
<b>MERCOSUR</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>10</b>	<b>12</b>	<b>10</b>	<b>9</b>	<b>11</b>	<b>16</b>
<b>Chile</b>	<b>11</b>	<b>12</b>	<b>11</b>	<b>11</b>	<b>12</b>	<b>11</b>	<b>8</b>	<b>7</b>	<b>6</b>	<b>5</b>
Venezuela	11	14	11	7	11	23	15	15	13	10
Bolivia	5	6	7	8	6	7	7	9	14	18
Colombia	7	9	9	10	10	10	10	8	7	8
Ecuador	4	4	4	2	2	2	2	3	2	3
Perú	14	15	13	14	15	14	14	13	12	16
<b>COMUNIDAD ANDINA</b>	<b>8</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>9</b>	<b>9</b>	<b>9</b>	<b>9</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>10</b>
Guyana	6	6	6	6	6	6	4	4	4	3
Surinam	2	1	1	3	3	2	2	2	4	4
<b>SUDAMÉRICA</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>9</b>	<b>8</b>	<b>10</b>	<b>12</b>	<b>10</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>12</b>

Elaboración: Comunidad Andina, Secretaría General. Proyecto Estadística.

**CUADRO 10**  
**EXPORTACIONES DE BIENES AL MUNDO - FOB (Millones de dólares)**

PAISES	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007p/
Argentina <sup>1/</sup>	26 434	23 309	26 341	26 610	25 709	29 566	34 550	40 387	46 456	55 934
Brasil <sup>1/</sup>	51 140	48 011	55 086	58 224	60 362	73 084	96 474	118 309	137 807	160 619
Paraguay <sup>1/</sup>	1 014	741	869	990	951	1 242	1 627	1 688	1 906	3 374
Uruguay <sup>1/</sup>	2 770	2 242	2 302	2 061	1 861	2 206	2 937	3 421	3 986	4 496
<b>MERCOSUR</b>	<b>81 358</b>	<b>74 302</b>	<b>84 598</b>	<b>87 885</b>	<b>88 883</b>	<b>106 097</b>	<b>135 588</b>	<b>163 805</b>	<b>190 156</b>	<b>224 423</b>
Chile <sup>1/</sup>	16 323	17 162	19 210	18 272	18 180	21 664	32 520	41 267	58 486	67 644
Venezuela <sup>1/</sup>	17 249	20 186	33 350	26 935	26 634	27 134	39 668	55 470	75 494	83 130
Bolivia	1 325	1 402	1 457	1 351	1 375	1 633	2 254	2 791	4 198	4 814
Colombia	10 790	11 549	13 049	12 287	11 973	12 963	16 477	20 885	24 387	29 987
Ecuador	4 141	4 207	4 822	4 424	4 837	5 873	7 224	9 964	12 728	13 649
Perú	5 640	5 973	6 794	7 041	7 565	8 549	12 365	16 830	23 228	27 857
<b>COMUNIDAD ANDINA <sup>2/</sup></b>	<b>21 895</b>	<b>23 131</b>	<b>26 121</b>	<b>25 103</b>	<b>25 749</b>	<b>29 018</b>	<b>38 320</b>	<b>50 471</b>	<b>64 541</b>	<b>76 307</b>
Guyana <sup>3/</sup>	525	505	503	487	492	501	578	536	585	681
Surinam <sup>4/</sup>	509	483	514	449	529	639	871	960	960	960
<b>SUDAMÉRICA</b>	<b>138 039</b>	<b>135 769</b>	<b>164 297</b>	<b>159 130</b>	<b>160 466</b>	<b>185 053</b>	<b>247 545</b>	<b>312 508</b>	<b>390 221</b>	<b>453 143</b>

p/: Cifras preliminares. 1/: Centro Económico Internacional de Argentina (CEI). Información en base a fuentes nacionales de cada país y Fondo Monetario Internacional (FMI). 2/: Secretaría General - Sistema Subregional de Información Estadística (Decisión 511).

3/: Bank of Guyana. Reporte Anual 2006. 4/: Fondo Monetario Internacional. General Bureau of Statistics; and Fund staff estimates. Standard International Trade Classification (SITC). Datos estimados.

Elaboración: Comunidad Andina, Secretaría General. Proyecto Estadística.

**CUADRO 11**  
**IMPORTACIONES DE BIENES DEL MUNDO - CIF (Millones de dólares)**

PAISES	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007p/
Argentina <sup>1/</sup>	31 377	25 508	25 280	20 321	8 990	13 833	22 445	28 687	34 151	44 781
Brasil <sup>1/</sup>	57 737	49 282	55 825	55 574	47 236	48 253	62 766	73 524	91 351	120 621
Paraguay <sup>1/</sup>	2 471	1 725	2 050	1 989	1 510	1 865	2 658	3 251	5 254	6 498
Uruguay <sup>1/</sup>	3 810	3 357	3 466	3 061	1 964	2 190	3 119	3 879	4 775	5 612
<b>MERCOSUR</b>	<b>95 396</b>	<b>79 872</b>	<b>86 622</b>	<b>80 945</b>	<b>59 700</b>	<b>66 142</b>	<b>90 988</b>	<b>109 341</b>	<b>135 531</b>	<b>177 512</b>
Chile <sup>1/</sup>	18 363	14 735	17 091	16 428	15 794	17 941	22 935	30 492	35 899	43 991
Venezuela	14 250	12 669	17 244	19 734	13 380	10 692	17 342	21 870	30 535	41 923
Bolivia	2 382	2 098	1 977	1 708	1 832	1 601	1 888	2 343	2 824	3 457
Colombia	14 678	10 659	11 539	12 813	12 680	12 853	16 745	21 158	26 162	32 897
Ecuador	5 503	2 815	3 569	5 299	6 431	6 534	7 861	9 608	12 114	13 547
Perú	8 098	6 531	7 401	7 291	7 492	8 700	10 792	13 352	16 738	21 107
<b>COMUNIDAD ANDINA <sup>2/</sup></b>	<b>30 661</b>	<b>22 103</b>	<b>24 485</b>	<b>27 111</b>	<b>28 434</b>	<b>29 689</b>	<b>37 285</b>	<b>46 461</b>	<b>57 838</b>	<b>71 008</b>
Guyana <sup>3/</sup>	601	550	585	584	563	572	647	784	885	1 063
Surinam <sup>4/</sup>	552	564	527	457	502	704	740	674	674	674
<b>SUDAMÉRICA</b>	<b>159 823</b>	<b>130 494</b>	<b>146 554</b>	<b>145 259</b>	<b>118 374</b>	<b>125 740</b>	<b>169 937</b>	<b>209 623</b>	<b>261 362</b>	<b>336 171</b>

p/: Cifras preliminares. 1/: Centro Económico Internacional de Argentina (CEI). Secretaría de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. Información en base a fuentes nacionales de cada país y Fondo Monetario Internacional (FMI). 2/: Secretaría General - Sistema Subregional de Información Estadística (Decisión 511). 3/: Bank of Guyana. Reporte Anual 2006. 4/: Fondo Monetario Internacional. General Bureau of Statistics; and Fund staff estimates. Standard International Trade Classification (SITC). Dato al tercer trimestre del 2006.

Elaboración: Comunidad Andina, Secretaría General. Proyecto Estadística.

**CUADRO 12**  
**BALANZA COMERCIAL**

PAISES	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007p/
Argentina	-4 944	-2 200	1 061	6 289	16 719	15 732	12 105	11 700	12 305	11 153
Brasil	-6 597	-1 271	-739	2 650	13 126	24 831	33 708	44 785	46 457	39 998
Paraguay	-1 457	-984	-1 181	-999	-560	-624	-1 031	-1 564	-3 348	-3 124
Uruguay	-1 040	-1 115	-1 164	-1 000	-103	16	-181	-458	-789	-1 116
<b>MERCOSUR</b>	<b>-14 038</b>	<b>-5 570</b>	<b>-2 023</b>	<b>6 940</b>	<b>29 183</b>	<b>39 955</b>	<b>44 600</b>	<b>54 464</b>	<b>54 625</b>	<b>46 910</b>
Chile	-2 040	2 427	2 119	1 843	2 386	3 723	9 585	10 775	22 587	23 653
Venezuela	3 179	7 517	16 106	7 201	13 253	16 442	22 327	33 600	44 959	41 206
Bolivia	-1 058	-696	-520	-356	-457	32	367	448	1 373	1 357
Colombia	-3 888	890	1 511	-526	-707	110	-268	-272	-1 776	-2 910
Ecuador	-1 362	1 392	1 253	-875	-1 594	-661	-637	356	615	102
Perú	-2 458	-558	-607	-251	73	-151	1 573	3 478	6 490	6 749
<b>COMUNIDAD ANDINA</b>	<b>-8 766</b>	<b>1 028</b>	<b>1 637</b>	<b>-2 009</b>	<b>-2 685</b>	<b>-671</b>	<b>1 035</b>	<b>4 010</b>	<b>6 703</b>	<b>5 299</b>
Guyana	-76	-46	-83	-97	-72	-70	-69	-248	-300	-382
Surinam	-43	-82	-13	-8	28	-65	130	286	286	286
<b>SUDAMÉRICA</b>	<b>-21 785</b>	<b>5 275</b>	<b>17 743</b>	<b>13 872</b>	<b>42 092</b>	<b>59 314</b>	<b>77 608</b>	<b>102 886</b>	<b>128 860</b>	<b>116 972</b>

p/: Cifras preliminares. Elaboración: Comunidad Andina, Secretaría General. Proyecto Estadística.

## UNASUR: UNA MIRADA DESDE LA SOCIEDAD CIVIL

La suscripción del Tratado de Constitución de la Unión de Naciones Suramericanas, efectuada el 23 de mayo de 2008 en Brasilia en el marco de una reunión de jefes de Estado y de Gobierno de la región, ha dado lugar a opiniones a favor y en contra de parte de políticos, analistas, gobernantes, medios de comunicación y de la sociedad civil en general.

Un análisis de editoriales, artículos y noticias publicadas en los medios de comunicación, por un lado, y de los comentarios de la gente efectuados a través del foro virtual de debates sobre UNASUR promovido por la Secretaría General de la CAN a través de su página web, por otro lado, arroja como resultado datos interesantes y reveladores.

De un total de 71 participantes que hicieron llegar sus comentarios a este foro virtual mencionado (<http://www.comunidadandina.org/unasur/foro.htm>) desde el 23 de mayo –día en que se inició la reunión– hasta el 14 de junio, un 91 por ciento evidenció su confianza en el futuro del proyecto sudamericano y sólo el restante 11 por ciento expresó sus dudas y reservas.

“UNASUR es un anhelo hecho realidad (...) de todo corazón una felicitación a los líderes que han trabajado con empeño para concretar la unidad”; “Creo que el 23 de mayo de 2008 es el inicio de la consumación del sueño hecho realidad de los padres libertadores de la patria latinoamericana”; “Creo que sí necesitamos de una UNASUR, es lo que nos va a integrar, es lo que nos va a acercar, será algo grandioso para nuestras naciones...”; “Me parece excelente esta unión, para así poder sobresalir, porque sin unión no se hace nada”; afirman un asesor colombiano, un universitario español, un estudiante brasileño y un universitario mexicano, respectivamente.

Gran parte de los comentarios de maestros, estudiantes, abogados, funcionarios, economistas que han participado van acompañados con señalamientos de lo que deberían ser las prioridades de la UNASUR. “Se debe crear una línea de ferrocarril, tren bala, o tren electro-

magnético, desde la costa venezolana hasta la Patagonia”, señala por ejemplo un periodista venezolano. “Es indispensable un pasaporte Suramericano, eliminación de visas, la integración educativa y cultural”, sostiene un docente colombiano. “Hay que lograr una integración similar a la Unión Europea y una moneda única estable comparable al Euro y al Dólar”, afirma un programador argentino.

Por su parte, un biólogo peruano resume así las prioridades de la UNASUR: “I.- Integración Vial: Mediante líneas férreas y carreteras, con vías de comunicación modernas y funcionales... II.- Abolición del Pasaporte y de las visas... III.- Una Unión Aduanera... IV.- Establecimiento de una sola moneda... V.- Una política clara de la región para el control del tráfico de drogas ilegales... VI.- Abolición progresiva de las fronteras”.

Si bien hay quienes expresan sus dudas sobre los beneficios que podría reportar la conformación de UNASUR y la consideran “utópica”, en general las opiniones dadas a través del foro virtual sobre la integración suramericana evidencian optimismo sobre el futuro de este proyecto. “Ha llegado la hora de construir la gran patria Sudamérica”, dice, por ejemplo, un participante boliviano como resumiendo el sentimiento de un gran sector de la sociedad civil al respecto.

En lo que respecta a los medios de comunicación, los editoriales, las opiniones y noticias están centrados básicamente en los siguientes aspectos: la estructura de la UNASUR, su financiamiento y el Consejo Suramericano de Defensa y, en menor grado, la confluencia de la CAN y el Mercosur.

La mayoría de los analistas y políticos que se refieren a la estructura de la UNASUR, lo hacen para expresar sus críticas a la forma cómo ha quedado conformado este organismo, que –según el Tratado– está integrado por el Consejo de Jefes y Jefes de Estado y de Gobierno; el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores; el Consejo de Delegadas y Delegados; y la Secretaría General, con sede en Quito-Ecuador.

“Una estructura donde el Secretario General se encuentra en un cuarto nivel de jerarquía, por debajo de los presidentes, cancilleres y los delegados de los gobiernos, le quita capacidad de gestión política y ejecutiva”, señala el ex canciller del Ecuador, Francisco Carrión Mena, en un artículo publicado en el diario “El Comercio” de Quito. Subraya que “el instrumento aprobado convierte a la UNASUR en un aparato sin músculo, sin mayor poder político, adiposo e incapaz de impulsar el ambicioso proyecto integrador originalmente planteado”.

La falta de recursos financieros para sustentar la integración suramericana también ha sido materia de comentario de parte de algunos medios de comunicación de la región. La prensa brasileña es la que ha resaltado más este aspecto. El periódico “O Estado de Sao Paulo” escribió, por ejemplo, que la ‘Unión suramericana ya nace sin recursos financieros’. Al respecto, el Tratado de Constitución de la UNASUR se limita a señalar que “el Consejo de Delegadas y Delegados propondrá para su consideración y aprobación al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores el Proyecto de Presupuesto ordinario anual de funcionamiento de la Secretaría General”.

En lo que respecta al Consejo de Seguridad Suramericano, las opiniones son negativas a pesar de que los Presidentes decidieron crear un grupo de trabajo para definir en un plazo de 90 días cómo sería ese Consejo. El matutino “O Globo de Río de Janeiro” reportó: ‘Unión de suramericanos ya nace debilitada. Lula no consigue aprobar la creación del Consejo de Defensa Suramericano’. A su vez, el diario “Folha de Sao Paulo” tituló en primera página: ‘Sin consenso, América del Sur aplaza creación de órgano de defensa. Presidentes suramericanos crean la UNASUR, nueva organización del subcontinente’.

Fue también motivo de comentarios el proceso de confluencia de la CAN y el MERCOSUR. En su editorial del 23 de mayo, titulado “Un alumbramiento accidentado”, el diario “Los Tiempos” de Bolivia, señala que llama la atención que los mandatarios no estuvieran de acuerdo en

congregar a la Comunidad Andina y el Mercosur bajo el alero de la pretendida Unión de Naciones Suramericanas, en honor a su denominación y sus supuestos objetivos, sembrando, por ello mismo, dudas en torno de estos últimos, así como la impresión de que el resumen de cuanto se haga finalmente, no será otra cosa que dispersión de esfuerzos y caminar por separado hacia fines imprecisos todavía”.

En contraste con estas opiniones, destaca el optimismo de los gobernantes. El Canciller de Brasil, Celso Amorim, sostuvo que la firma de la UNASUR fue “una victoria extraordinaria” y “un gran paso”... y quizás por “errores” en la política de comunicación, “lo accidental tomó el lugar de lo principal” en la cumbre de UNASUR. El Presidente de este mismo país recordó que en 2006 en Cochabamba se puso la Piedra fundamental para la integración de nuestros pueblos, en Brasilia, y “en el 2008 estamos levantando los cimientos de la Unión de Naciones del Sur (...) y los Presidentes nos convertimos en obreros y albañiles para construir la unidad suramericana”. Otros representantes de los gobiernos confesaron que su confianza en la UNASUR se basa, entre otros, en el hecho de que la presidencia rotatoria haya recaído en la Presidenta de Chile, que le dará a Suramérica “la oportunidad de tener una voz fuerte y clara ante el mundo”.

#### UNASUR en Internet:

La Comunidad Andina tiene en su portal de Internet un espacio dedicado a UNASUR, el cual recibe alrededor de 17 mil visitantes al mes.

<http://www.comunidadandina.org/sudamerica.htm>

#### Contiene:

- Foro de Opinión dirigido a la sociedad civil.
- El Observatorio de Unasur con artículos periodísticos y notas de prensa.
- Documentos en general.
- Información de actualidad.

## II. CAN, MERCOSUR Y UNASUR: ¿TIENE SENTIDO LA CONVERGENCIA?

### LAS POSIBILIDADES DE LA CONVERGENCIA DE LOS ACUERDOS DE INTEGRACIÓN EN SURAMÉRICA

Adolfo López B<sup>1</sup>.



#### ANTECEDENTES

En septiembre de 2005, los Jefes de Estado de los países sudamericanos encargaron a las Secretarías de los Organismos de Integración Regional (ALADI, CAN y MERCOSUR) la elaboración de un estudio "sobre la convergencia de los acuerdos de complementación económica entre los países de América del Sur", que contemplase fórmulas para "conformar gradualmente una zona de libre comercio sudamericana, así como para avanzar en la complementación de las economías de los países de América del Sur...".

En respuesta a dicho mandato, las Secretarías de los Organismos de Integración Regional desarrollaron estudios en las siguientes áreas temáticas: a) aranceles; b) disciplinas de comercio, dentro de las cuales se distinguieron medidas no arancelarias, obstáculos técnicos al comercio, medidas sanitarias y fitosanitarias, reglas de origen, mecanismos de defensa comercial, regímenes aduaneros, solución de controversias; y c) materias complementarias, entre las cuales se consideraron tanto el comercio de servicios, las inversiones y la propiedad intelectual, como las políticas de competencia y las compras del sector público.

Esta aspiración se sustenta en el reconocimiento de que los países sudamericanos han optado por la integración económica como un mecanismo válido para mejorar su inserción internacional y, de esta manera, obtener los mayores beneficios de la globalización.

Como lo señala el estudio realizado por la CEPAL, la historia reciente de los esquemas de integración vigentes en Suramérica, cualquiera sea la evaluación de estos procesos, muestran que han logrado avances innegables pero, al mismo tiempo, se observa que persisten desafíos pendientes que, junto a otros que han ido apareciendo, como por ejemplo los nuevos

competidores en el mercado mundial, suponen nuevos esfuerzos en la consolidación del proceso de integración.

Los trabajos de las Secretarías de los Organismos de Integración Regional, efectuados en el año 2006, abordan el tema de la integración comercial y la complementación económica a partir de la convergencia arancelaria y sus vínculos con el comercio, analizando la situación de desgravación arancelaria resultante del entramado de acuerdos que tienen concertados entre sí los países sudamericanos. Ello con el objetivo de mostrar el grado de avance en la creación de una zona de libre comercio en Suramérica y, al mismo tiempo, detectar las relaciones preferenciales en las que faltaría culminar el proceso de desgravación arancelaria.

Adicionalmente, dichos estudios evalúan tanto la situación de las diferentes disciplinas comerciales, como la de las materias complementarias antes mencionadas, con la finalidad de identificar la posibilidad de que éstas apoyen la meta de lograr la convergencia hacia esa zona de libre comercio sudamericana.

En términos generales, el trabajo desarrollado por las Secretarías de los Organismos de Integración Regional concluye que, en lo sustancial, 56 relaciones de las 90 relaciones preferenciales vigentes, cumplirían dicha meta en 2010. El resto lo harían gradualmente hasta el año 2018.

En el ámbito de las disciplinas clásicas, el estudio plantea propuestas orientadas a crear, a partir de lo vigente, reglas de juego comunes que faciliten el flujo comercial. En tal sentido proponen: a) crear un régimen de origen común para la región; b) avanzar en la definición de regímenes aduaneros comunes sobre la base de los convenios internacionales en la materia y fortalecer los mecanismos de tránsito aduanero internacional; c) identificar las principales

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

medidas no arancelarias que obstaculizan el comercio y alcanzar acuerdos para su eliminación; d) alcanzar un acuerdo regional en materia de obstáculos técnicos al comercio y propiciar su implementación; e) diseñar e implementar un sistema regional de protección sanitaria, que profundice los elementos incorporados en las normas multilaterales y promueva el libre flujo de bienes mediante la armonización de las normas y el reconocimiento de las certificaciones; f) definir un mecanismo único de salvaguardia y sustentar los esquemas antidumping y sobre subvenciones en las reglas multilaterales; y g) considerar la creación de un Régimen Regional de Solución de Controversias que contemplaría, como mínimo, una etapa de negociaciones directas entre las Partes involucradas.

Respecto a las materias complementarias como instrumentos de apoyo al desarrollo de los esquemas subregionales de integración, proponen: a) profundizar las reglas para el comercio de servicios ampliando su cobertura y definiendo esquemas que faciliten su intercambio; b) definir una normativa común en materia de promoción y protección de inversiones y, al mismo tiempo, desarrollar mecanismos de cooperación entre los organismos nacionales de promoción; c) establecer un régimen de principios y procedimientos en materia de propiedad intelectual en temas de interés para la región, como las marcas, las indicaciones geográficas, los modelos de utilidad, los diseños industriales y las prácticas anticompetitivas de las licencias contractuales; se pone énfasis también en los desarrollos vinculados con la salud pública y la protección de los conocimientos tradicionales; d) establecer mecanismos de cooperación entre las agencias nacionales de protección y promoción de la libre competencia, por un lado, y de protección de los derechos de los consumidores, por otro; y e) acordar un régimen común de compras del sector público que incluya disposiciones en cuanto a información; trato nacional; transparencia en las licitaciones y adquisiciones en general.

## LA CONVERGENCIA EN LA GLOBALIZACIÓN

La Convergencia de los Acuerdos de Integración en Suramérica no se plantea en un escenario autárquico y encerrada en sí misma, sino en un esquema de globalización en el que existen otros competidores internacionales en el mercado sudamericano.

La revisión de la economía mundial y la participación de Suramérica efectuada por las Secretarías de los Organismos de Integración Regional muestra que en ese entonces representaba el 3% de la economía mundial<sup>2</sup> y el 2% de las importaciones mundiales. Además, señala que dichas importaciones dependían en buena medida del comercio con el resto del mundo. En la última década, las importaciones extra-regionales representaron en promedio 75% del total de importaciones de la región, de las cuales las originarias del NAFTA (Canadá, Estados Unidos y México) y de la Unión Europea resultan de especial significación.

La demanda por importaciones extra-regionales de Suramérica evidencia la existencia de un importante grado de competencia para penetrar en su mercado local. Por lo tanto, los potenciales proveedores del mercado sudamericano, en especial los de la región, deben considerar sus fortalezas para afrontar dicha competencia con base, entre otras cosas, en la competitividad de sus empresas.

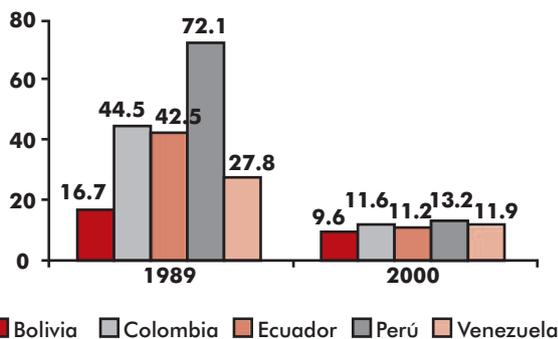
Los esquemas de integración acuden, transitoriamente, en apoyo de sus actividades productivas "subsannando la ineficiencia aceptada" mediante el otorgamiento de preferencias (descuentos) arancelarias que pueden ser parciales o totales, dependiendo del grado de integración que se pretenda. En teoría, con dicho descuento se busca apoyar, fundamentalmente, a la industria incipiente, generalmente micro, pequeñas y medianas empresas, sin experiencia exportadora por no contar con niveles competitivos a nivel

2. Tomando como indicador el Producto Bruto Interno (PBI).

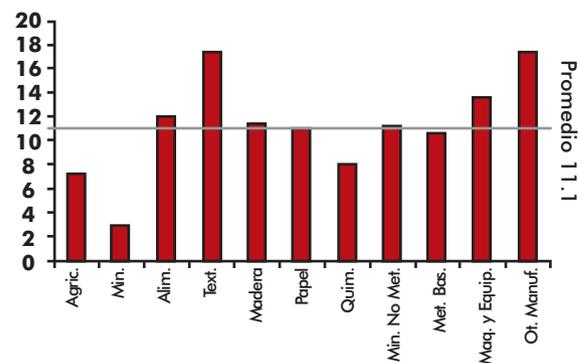
internacional. En esos casos se puede incidir en su estructura de costos mediante una reducción de aranceles de importación. En cuanto a las calificadas como exportaciones “tradicionales” por su presencia y competitividad en el mercado mundial o son “commodities”, no se puede influir en gran medida en la conformación de sus precios, porque los mismos son definidos en lo sustancial por el mercado internacional estructurado. Evidentemente, la fórmula es menos relevante cuando los niveles arancelarios de los países involucrados en el esquema de integración son bajos y poco dispersos.

Es importante recordar que los procesos de integración en Suramérica se instituyen en una época en la que era usual encontrar aranceles promedio superiores al 60 por ciento y muchas veces prohibitivos<sup>3</sup>, lo cual facilitaba el empleo de las preferencias arancelarias para subsanar una “ineficiencia” del sector productivo y permitirle exportar en el mercado ampliado. Hoy, con niveles promedio cercanos al 10 por ciento y casi sin medidas para-arancelarias es más difícil corregir dicha “ineficiencia”, y cada vez es más ineficiente recurrir a los aranceles con dicho propósito.

**GRÁFICO 1**  
**EVOLUCIÓN DE LOS ARANCELES PROMEDIO EN LOS PAÍSES ANDINOS**



**GRÁFICO 2**  
**MERCOSUR: ESTRUCTURA ARANCELARIA POR SECTORES**



El actual nivel de apertura y exposición al mercado internacional requiere no sólo la consolidación del mercado interno, sino la conquista y consolidación de mercados internacionales y es allí donde radica la importancia de la convergencia de los Acuerdos de Integración en Suramérica como un escalón más, transitorio, para que el sector productivo sudamericano, principalmente el de la micro, pequeña y mediana empresa, se adecúe a las exigencias de competencia que impone el comercio internacional a nivel mundial<sup>4</sup>. No basta con crecer y mejorar con respecto a nosotros mismos. Es necesario mejorar con respecto a los demás países del mundo, ganando la competitividad necesaria que determina la capacidad de crecer, innovar, ampliar mercados internacionales y consolidar los mercados existentes.

En tal sentido, hubiera sido útil que el trabajo realizado por las Secretarías de los Organismos de Integración Regional tuviera en cuenta elementos de análisis que dieran señales respecto al grado de penetración en el mercado sudamericano de las exportaciones procedentes de los otros países del sub-continente para ver qué tanto las preferencias arancelarias ya otorgadas influyeron

3. En esos años era común el empleo de mecanismos para-arancelarios que iban desde la prohibición de importaciones hasta el empleo de cupos de importación, presupuestos y cuotas de divisas, licencias previas, entre otros.

4. Pero también, la apertura de mercados para ellos significará una amenaza real de la competencia que obligará a una renovación competitiva constante, lo cual implicará la adopción de cambios de enfoques en sus estrategias empresariales.

o no en el desplazamiento de otros proveedores extra regionales<sup>5</sup> y qué potencialidad se asigna a una mayor preferencia arancelaria como la planteada.

También hubiera sido útil profundizar en el análisis de la estructura del comercio intra-sudamericano, en particular el concerniente al grado de “sostificación” de las exportaciones (valor agregado)<sup>6</sup> y su diversificación, de forma tal de dar luces sobre la eventualidad de cambiar la concentración en exportaciones primarias que nos caracteriza.

El flujo de las transacciones de bienes por lo general refleja la situación de los “relativos” o diferencias de precios. En un país determinado, un consumidor definirá qué bien comprar comparando precios entre productos de fabricación nacional<sup>7</sup> o importada que cubran sus expectativas y le den igual satisfacción. Para el consumidor es de total transparencia la estructura de los componentes que configuran el precio del bien; sin embargo, en ella participan elementos que pueden variar si uno de los productos objeto de comparación es originario de un país con el que se tiene un proceso de integración o no.

Como mencionamos líneas arriba, una primera diferencia es la relativa al pago o no de la tarifa o impuestos de importación. Generalmente, un bien importado de un país con el que se tiene un proceso de integración se beneficia de una reducción parcial o total del cobro de dichos impuestos, dependiendo del nivel del programa de liberación arancelaria en que se encuentre.

Tal como se mencionó, el trabajo desarrollado por las Secretarías de los Organismos de Integración Regional identificó 90 relaciones preferenciales

vigentes entre los países sudamericanos. De éstas, señala el documento, 56 cumplirían en el año 2010 la meta de la liberación total (cero arancel), lo cual implica que para ese entonces esta variable no será considerada en la estructura de costos de productos importados originarios de países con esas relaciones preferenciales. El resto lo harían gradualmente hasta el año 2018. Es decir, si nada nuevo se hiciera en Suramérica en esta materia, tendríamos prácticamente un espacio de libre comercio regional para el 2018.

La ecuación siguiente muestra que en los componentes de la estructura de costos desaparecería el concepto de pago por aranceles (tarifa o protección artificial) de las importaciones. La pregunta es, hasta dónde el margen de preferencia mejora la productividad de las economías y si esto es suficiente para generar flujos de comercio importantes.

$$\text{Precio nacional} = \text{[(Costo FOB + Seguro + Flete) Tarifa] Tipo de cambio + Costo logístico}$$

La experiencia del comercio internacional y de los procesos de integración señalan que el flujo de las transacciones no sólo está signado por el nivel de los aranceles o de la preferencia revelada, sino que este es sólo uno de los temas a tener en cuenta y que, como ya mencionamos, la tarifa es cada vez menos relevante en la definición del precio final, dados los niveles bajos de protección arancelaria existentes. Hoy día, debe ser claro que en el comercio internacional, en particular para la micro, pequeña y mediana empresa, son otros los elementos que inciden en los relativos de precios y no así los aranceles.

5. Por ejemplo, midiendo en el tiempo, qué tanto ganaban en participación dentro de las importaciones mundiales del país importador sudamericano.

6. En términos generales, la participación de las exportaciones de manufacturas.

7. La estructura de precios internos (nacional) generalmente corresponde al costo de los “factores de la producción; es decir los costos de capital, de la maquinaria y equipo (tecnología), de la mano de obra, de los servicios públicos (energía, agua, etc.) y de los impuestos y tasas internos (Renta, IVA).

## LA ARMONIZACIÓN DE LAS DISCIPLINAS DE COMERCIO PARA EVITAR COSTOS INNECESARIOS Y PÉRDIDA DE OPORTUNIDADES

Existe evidencia empírica acerca de que no basta con la sola reducción o eliminación de los aranceles para generar flujos de comercio internacional de bienes producidos principalmente por la micro, pequeña y mediana empresa. La falta de armonización de las disciplinas de comercio entre países inmersos en un proceso de integración (acceso a mercado y regulación en el mapa de competitividad), en particular la subsistencia de barreras no arancelarias cuantitativas (cuotas, por ejemplo) y cualitativas (normas técnicas, por ejemplo), incide en el precio del producto comercializado en el mercado ampliado restándole competitividad y encareciéndolo frente al producto importado de países no miembros del esquema de integración (terceros países).

**GRÁFICO 3**  
**MAPA DE COMPETITIVIDAD**



Ello fue demostrado por el Profesor Paolo Cecchini para el caso de la integración de Europa en un estudio realizado a inicios de la década de los noventa<sup>8</sup>. En términos macroeconómicos el trabajo de Cecchini demuestra que la eliminación de las barreras no arancelarias que se aplicaban en Europa en ese entonces añadía entre cuatro (4) y siete (7) puntos porcentuales al Producto Interno Bruto de la Comunidad Europea<sup>9</sup>. Ello fue suficiente para profundizar la integración del mercado europeo hasta lograr que su economía opere sin controles interiores.

Este es un tema que en Suramérica hasta ahora no se ha evaluado con suficiente profundidad y que hubiera sido muy interesante que las Secretarías de los Organismos de Integración Regional aborden, considerando que para el mundo empresarial la reducción o supresión de dichas barreras implicaría menores costos de transacción y, por ende, menores precios, creándoles ocasiones para capitalizar las mayores oportunidades de innovación y de uso de economías de escala que otorga el mercado ampliado. Guardando las distancias, una propuesta similar a la planteada por Cecchini para Suramérica tendría también efectos positivos.

Evidentemente una reducción o supresión de los costos producidos por la burocracia y los controles en frontera<sup>10</sup>, al reducir las demoras que crean las formalidades aduaneras, influirían positivamente en la reducción de los precios de transacción<sup>11</sup>. El estudio de Cecchini demostró que dichos costos en Europa equivalían a aproximadamente el 2% del valor de las facturas de importación por lo que el planteamiento de su eliminación, sobre todo por empresas con márgenes reducidos de ganancias, fue recibido con satisfacción.

8. Cecchini, Paolo: Europa 1992: Una apuesta de futuro; Alianza Editorial, 1988.

9. Expresión positiva de los costos que resultaban por la aplicación de las diversas barreras que en ese entonces existían en el mercado europeo.

10. Los costos por controles en fronteras no son homogéneos, siendo en algunos casos más altos que en otros.

11. El estudio de Cecchini demostró que dichos costos en la Europa de inicio de los 90 equivalían a aproximadamente el 2% del valor de las facturas de importación.

Es importante mencionar que en Suramérica en su conjunto, la micro, pequeña y mediana empresa exportadora generalmente trabajan con márgenes de ganancias menores a un dígito, por lo que serían las mayores beneficiarias de dicha reducción de costos. Las empresas más grandes se adaptan mejor a convivir con formalidades fronterizas complejas ya que por su tamaño pueden asumir los ajustes necesarios, lo cual no quiere decir que éstas no vean con buenos ojos una mayor racionalidad administrativa en las fronteras<sup>12</sup>.

Otro aspecto que habría que considerar en la comparación de los relativos de precios, es la incidencia del costo del flete y seguro, generalmente considerados en el comercio internacional como la protección natural que define el costo de la distancia física o económica entre dos mercados. La frecuencia del servicio, el volumen de carga, las facilidades de infraestructura, etc. inciden en la definición de sus costos y por lo tanto en la composición final del precio al consumidor de un bien. Suramérica lamentablemente no está servida con medios de transportes suficientes y eso encarece los fletes y seguros en el comercio intrarregional y evidencia asimetrías importantes en costos de transportes entre destinos con mercados mayores y mejor servidos y los más pequeños.

Es más, en el caso del transporte por carretera, a las distancias enormes entre los mercados de Suramérica hay que agregar los retrasos en los puestos fronterizos por trámites aún no estandarizados, además de la obligación de desplazarse con los camiones vacíos y sin posibilidad de hacer cabotaje en países distintos al de su matrícula.

Cecchini en su estudio sobre Europa, a pesar de la dificultad de calcular su impacto, encontró también diferenciales importantes de costos promedios por envío en el comercio dentro de la Comunidad

Europea como resultado de la fragmentación del mercado de la Comunidad, encontrando que las transacciones perdidas por esta razón representaban entre el 1 y el 3% del comercio intracomunitario que en ese entonces era de unos 15.000 millones de Ecus. El Profesor Cecchini se inspiró en la experiencia norteamericana, signada por no necesitar ninguna autorización para el transporte entre Estados y por diferencias de tributación y reglamentación menos marcadas que en Europa, para proponer una liberalización del mercado del transporte en la Comunidad.

De otro lado, la disparidad entre los Reglamentos y las Normas Técnicas<sup>13</sup> es un tema complejo, muchas veces con impacto adverso en la empresa que trata de explotar el mercado ampliado que ofrecen los esquemas de integración. La tipología de costos adicionales que genera este tipo de medidas se refieren, por ejemplo, a la duplicación de inversiones en el desarrollo de productos, pérdidas de economías potenciales en la escala de planta, duplicación de gastos en materia de certificaciones y análisis. Ello, al incrementar los costos (precios) debilita la competitividad de las empresas en el comercio internacional y en particular en el mercado ampliado de que se trate.

El profesor Cecchini señala la gravedad del impacto negativo de la aplicación de reglamentos técnicos y normas de los diversos sectores de producción manufacturera no armonizadas para 11.000 empresarios europeos consultados, y en particular los de la industria de bienes de capital que sufrían más que los productores de bienes de consumo a causa de las barreras comerciales técnicas divergentes. Esta evidencia planteó un reto especial a la Comunidad Europea que facilitó el reconocimiento mutuo, la armonización selectiva y la adopción de procedimientos de información entre todos, que beneficiaron al sector productivo europeo.

12. En Europa también se reconoce que las pequeñas y medianas empresas a menudo carecen de experiencia que les permita ingresar a competir en el mercado internacional. Ello es más significativo aún, considerando que estas empresas son los verdaderos gigantes de la economía europea, pues representan un 99% de las empresas de la Unión Europea y suministran dos tercios del total de empleos en el sector privado.

13. Exigencias legales promulgadas por los legisladores nacionales principalmente en interés de la salud, la seguridad y el ambiente.

Evitar incurrir en costos adicionales por desconocimiento de la normativa sobre el particular es un imperativo del empresariado que actúa en un mercado ampliado por la integración. En Europa fue necesario editar el arancel integrado de las Comunidades Europeas (TARIC)<sup>14</sup> para poner a disposición de los actores económicos la información necesaria sobre normas a cumplir para tener acceso real al mercado europeo, para cada una de las partidas arancelarias.

Otro elemento a tener en cuenta para una necesaria armonización en el marco de procesos de integración es el de la Valoración Aduanera, que permite a los países contar con una misma base imponible para la aplicación de los gravámenes arancelarios a los productos importados<sup>15</sup>. Ello evitará que flujos de comercio se decidan en función del menor valor en aduanas y no necesariamente por competitividad.

En el análisis de relativos de precios también se debe considerar la incidencia en los costos comparativos de la falta de armonización entre los componentes de los gastos logísticos vinculados con las transacciones entre países miembros de un esquema de integración; entre ellos, los costos por trámites de aduanas y los financieros: carta de crédito; seguro de crédito de exportaciones, transporte interno desde los recintos de aduanas a los almacenes del importador, el almacenamiento y puesta en el mercado, que incluye gastos para la penetración en el mercado local como el de los estudios de mercado y la publicidad. Nuevamente, cuanto más grande sea la diferencia o asimetría entre los costos logísticos entre un país y otro, mayor incidencia tendrá en la determinación de las corrientes comerciales.

Otro elemento que el trabajo realizado por las Secretarías de los Organismos de Integración Regional no desarrolló de manera suficiente es el

relativo al “ambiente” macroeconómico reinante en los países de la Comunidad Andina y del MERCOSUR, en particular lo concerniente a los niveles de inflación y el manejo de la política de tipo de cambio. Contar con un análisis sobre el particular hubiera permitido tener mayor idea de su incidencia en la composición del precio a nivel del consumidor en cada mercado sudamericano; por ejemplo, como se observa en la ecuación antes mencionada, el tipo de cambio es una de las variables que inciden en los comparativos de precios en el comercio internacional, por lo que hubiera sido interesante conocer qué tanto se afectan las corrientes comerciales por el uso de políticas de tipo de cambio variable o flotación sucia, frente al uso de tipos de cambio fijos o definidos sólo por el mercado.

También hubiera sido interesante un breve análisis del nivel de informalidad de las economías sudamericanas considerando que, en nuestro criterio, la integración debiera, preferentemente, influir en la generación de una oportunidad para la micro, pequeña y mediana empresa en el comercio intrarregional. Dicho análisis hubiera permitido tener una visión, aunque general, de la necesidad para algunos países sudamericanos más que a otros, de acelerar el tránsito de la informalidad empresarial hacia la formalidad, para gozar formalmente del mercado ampliado.

## CONCLUSIONES

La falta de armonización de las disciplinas de comercio causa varias dificultades para los operadores económicos. La disparidad del funcionamiento de aspectos claves para la operación de regímenes aduaneros (mercancías incluidas, operaciones autorizadas, plazos, garantías, disparidades en mecanismos de controles) afecta la competitividad de las exportaciones de los países involucrados en

14. Recoge los tipos de los derechos de aduana y la normativa comunitaria aplicable al comercio exterior de la Comunidad Europea, incluidas numerosas disposiciones de política comercial.

15. Una base para esta armonización es la aplicación uniforme del Acuerdo sobre Valoración de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

esquemas de integración, creando incertidumbres en el ejercicio del comercio exterior que, generalmente, se traducen en pérdidas de tiempo y aumento de costos, y en el riesgo de incurrir en errores e irregularidades no deseadas en el trámite de las diferentes operaciones aduaneras.

Lograr una mayor convergencia regional debiera responder a una visión de largo plazo de conjunto, basada en el imaginario colectivo de todos los países sudamericanos, construida a partir de consensos y con el compromiso de todos los actores para hacerla realidad, corrigiendo asimetrías al interior de los países y entre los países sudamericanos.

En el marco de la convergencia sudamericana el reto para la micro, pequeña y mediana empresa será la creación de capital social que, entre otros, contribuya a acortar los tiempos de aprendizaje para hacer comercio internacional, a aumentar la escala de producción, a acelerar el proceso de adopción de tecnología, y a la implementación de programas de formalización, formación y fortalecimiento de este tipo de empresas.

#### **Otros temas a considerar serían:**

- Mejorar la Infraestructura que incluye los temas de logística y costos de transporte. En particular mejorar los puertos y aeropuertos, las redes viales y la solución a los cuellos de botella que encarecen el transporte de mercancías.
- Promover y atraer inversiones.
- Identificar e integrar cadenas productivas. La identificación de "clusters" productivos regio-

nales, incluyendo la asociación de micro, pequeñas y medianas empresas para atender mercados de exportación.

- Innovar tecnología, que podría llevar a la creación de redes de intercambio de información y conocimientos entre las micro, pequeñas y medianas empresas.
- Articular las agendas de negociación con terceros con las agendas internas de competitividad.
- Simplificar los trámites para el comercio intrarregional, en particular los "burocráticos".
- Asegurar condiciones estables para el desarrollo de la actividad privada.
- Crear conciencia entre los actores del sentido de urgencia que ésta tiene será de la mayor importancia.

La propuesta de una zona sudamericana de libre comercio que promueva la intervención de la micro, pequeña y mediana empresa, no se logrará ni espontánea ni eficazmente, sin establecer un espacio económico organizado y transparente en lo que a la aplicación de la normativa comercial se refiere. De lo contrario, dada la diversidad y asimetrías existentes, es posible que al concentrar los esfuerzos solidarios de los esquemas de integración en las zonas más favorecidas y que cuentan con mejor infraestructura de acogida, sólo se termine ayudando a la gran empresa que tradicionalmente participa en el comercio internacional. Con ello, se producirían distorsiones sociales negativas.

# LAS ASIMETRÍAS Y EL PROCESO DE INTEGRACIÓN SURAMERICANO

María Elena Esparza<sup>1</sup>



## INTRODUCCIÓN

El presente artículo se basa en el diagnóstico elaborado por la CEPAL<sup>2</sup> y en los aportes presentados por las Secretarías de la ALADI, la Comunidad Andina y el Mercosur, el SELA, la OTCA, la CEPAL y la CAF<sup>3</sup>, a la Secretaría Pro Tempore de la entonces Comunidad Sudamericana de Naciones, hoy UNASUR, en cumplimiento de los mandatos emanados de la I Reunión de Jefes de Estado (Brasilia, septiembre 2005). El propósito es retomar la reflexión sobre la importancia de incorporar medidas para el tratamiento de las asimetrías entre los países de América del Sur en el marco del proceso de integración.

Para ello, se parte de una tipología de las asimetrías entre países, identificando algunos indicadores relevantes y se destacan las principales características de las asimetrías en Suramérica. Además, se hace referencia a las diferencias al interior de los países, y cómo éstas pueden afectar la inserción de las entidades subnacionales en el escenario regional. Finalmente, se realiza una breve revisión del tratamiento que se le ha dado a las asimetrías al interior de los dos bloques de integración subregionales, la Comunidad Andina y el Mercosur, para finalmente, presentar algunas reflexiones sobre una posible orientación al tratamiento del tema en el marco suramericano.

## TIPOLOGÍA DE LAS ASIMETRÍAS

Con base en la literatura sobre el tema<sup>4</sup>, se puede señalar la existencia de dos tipos de asimetrías. Por un lado, las denominadas asimetrías

“estructurales”, que se relacionan con el tamaño y nivel de desarrollo de las economías, la posición geográfica de los países, el acceso a infraestructura y la calidad de las instituciones. Por otro lado, se encuentran las asimetrías “de políticas”, que están más relacionadas con la provisión de bienes públicos por parte de los gobiernos nacionales, tales como los programas de promoción de inversiones y exportaciones, subsidios e incentivos fiscales, financiamiento preferencial y políticas monetaria y cambiaria.

De alguna manera podría decirse que las asimetrías estructurales alimentan también la existencia de las asimetrías de políticas, pues los países con mayor capacidad económica serán los que puedan sostener una política de incentivos o promoción para su producción. Sin embargo, es necesario hacer esta distinción, en la medida en que ambos tipos de asimetrías podrían requerir diferentes formas de actuación.

## ASIMETRÍAS E INTEGRACIÓN

Si bien es cierto que en ninguno de los casos podría afirmarse que las asimetrías se derivan de los procesos de integración; su existencia previa puede determinar grandes diferencias en las posibilidades de aprovechar los beneficios de la misma. Así, las economías más pequeñas tendrán dificultades para responder a las oportunidades de los mercados ampliados, y si éstas, además, no tienen, por ejemplo, salida al mar, tendrán menos facilidades logísticas para insertarse favorablemente en los flujos comerciales. Igualmente, la aplicación de políticas públicas favorables a los sectores de exportación en

1. Economista de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Funcionaria internacional de la Secretaría General de la Comunidad Andina, actualmente vinculada al área de cooperación técnica internacional.
2. CEPAL, División de Comercio Internacional e Integración. Diagnóstico de las asimetrías en los procesos de integración de América del Sur. Documento elaborado para el Grupo de Trabajo sobre Asimetrías de la Comunidad Sudamericana de Naciones. Santiago de Chile, julio 2006.
3. ALADI, CAN, Mercosur, SELA, OTCA, CEPAL y CAF. Un nuevo tratamiento de las asimetrías, julio 2006.
4. Véase Bouzas, Roberto. Mecanismos para compensar los efectos de las asimetrías de la integración regional y la globalización: lecciones para América Latina y el Caribe. El caso de Mercosur. Documento preparado para el Seminario “Global y local: el desafío del desarrollo regional en América Latina y el Caribe”. Milán, 22 de marzo de 2003. Véase también: Giordano, Paolo, Mesquita, Mauricio y Fernando Quevedo. El tratamiento de las asimetrías en los acuerdos de integración regional. En: INTAL, Documento de Divulgación 26, Buenos Aires, agosto 2004.

algunos países podría generar externalidades en el comercio regional; o bien, la devaluación de la moneda en algún país podría implicar la pérdida de competitividad para los demás. En ese sentido, sin una consideración explícita de medidas que compensen o reduzcan las asimetrías entre las economías que forman parte de una región, los procesos de integración podrían acentuar o perpetuar estas diferencias.

Generalmente la atención a los países menos desarrollados suele interpretarse como una acción solidaria por parte de aquellos más desarrollados; sin embargo, teniendo en cuenta las necesidades de inserción internacional, es importante considerar que el potencial de la región sólo puede mejorar en la medida en que todos sus miembros puedan superar o disminuir sus problemas de pobreza e inestabilidad política. En ese sentido, "ayudar al vecino" es también una manera de ayudarse a sí mismo, considerando que ambos pertenecen "al mismo barrio" ante los ojos de los principales inversionistas. Para los países más desarrollados no se trata, pues, solamente de una política de "ayuda al prójimo", sino también de volver sostenibles las propias oportunidades.

## LAS ASIMETRÍAS EN AMÉRICA DEL SUR

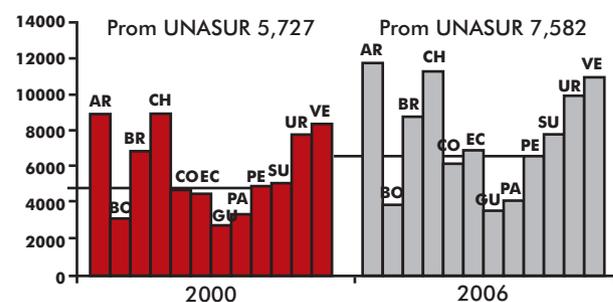
El trabajo de la CEPAL es un excelente diagnóstico sobre las asimetrías estructurales y de política, presentes entre los países de la región suramericana. Con esta base, y con apoyo de algunos otros datos estadísticos actualizados, podemos mencionar los siguientes puntos fundamentales:

- Existen enormes brechas de carácter estructural entre los países suramericanos. Así, mientras que Brasil representó en el año 2007 el 56% del PBI de la región, Uruguay, Bolivia, Paraguay, Surinam y Guyana, representaron en conjunto apenas el 2% del total<sup>5</sup>. Igualmente, estas brechas se manifiestan

en términos de superficie, población e infraestructura física.

- El crecimiento de la región ha sido favorable en los últimos años, principalmente debido al incremento de los precios de los productos de exportación -como el petróleo y otros commodities- y a la estabilidad macro-económica. Sin embargo, lejos de tender hacia la convergencia, puede observarse que, con excepción de Brasil, los países de menor desarrollo relativo han sido los de menor ritmo de crecimiento. Esto es, mientras que Venezuela crecía a una tasa promedio anual de 11,8% durante el periodo 2004-2007 y Argentina lo hacía a una tasa de 8,4%, Bolivia crecía a tasas de 4,4% y Guyana apenas al 2,4%<sup>6</sup>. Igualmente, si observamos el PBI per-cápita de paridad de poder adquisitivo<sup>7</sup>, encontraremos que las brechas no han disminuido con el tiempo, y que las diferencias manifestadas en el año 2000 se mantienen en el 2006. Así, Guyana, Bolivia y Paraguay siguen siendo los países que se encuentran muy por debajo de la media, mientras que Argentina, Chile y Venezuela se mantienen a la cabeza. Solamente Surinam y Ecuador pudieron revertir la situación, encontrándose en el 2006 por encima de la media regional.

**GRÁFICO 1**  
**PIB Per Cápita PPP (US\$)**



Fuente: Banco Mundial.

5. Cifras tomadas de la SGCAN. Principales indicadores de la Unión de Naciones Suramericanas 1999-2007. SG/ de 215, 10 de junio, 2008.

6. SGAN, ibidem. Se refiere a valores constantes. Para el año 2007 las cifras son preliminares.

7. Esta es una medida más comparable que el PBI per-cápita nominal, porque toma en cuenta las diferencias en el poder adquisitivo de las diferentes monedas. Las cifras son del Banco Mundial.

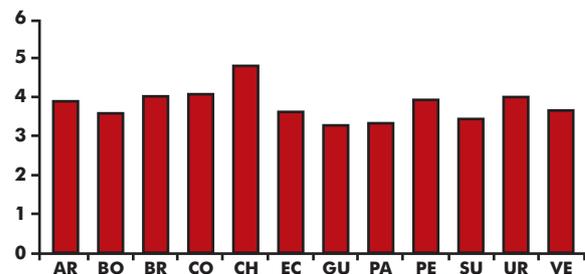
- Con excepción de Guyana y Surinam, los países más afectados por las asimetrías estructurales - Bolivia y Paraguay- son también los más dependientes del espacio suramericano. Esto está vinculado a las características de sus estructuras productivas asociadas a la agricultura y la ganadería, sin mayor valor agregado, y también, porque los costos de la ausencia de litoral marítimo pueden dificultar el aprovechamiento de ventajas competitivas en terceros mercados. Así, Bolivia y Paraguay exportan más del 60% de sus bienes a Suramérica, lo cual es una demostración de la importancia que para los dos países tiene el mercado regional.

- El Índice de Desarrollo Humano (IDH) puede tomarse como una aproximación al grado de desarrollo de los países, en la medida en que este indicador trata de incorporar la definición de "oportunidades de elección" de la persona, mediante la construcción de capacidades. En ese sentido, considera la esperanza de vida al nacer, el grado de analfabetismo, la educación básica y los niveles de vida de la población como indicadores de estas oportunidades. El resultado en el 2005 va en el mismo sentido: sólo 4 países se encuentran en niveles altos de IDH, que son Argentina, Chile, Uruguay y Brasil, con los puestos 38, 40, 46 y 70 respectivamente de un total de 177 países considerados. Mientras tanto, Ecuador, Paraguay, Guyana y Bolivia poseen los índices más bajos de la región, ocupando los puestos 89, 95, 97 y 117, respectivamente.

- Otra medida no muy convencional es el Índice de Competitividad Global, publicado por el Foro Económico Mundial. Este índice recoge indicadores que medirían la competitividad del país en cuestión, a saber: a) Básicos: Calidad de las instituciones, infraestructura, estabilidad macroeconómica, educación y salud; b) De eficiencia: Educación superior y capacitación, eficiencia en mercados de bienes y de trabajo, mercados financieros, tecnología y tamaño de mercado; y c) De innovación y sofisticación empresarial. Para el año 2006, los países suramericanos de mayor ranking eran Chile, Colombia y Brasil, con los puestos 26, 69 y 72 del

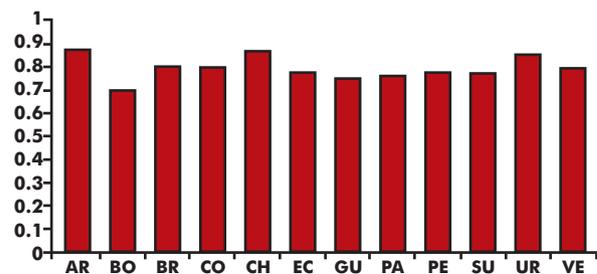
total de la muestra mundial, respectivamente. Mientras que los de menor ranking eran Bolivia, Surinam, Paraguay y Guyana, con los puestos 105, 113, 121 y 126, respectivamente.

**GRÁFICO 2**  
**ÍNDICE DE COMPETITIVIDAD GLOBAL**



Fuente: Worl Economic Forum. The Global Competitiveness Report 2007-2008.

**GRÁFICO 3**  
**ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO 2005**



Fuente: PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008.

Basta hasta aquí para tener identificados qué países son los que presentan los mayores problemas estructurales de la región. En cuanto a las asimetrías de política, según CEPAL, tanto las diferencias derivadas de las capacidades de los países para promover inversiones y exportaciones como la ausencia de coordinación de las políticas macroeconómicas, parecen haber generado más problemas en los países del Mercosur que en la Comunidad Andina. Así, en el primer bloque tenemos la presencia de Brasil, cuyo gobierno brinda importantes programas de apoyo al sector industrial y agropecuario, y también a la pequeña y mediana empresa.

## LA INTEGRACIÓN Y LAS ASIMETRÍAS SUBNACIONALES

Un factor que hay que tener muy en cuenta en el tratamiento de las asimetrías en Suramérica, es que si bien existen grandes diferencias entre los países, las diferencias al interior de los mismos, es decir, en los niveles subnacionales, son aún más graves.

Según Edgar Moncayo, en su estudio para la Comunidad Andina<sup>8</sup>, las regiones presentan distintos patrones de inserción internacional, según sus características productivas, distinguiéndose cuatro tipos de regiones:

- **Productores de commodities:** primario exportadoras y orientadas a los mercados de países desarrollados. Se caracterizan por su alto crecimiento pero bajo nivel de competitividad.
- **Agroindustriales:** atraviesan por un proceso de transformación agrícola orientada a incorporar mayor valor agregado a las exportaciones, mediante innovación y tecnología.
- **Fronterizas:** caracterizadas por su escaso nivel de desarrollo socioeconómico y su participación marginal en los flujos intracomunitarios.
- **Activas en la integración:** productoras de los bienes que se comercian a nivel intracomunitario.

El asunto es que existen muy pocas regiones que son "activas en alto grado" en la integración, a saber: Santa Cruz (Bolivia), Cundinamarca, Antioquia, Valle y Bolívar (Colombia), Sucumbios, Pichincha y Guayas (Ecuador) y Lima (Perú). Estas explican el grueso del comercio intracomunitario. Esto se debería, principalmente, a que la integración andina motiva el comercio de bienes con mayor valor agregado, cuya producción se concentra en las grandes ciudades. Entonces, cabría preguntarse cómo lograr que esta producción genere eslabonamientos a través de cadenas productivas que arrastren a otras regiones en la dinámica de la integración.

En forma similar, en el caso del Mercosur, Bouzas<sup>9</sup> muestra que la región de la Pampa Argentina y las zonas Sur y Sureste del Brasil concentraron más del 70% de las exportaciones intracomunitarias para el año 2000.

## INSTRUMENTOS PARA SU TRATAMIENTO

La importancia de la reducción de asimetrías entre países fue planteada desde la concepción de la integración suramericana (Cusco, diciembre 2004) y se mantiene en la visión actual, manifestada como principio rector en el Tratado Constitutivo de UNASUR (Brasilia, mayo 2008). Sin embargo, aún no se han especificado cuáles serán los instrumentos adecuados para hacer efectiva esta buena intención.

Una revisión de los instrumentos aplicados dentro de cada bloque subregional podría ser de utilidad al respecto. Así, el Acuerdo de Cartagena, Tratado Constitutivo de la Comunidad Andina, establece en su artículo 1 como uno de los objetivos primordiales el "desarrollo equilibrado y armónico entre los Países Miembros" y la "reducción de las diferencias existentes entre ellos". Con este propósito, durante el periodo 1969-80 las políticas comunitarias contemplaron no solamente el trato especial y diferenciado (TED) en lo comercial, sino también, una programación industrial conjunta, con el propósito de favorecer el desarrollo de Bolivia y Ecuador. Durante la década de 1980 la crisis de la deuda externa volvió insostenibles los programas industriales y durante el periodo 1990-2000, el paradigma del Nuevo Regionalismo y la consolidación de la Zona de Libre Comercio implicaron el abandono de las estrategias compartidas de desarrollo; se conservaron sólo algunas medidas de TED, tales como las diferencias en el contenido regional en las normas de origen y algunas exoneraciones a la aplicación del Arancel Externo Común.

8. Moncayo, Edgar. Elementos para una Estrategia de Desarrollo Territorial en el marco de la integración andina. Lima, SG/dt 304, 20 de junio de 2005.

9. Bouzas, op.cit., 2003.

No obstante, a inicios de este siglo, los Presidentes Andinos (Quirama, 2003 y San Francisco de Quito, 2004) manifestaron su voluntad de avanzar hacia una integración que contemple no solamente el ámbito comercial sino también los aspectos sociales, políticos y ambientales, que den contenido de desarrollo a la integración. Hoy en día nos referimos a la “integración integral” para explicar este contexto donde la integración debe ser vista como un conjunto complejo de relaciones humanas y culturales más que un simple flujo de bienes y dinero. En ese sentido, la integración vuelve a tocarse con el tema del desarrollo económico y social y a exigir medidas que contrarresten la posición desfavorecida de los países de menor desarrollo relativo. Sin embargo, los instrumentos para lograrlo todavía son muy insuficientes; por ejemplo, apenas se están iniciando, con el apoyo de la cooperación internacional, proyectos conjuntos orientados a la construcción de infraestructura y equipamiento en fronteras, así como proyectos sociales en las áreas de desarrollo rural, educación y medio ambiente.

En el caso del Mercosur, inicialmente las diferencias entre los países se reconocieron exclusivamente en el ámbito comercial, como lo señala el Tratado de Asunción (marzo 1991), que establece diferencias puntuales para Paraguay y Uruguay al avanzar en el ritmo de aplicación del Programa de Liberación. Ya en el Protocolo de Ouro Preto (diciembre 1994) se estableció la necesidad de una consideración especial para los países y regiones menos desarrollados; sin embargo, es recién en julio de 2005 cuando este reconocimiento se traduce en un mecanismo concreto de financiamiento: el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM)<sup>10</sup>.

Este fondo servirá para financiar proyectos que favorezcan el crecimiento de las regiones menos desarrolladas y tendrá una vigencia de diez años. Pero lo importante de este mecanismo es el compromiso de los países más desarrollados, que

asumen la responsabilidad de aportar al desarrollo de las economías más pequeñas. En ese sentido, el 70% de los aportes serían realizados por Brasil y el 27% por Argentina, mientras que sólo el 2% sería aportado por Uruguay y el 1% por Paraguay. Por el contrario, el 48% de los recursos serían utilizados a favor de Paraguay y el 32% de Uruguay, mientras que sólo el 10% serían utilizados por Argentina y un porcentaje similar por Brasil. Durante los primeros años de funcionamiento, los proyectos del FOCEM serán destinados al Programa de Convergencia Estructural, particularmente al mejoramiento de los sistemas de integración fronteriza y los sistemas de comunicación. Posteriormente, se aplicarán también a los programas de desarrollo de la competitividad, cohesión social y, fortalecimiento de la estructura institucional y el proceso de integración. También es importante señalar que los países receptores se comprometen a solventar al menos el 15% de los gastos elegibles como contrapartida de los proyectos seleccionados.

## ALGUNAS REFLEXIONES

La integración suramericana nació como un gran proyecto de desarrollo e inserción internacional y, como tal, resulta indispensable incorporar desde sus primeros pasos el concepto de reducción de asimetrías como una condición propia de su naturaleza, de tal manera que los países puedan considerar este proyecto como legítimo.

No es fácil, sin embargo, identificar los mecanismos para garantizar un tratamiento adecuado de las asimetrías entre nuestros países, principalmente porque aquellas de carácter estructural son las más significativas. La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), los proyectos de integración energética y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales de la región son fuentes de gran potencial para avanzar hacia una integración más equilibrada.

10. El FOCEM fue creado por Decisión 18/05 del Consejo de Mercado Común.

Se requiere, sin embargo, además de una voluntad política inquebrantable, un conocimiento más profundo de las peculiaridades y diferencias entre los territorios subnacionales del espacio suramericano; ello, para el planteamiento de mecanismos creativos y eficaces, que involucren, por ejemplo, el desarrollo de cadenas productivas plurinacionales orientadas a la exportación, no sólo hacia el mercado suramericano, sino hacia terceros.

Los mecanismos de financiamiento utilizados en el modelo europeo para el apoyo a regiones menos desarrolladas, tales como la constitución de un fondo estructural, parecen tener poca probabilidad de éxito cuando hablamos de una región donde

aproximadamente el 68% de los territorios subnacionales percibe ingresos per cápita anuales inferiores a la media y, por tanto, serían sujetos a recibir financiamiento<sup>11</sup>. Sin embargo, resultará vital el seguimiento de la experiencia del FOCEM en el futuro, como proyecto demostrativo de la voluntad de avanzar hacia un proceso de integración y desarrollo donde los países también se comprometan con esfuerzos nacionales que complementen el aporte comunitario. Sólo en esta medida sería posible pensar en que un mecanismo de financiamiento propio pueda captar el interés de nuevas fuentes de cooperación internacional, que hagan posible obtener recursos de la magnitud necesaria para afrontar los retos del desarrollo de la región suramericana.

---

11. CEPAL, op.cit, 2006.

# LA CONVERGENCIA ENTRE LA CAN Y EL MERCOSUR, Y LA NACIENTE UNASUR: ¿LUZ AL FINAL DEL CAMINO?

Víctor Salazar Zárate<sup>1</sup>



## LOS ANTECEDENTES DEL PROCESO

Los países de América Latina han dado pasos muy importantes, especialmente durante los últimos diez años, en lo concerniente a la negociación e implementación de acuerdos comerciales bilaterales y sub-regionales, sirviendo como complemento vital de sus reformas económicas. Estos cambios fueron consecuencia de varios factores; algunos de naturaleza global, otros de carácter regional o hemisférico, e incluso otros como resultado de la interacción de fuerzas domésticas en países individuales. Los esfuerzos tendientes a incrementar la participación de América Latina en los mercados internacionales, han llevado a muchos países a "revivir" muchos de sus acuerdos comerciales y de integración preexistentes, en forma paralela a la adopción de políticas unilaterales de liberalización comercial.

Los países del MERCOSUR y los de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) han participado activamente en la suscripción de acuerdos comerciales en el marco de la integración latinoamericana -Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) (1960) y Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) (1980)-, de donde surgieron las primeras asociaciones entre los países de ambos bloques regionales bajo el formato 1 + 1. La suscripción de los respectivos Acuerdos Bilaterales de Alcance Parcial reflejó la voluntad de sus miembros por acceder con preferencias a los mercados de sus vecinos y, recíprocamente, abrir sus propios mercados al resto de los socios en un intento por desarrollar y afianzar sus relaciones comerciales.

A partir de la constitución del MERCOSUR, los acuerdos bilaterales aparecen como incompatibles con la unión aduanera por constituir una perforación al arancel externo común adoptado por sus miembros. En este sentido, la voluntad de los países del MERCOSUR ha sido en todo momento no sólo la de otorgarse

mutuamente un trato preferencial, sino también la de ampliar sus fronteras intensificando sus vínculos con los demás miembros de la región. En consecuencia, la política adoptada ha sido la de renegociar los acuerdos bilaterales en forma cuatripartita, esto es, multilateralizar las preferencias arancelarias acordadas previamente en forma bilateral, en el marco de un regionalismo abierto. Esto ha quedado plasmado, primero, en los Acuerdos de Complementación Económica firmados con Chile y con Bolivia que prevén alcanzar una zona de libre comercio con ambos países, y posteriormente en los Acuerdos firmados con el Perú y con Colombia, Ecuador y Venezuela.

El objetivo final de estos acuerdos es la constitución de una zona de libre comercio interregional. El MERCOSUR y la Comunidad Andina constituyen los mayores bloques subregionales de América Latina y comparten una serie de características que resultan de suma importancia a la hora de plantearse los potenciales beneficios de la integración regional. Estos países tienen un patrón cultural similar, un mismo idioma, un comparable nivel de desarrollo económico, y una complementariedad en su patrón exportador, todas ellas ventajas que aún no se han traducido en un intercambio comercial de relevancia.

Los objetivos de la futura zona de libre comercio entre ambos bloques regionales, sin embargo, exceden el mero estímulo del comercio recíproco. Mediante tal asociación se pretende promover al máximo el aprovechamiento de los factores de producción, estimular la complementación económica, asegurar condiciones equitativas de competencia, facilitar la concurrencia de los productos al mercado internacional e impulsar el desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros. Al mismo tiempo, se busca consolidar los lazos políticos entre ambas regiones y consensuar posiciones para facilitar la inserción de sus miembros en procesos más amplios, a nivel hemisférico y mundial, incrementando su poder de negociación.

1. Administrador de Empresas con Postgrado en Integración Regional y Relaciones Económicas Internacionales por la Universidad de Barcelona, España. Funcionario Internacional de la Secretaría General de la Comunidad Andina. Ha participado en las negociaciones de la Comunidad Andina con el MERCOSUR, en el ALCA y actualmente con la Unión Europea.

## SIMILITUDES Y DIFERENCIAS ENTRE EL MERCOSUR Y LA COMUNIDAD ANDINA

Como sabemos, el MERCOSUR y la Comunidad Andina constituyen los casos más ambiciosos de procesos de integración regional de América Latina, con un objetivo común que va más allá de la mera liberalización comercial entre sus miembros, aspirando a conformar una unión aduanera dentro de sus respectivos espacios regionales.

El MERCOSUR fue creado en marzo de 1991 con la firma del Tratado de Asunción por los gobiernos de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, con el objetivo de conformar una zona de libre comercio y una unión aduanera a partir de enero de 1995. Los orígenes de la Comunidad Andina se remontan a 1969 cuando Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú firmaron el Tratado de Cartagena estableciendo el Grupo Andino. Venezuela se sumó al grupo en 1973, tres años más tarde se alejó Chile y recientemente (2006) se retiró Venezuela.

Existen varios factores que permiten inferir que el MERCOSUR se encuentra en un estadio de integración superior al de la Comunidad Andina, y que el carácter de unión aduanera imperfecta de la última es aun más pronunciado que el del primero.

El MERCOSUR presenta una fuerte heterogeneidad en cuanto al tamaño y desarrollo de las economías que lo conforman, siendo Brasil claramente el más grande con el 82% del PBI del bloque, seguido por Argentina con el 16%. En el MERCOSUR no existe -como en otros procesos de integración- un tratamiento especial para las regiones menos desarrolladas. No obstante ello, fue necesario otorgar a los países más pequeños un tratamiento "transitoriamente" diferencial permitiéndoles plazos más largos de adaptación a la nueva estructura comercial definida en el marco de la integración económica, pero los parámetros generales dentro del cual se desarrollan son similares a los de los socios mayores. Esto es, libre comercio intrazona y la adopción de un arancel externo común para las importaciones provenientes de terceros países.

En el caso de la CAN, la situación es diferente. La estructura porcentual del PBI de sus principales miembros es sensiblemente más homogénea que la del MERCOSUR en cuanto a su aporte al PBI comunitario: Colombia representa el 51% y Perú el 32%. Sin embargo, el tratamiento diferencial otorgado al interior de la Comunidad no está definido sólo por el nivel de desarrollo, sino que parecería depender del grado de compromiso que cada uno está dispuesto a ofrecer.

En este sentido, el libre comercio entre Colombia y Venezuela comenzó a partir de 1992, y en 1993 se sumaron Ecuador y Bolivia, dando origen al área de libre comercio del Grupo Andino, de la cual Perú se mantuvo al margen. Recién en 1997 se acordó que Perú se incorporaría gradualmente a la zona de libre comercio mediante un proceso de desgravación arancelaria que culminaría en el año 2000 para la mayor parte de los productos. En ese mismo año, el Grupo Andino se transformó en Comunidad Andina de Naciones. A pesar del alejamiento de Venezuela en el 2006, el ordenamiento jurídico andino establece que dicho país debe mantener por un plazo de cinco años todos sus derechos y obligaciones referidas a la zona de libre comercio.

En lo concerniente a la conformación de la unión aduanera la situación es aún más complicada, toda vez que en este momento se ha aprobado una Decisión que establece que los Países Miembros no están obligados a aplicar las Decisiones sobre arancel externo común. En paralelo, se está trabajando en el diseño de una Política Arancelaria de la Comunidad Andina.

Un factor adicional y de suma importancia que muestra el diferente grado de integración alcanzado por el MERCOSUR y la Comunidad Andina, está relacionado con la compatibilidad de la legislación de uno y otro bloque regional en lo concerniente a los acuerdos de libre comercio de sus miembros con terceros países.

En el caso del MERCOSUR, una vez constituida la unión aduanera en 1995, sus miembros perdieron

la capacidad de firmar acuerdos de libre comercio o de complementación económica con terceros países en forma unilateral; sólo pueden acordarse en forma cuatripartita. En cuanto a los Acuerdos Bilaterales de Alcance Parcial preexistentes, firmados en el marco de la ALADI, se estableció que éstos deben ser renegociados de forma tal de homogeneizar las preferencias concedidas y recibidas por los cuatro socios (multilateralizar las preferencias), a fin de subsanar las consecuentes perforaciones al AEC. Ejemplos de ello son los Acuerdos de Complementación Económica firmados por el MERCOSUR con Chile, Bolivia, Perú y Colombia, Ecuador y Venezuela.

Por el contrario, en la Comunidad Andina cada uno de sus miembros está facultado a mantener y establecer nuevos acuerdos comerciales con terceros países sin la necesidad de negociar en bloque, acentuando aún más el carácter imperfecto de la unión aduanera andina. Tal es el caso de los acuerdos de libre comercio entre Chile y Colombia, y el del Grupo de los Tres -formado inicialmente por Venezuela, Colombia y México<sup>2</sup>-, o los TLCs con actores extrarregionales.

### **LAS NEGOCIACIONES ENTRE LA COMUNIDAD ANDINA Y EL MERCOSUR**

Los orígenes de las negociaciones entre la Comunidad Andina y el MERCOSUR se remontan a 1994, año en el que se inicia un diálogo formal entre ambos bloques con miras a la conformación de una zona de libre comercio. Sin embargo, es recién a finales de 1996 y durante todo el año 1997 en que se realiza un intenso trabajo con el fin de lograr este objetivo. Pero los diferentes puntos en desacuerdo llevan a las negociaciones a un punto de inflexión a finales del año 97.

Posteriormente se firma el Acuerdo Marco para la creación de una Zona de Libre Comercio entre la Comunidad Andina y el MERCOSUR suscrito en Buenos Aires el 16 de abril de 1998, que en resumidas cuentas establece dos etapas claramente

definidas de negociación: primero, lograr un acuerdo de preferencias fijas que reemplace al Patrimonio Histórico vigente y que podría incluir nuevos productos; y una vez completada esta primera etapa se comenzaría a negociar un Acuerdo de Libre Comercio que comprendería todo el universo arancelario tomando como base el acuerdo de preferencias fijas previamente negociado. Los plazos: 30 de septiembre de 1998 para concluir el acuerdo de preferencias fijas y 31 de diciembre de 1999 para concluir el acuerdo para la conformación de una zona de libre comercio.

Es así que a partir de abril de 1998 se emprendió un intenso proceso negociador bloque a bloque para conseguir la suscripción de un acuerdo de preferencias fijas, más aún teniendo en cuenta que se tenía una fecha perentoria. Se realizaron ocho reuniones de negociación entre julio de 1998 y marzo de 1999, al cabo de las cuales no se pudo lograr un acuerdo de preferencias fijas, pese a haber excedido el plazo determinado por el acuerdo marco.

Nuevamente se llegó a un punto de inflexión de las negociaciones, por lo que en noviembre de 1998 se realizó una reunión conjunta de los Ministros del Consejo del MERCOSUR y los Ministros de la Comisión de la Comunidad Andina, donde se dieron directrices para diluir el estancamiento de las negociaciones ocasionado por una posición rígida de ambos bloques. Se prorrogó el plazo de negociación hasta el 31 de marzo de 1999.

A pesar de este esfuerzo, la Presidencia pro-témpore de la Comunidad Andina recibió una comunicación del Brasil indicando que -dada la imposibilidad de avanzar en bloque- desea negociar un acuerdo de preferencias fijas con los países miembros, lo cual es aceptado por la CAN e inmediatamente se inicia una negociación en formato 4+1 entre Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela en bloque como países de la CAN y Brasil.

2. Venezuela denunció el Acuerdo con México y actualmente sólo rige para Colombia y México.

Si bien el espíritu de los brasileños fue lograr un acuerdo en forma rápida, no hay que perder de vista que todas las concesiones realizadas a favor de los andinos han tenido como telón de fondo el hecho de que posteriormente se comience a negociar una zona de libre comercio en la cual de alguna manera los andinos van a tener que retribuirle al Brasil lo logrado en el ACE 39; éste, ya sería la nueva base sobre la cual se negociaría una zona de libre comercio.

En octubre de 1999 se comienza una negociación similar con Argentina, en la cual se presentan mayores dificultades por las exigencias argentinas en el ámbito agrícola. Luego de cuatro rondas de negociaciones se logra llegar a un acuerdo sobre todos los productos en negociación, llegándose al extremo de una negociación individual con cada país andino.

En ambas experiencias negociadoras, cabe resaltar el hecho de que si bien en términos de comercio Brasil y Argentina son países grandes, negociar como bloque frente a un país, con posiciones generales comunes y armonizadas, representa una ventaja contundente. Esa ventaja puede perderse en el curso de las negociaciones puramente individuales.

En cualquier caso, las negociaciones entre la Comunidad Andina y Brasil, así como las que posteriormente se desarrollaron con Argentina, servirían como base e impulso renovado para las posteriores negociaciones entre ambos bloques.

### **CONFORMACIÓN DEL ESPACIO DE LIBRE COMERCIO ENTRE LA CAN Y EL MERCOSUR**

Los sólidos avances en las negociaciones bilaterales de la CAN con Brasil y Argentina permitieron retomar las negociaciones conjuntas entre ambos bloques regionales para la conformación de una zona de libre comercio inter-regional.

En este sentido, la conclusión de las negociaciones entre el MERCOSUR y los países de la Comunidad Andina<sup>3</sup> el año 2003, creó fuertes expectativas ya que modificó el escenario de la integración económica latinoamericana. Una vez alcanzada la zona de libre comercio entre ambos bloques regionales, se expandiría el proceso de liberalización comercial de la región. De hecho, prácticamente implicaría la formación de una zona de libre comercio de América del Sur teniendo en cuenta que Chile ya tiene acuerdos de libre comercio con el MERCOSUR y con todos los países andinos<sup>4</sup>.

La experiencia de los países de América Latina con sus recientes acuerdos comerciales, muestra que la integración ha servido como propulsora de los flujos comerciales y de inversión. Los países de la Comunidad Andina aparecen como el mercado natural para la expansión de la capacidad exportadora de las empresas del MERCOSUR, luego del agotamiento del período de crecimiento acelerado del intercambio comercial intrazona de los años '90. Al mismo tiempo, el MERCOSUR es un mercado de desarrollo intermedio que puede posibilitar el incremento de las exportaciones de productos no tradicionales, desde los países de la Comunidad Andina.

Es por ello que a partir de la liberalización comercial entre ambas asociaciones se pretende incrementar el volumen del intercambio inter-regional que, si bien ha registrado un sostenido crecimiento durante la presente década, aún se sitúa en niveles reducidos. La constitución de un espacio económico ampliado también permitiría explotar los efectos dinámicos de la integración, en términos de economías de escala, inversión, empleo, entre otros, con efectos importantes en las estrategias de inversión de empresas de la región y extra-regionales. A lo largo de estos años, las empresas del MERCOSUR han desarrollado un know how en procesos de privatización que les ha permitido

3. Al final se firmaron dos acuerdos Perú – MERCOSUR y Colombia, Ecuador y Venezuela – MERCOSUR.

4. En el año 2007 Chile fue incorporado como miembro asociado de la Comunidad Andina, teniendo como base, entre otras cosas, sus acuerdos para la conformación de una zona de libre comercio con cada uno de los Países Miembros.

aprovechar las oportunidades brindadas por las más tardías privatizaciones de los países andinos, hecho que explica en cierta medida el incipiente pero creciente flujo de inversiones de los países del MERCOSUR en el bloque andino.

Por otro lado, las iniciativas de la Comunidad Andina tendientes a ampliar sus fronteras en un claro intento por intensificar sus vínculos con los demás miembros de la región, contribuyen a incrementar la gravitación de dicho bloque regional en América Latina, dando contenido a la idea de los países de la Comunidad Andina y del MERCOSUR de ir conformando una alianza política entre ellos y actuar en bloque en las negociaciones externas. Esta posición coordinada se torna fundamental con miras a la integración hemisférica.

Desde la Primera Reunión de Presidentes Sudamericanos en Brasilia en octubre del año 2001 se hicieron muchos intentos por relanzar las negociaciones entre la Comunidad Andina y el MERCOSUR. El primero de ellos (impulsado por esta 1ra. Reunión) culminó con un pequeño acuerdo marco en Río de Janeiro a finales del año 2002. Sin embargo, es en agosto del año 2003 cuando el Perú firma un acuerdo de libre comercio con el MERCOSUR, lo cual genera un impulso en los demás países andinos (Colombia, Ecuador y Venezuela) que firman también un acuerdo de libre comercio en diciembre de ese mismo año.

Sin embargo, el logro más importante es el impulso político a un nuevo proceso de integración regional que se viene gestando a raíz de estas reuniones de Presidentes de América del Sur. Es así que en la Tercera Reunión de Presidentes Sudamericanos celebrada en diciembre de 2004 se conforma la Comunidad Sudamericana de Naciones, un espacio donde se debe lograr la convergencia de los intereses políticos, económicos, sociales, culturales y de seguridad de la región; con la finalidad de fortalecerla y lograr su mejor inserción internacional. Luego de casi cuatro años de

gestación, el pasado 23 de mayo se firma en Brasilia el Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas con el objetivo de crear un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos.

## **LA UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS: INTEGRACIÓN MÁS ALLÁ DE LO COMERCIAL**

En las discusiones sobre integración, a veces se ha denominado integración política al propósito común de dos o más Estados para llevar adelante, a través de una convergencia de intereses, la armonización de puntos de vista políticos, la creación de instituciones comunes, y el desarrollo de voluntades políticas para crear una estructura de relaciones interestatales. En efecto, se sabe que la experiencia europea de integración se inició por una motivación política antes que por una motivación económica o una predeterminada idea de las acciones a emprender. Tratándose de convenios de integración económica regional, del mismo modo en que se procede en las alianzas militares, ningún Estado ingresa a tales procesos y alianzas con el propósito de perder soberanía o debilitarse, sino, para ganarla y fortalecerse.

En algunos sectores económicos de los países latinoamericanos se piensa que la unidad suramericana sería interesante sólo si sirve para mejorar su posición relativa en las negociaciones con países desarrollados o en el marco de las negociaciones multilaterales en la Organización Mundial del Comercio. Sin embargo, para aquellos que impulsaron la formación de la UNASUR, el fortalecimiento y consolidación de la integración regional requiere una gran confluencia de energía colectiva. La participación de los ciudadanos y dirigentes, las organizaciones de la sociedad civil, los empresarios y organizaciones populares, los organismos internacionales y gobiernos de los países desarrollados, deben traducirse en iniciativas que sostengan este proceso de integración, especialmente en los momentos de dificultad y crisis económica.

Es innegable la importancia de los instrumentos comerciales que tradicionalmente han sido utilizados para forjar las uniones aduaneras. Sin embargo, debe reconocerse la necesidad de lograr la participación de nuevos sectores sociales, todo lo cual parece esencial para la formulación de un genuino y más profundo proyecto de unidad regional como el que se pretende con la UNASUR.

En este proyecto se resalta también la integración social, entendida como el mayor contacto entre los diferentes actores de la comunidad (empresarios, trabajadores, políticos, académicos, etc.); y el tratamiento adecuado de los movimientos migratorios entre los países participantes, para hacer posible la libre circulación de personas en el territorio integrado.

En el caso de la Unión Europea el tema social de la integración se ha expresado, por una parte, en el reacomodo de los recursos humanos de cada país para adecuarse a las nuevas estructuras económicas resultantes de la integración y, por otra, en los movimientos sociales que se generan en el proceso de la libre circulación de personas en el seno de la comunidad.

En el marco de UNASUR, la convergencia económica y comercial entre la Comunidad

Andina y el MERCOSUR, constituiría el mecanismo operativo por excelencia para hacer posible la integración de América del Sur en el corto y mediano plazo, puesto que sirve de base para la conformación de un espacio económico común, y requerirá de una fuerte voluntad política y la formación de una conciencia social integradora que anime e impulse el proceso.

Desde una perspectiva estratégica, se espera que la consolidación de la UNASUR permita enfrentar de manera efectiva los mayores problemas de la vida internacional, adoptando políticas y acciones comunes en relación con la defensa de los sistemas democráticos, la lucha contra la delincuencia internacional (drogas, terrorismo, violación de derechos humanos), la promoción del desarrollo sostenible y otras formas de cooperación solidaria entre los Estados.

Finalmente, se espera que la dimensión y esencia política de este proyecto de integración no sólo contribuya a la reinserción de América del Sur en el sistema internacional, sino que creará condiciones objetivas para dar solidez a la seguridad regional generando solidaridades recíprocas entre los pueblos, y principalmente entre los actores sociales y económicos, y entre los gobiernos.

## A MODO DE SÍNTESIS

En Sudamérica coexisten dos grandes bloques comerciales que destacan por su nivel de integración política y económica. Estos son la Comunidad Andina (CAN) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). El presente artículo busca poner de relevancia la importancia de la cooperación en materia económica, y en particular de la convergencia macroeconómica de los Países Miembros de dichos bloques, tanto dentro de cada subregión como entre los bloques.

Dicha cooperación macroeconómica permitiría en el corto plazo, por un lado, la consolidación de los procesos de integración mediante la armonización de estadísticas e indicadores y, por el otro, la consecución del crecimiento sostenible de los países de Sudamérica. Dichos objetivos están estrechamente relacionados con los esfuerzos realizados por ambos bloques en la constitución y perfeccionamiento de metas macroeconómicas establecidas por el Grupo de Monitoreo Macroeconómico (GMM) en el caso de MERCOSUR y el Grupo Técnico Permanente mediante los Programas de Acciones de Convergencia (PAC) en el caso de la CAN.

El objetivo es monitorear mediante estadísticas y/o indicadores el desempeño macroeconómico de los países miembros de los bloques, en particular, observar la evolución de variables fiscales y monetarias relevantes para el buen desenvolvimiento de la economía. A estas últimas se complementan otras variables importantes del sector real y externo, esto es, Producción, Inflación, Balanza Comercial, etc. que permiten hacer un análisis mucho más completo. El éxito del mecanismo radica en el seguimiento continuo que se hace de dichas variables con el fin de conseguir las metas previamente establecidas.

Las metas para los Países Miembros de la Comunidad Andina fueron establecidas a partir del año 1999, cuando se acordó reducir gradualmente la inflación hasta llegar a tasas de un dígito. Asimismo, se establecieron criterios en materia fiscal que señalan que el Déficit del Sector Público no Financiero no podrá exceder el 3% del PIB. Por último se estableció que el saldo de Deuda Pública (externa e interna) del Sector Público Consolidado no podrá exceder el 50% del PIB para un ejercicio económico durante los próximos años.

En el caso de los Países Miembros del MERCOSUR, en la Declaración Presidencial sobre Metas y Mecanismos de Convergencia Macroeconómica firmada en Florianópolis, Brasil, se establecieron objetivos específicos de inflación que instauran un valor máximo del 5% entre los años 2002-2005, el cálculo del Núcleo inflacionario<sup>1</sup> en el año 2003 y un Núcleo Inflacionario menor al 4% a partir del año 2006<sup>2</sup>; una variación de la Deuda Fiscal Neta del Sector Público Consolidado no mayor al 3% del PIB; y, a partir del año 2010, un tope indicativo común para todos los países no mayor al 40% del PIB para la Deuda Neta del Sector Público Consolidado (deducidas las Reservas Internacionales).

El desempeño, en general, de las economías sudamericanas ha sido satisfactorio, acentuándose a partir del 2005 debido principalmente a un aumento considerable de los precios de los commodities. Tanto MERCOSUR como CAN presentan tasas de crecimiento del PIB crecientes, que a finales del 2007 han llegado a 6,1% y 6,8% respectivamente, destacando Argentina, por el MERCOSUR, con un crecimiento de 8,7% y Perú, por el lado de la CAN, con un crecimiento del 9%.

1. Tasa de Variación del subagregado del Índice de Precios al Consumidor (IPC) que excluye los componentes con comportamientos erráticos debido a comportamientos estacionales u otros factores.  
2. El Grupo de Monitoreo Macroeconómico estableció que la metodología de cálculo del Núcleo Inflacionario debería adaptarse sólo a modo de análisis y estudio y no considerarlo como Indicador Meta.

Con respecto a la inflación, a partir del 2003, se presenta una evolución decreciente en el caso del MERCOSUR. En el caso de la CAN, se ha mantenido una evolución siempre menor a los dos dígitos a partir del 2001. Sin embargo, en el año 2007 se registró un repunte debido al componente importado caracterizado por el aumento del precio del trigo, maíz y petróleo, el cual también ha afectado a Chile y Venezuela, mostrando este último niveles de dos dígitos.

Los resultados fiscales han seguido rumbos distintos. Por un lado, MERCOSUR ha mantenido un balance deficitario con una tenue reducción del 0,3% del PIB desde los años 2005 al 2007. Mientras que los Países Miembros de la CAN han tenido un balance favorable con un resultado fiscal que pasó de un -0,3% en el año 2005 a un superávit de 1,1% a fines del 2007.

Otro resultado importante para medir el desempeño de las finanzas públicas es la evolución de la Deuda Pública Externa, la cual presenta una tendencia decreciente desde el año 2004, compartida por MERCOSUR, CAN y Chile, principalmente, debido a los eficaces planes de refinanciamiento y prepago de la deuda llevados a cabo por la mayoría de países de la región sudamericana.

Por el lado del sector externo, la Cuenta Corriente ha sido superavitaria desde el año 2005. Sin embargo, para finales del 2007, los países de la CAN revirtieron esa tendencia debido a un flujo considerable de importaciones, fundamentalmente en bienes de capital.

La evolución de las exportaciones de bienes y servicios, medida por la variación anual, para todos los bloques, presenta una variación positiva la cual, para los casos de MERCOSUR y la CAN, llega a un pico entre los años 2003 y 2005 con variaciones entre el 25% y 30% impulsado por el "boom" de las exportaciones no tradicionales.

En el caso de las importaciones, la tendencia fue decreciente para MERCOSUR alcanzando una

tasa de variación de 32,4% entre los años 2006 y 2007. Durante ese mismo período, la CAN, Chile y Venezuela registraron un aumento con respecto al período anterior del 21,2%, 22,1% y 39,9% respectivamente.

Dado el buen desempeño que han tenido las economías andinas y ante los posibles shocks externos, desde hace un año se vienen analizando Indicadores de Vulnerabilidad Macroeconómica, los cuales tienen como objeto buscar la sostenibilidad fiscal y externa de los países de la subregión en el corto y mediano plazo así como advertir y/o prever al sector público, privado y a la sociedad civil, de futuros deterioros de las condiciones de mercado que puedan afectar la situación fiscal y externa de los países.

Por el lado de MERCOSUR, se ha continuado con los esfuerzos de armonización de estadísticas macroeconómicas. Dichos esfuerzos recibirán un impulso adicional en la medida que se consolide el Proyecto de Cooperación Técnica y Financiera con la Comisión Europea denominado "Apoyo al Monitoreo Macroeconómico".

Asimismo, los países en este bloque continúan con los esfuerzos en la consecución del Índice de Precios al Consumidor (IPC) armonizado, avanzando en temas de elaboración y publicación de dicho indicador así como con los Indicadores de Sostenibilidad de la Deuda. Finalmente, se acordó la elaboración de Indicadores Macroeconómicos a ser distribuidos con periodicidad semestral, los que contendrán información de la actividad económica, precios, moneda y crédito, finanzas públicas y sector externo.

## 1. Convergencia Macroeconómica en la CAN

Tiene como objetivo fortalecer el diálogo y la cooperación entre los Países Miembros de la Comunidad Andina con el propósito de destacar rasgos y elementos comunes del contexto regional que nos provean de un marco referencial para comprender mejor la evolución macroeconómica de la subregión. Para ello es importante la revisión

y perfeccionamiento de los Programas de Acciones de Convergencia (PAC) que sintetizan no sólo los resultados obtenidos sino también los obstáculos y desafíos a los que enfrentan los Países Miembros.

### **Algunos Antecedentes sobre las Metas de Convergencia**

En la III Reunión del Consejo Asesor (mayo 1999), se acuerda adoptar como primer criterio de convergencia que los Países Miembros de la CAN reduzcan gradualmente su inflación hasta llegar a tasas de un dígito.

Posteriormente, en la V Reunión del Consejo Asesor (junio de 2001) se adoptaron metas fiscales. Como segundo criterio se estableció que a partir del año 2002 el Déficit del Sector Público No Financiero no excederá del 3% del PIB y, el tercer criterio, que el saldo de la Deuda Pública (externa e interna) del Sector Público Consolidado no debe exceder del 50% del PIB.

El Grupo Técnico Permanente (GTP), creado en la V Reunión del Consejo Asesor (junio de 2001), tiene como objetivo realizar el seguimiento permanente de las metas de convergencia. Considerando como referencia para sus análisis los Programas de Acciones de Convergencia (PAC), formalizados mediante Decisión 543 de abril de 2003, que cada país remite a diciembre de cada año.

### **Mecanismo de Seguimiento y Monitoreo**

El mecanismo de seguimiento es una tarea de relevancia, tanto o más que la definición de las propias metas, en vista de que es a través de éste que se verifica su cumplimiento. Para ello cuenta con las siguientes herramientas:

1. Los Programas de Acciones de Convergencia: Fueron formalizados mediante Decisión 543

(abril de 2003). Su objetivo principal es informar sobre los fundamentos macroeconómicos y políticas económicas que los Países Miembros prevén ejecutar cada año.

2. El Informe de Seguimiento: Evalúa el grado de cumplimiento de las metas de convergencia macroeconómica. Busca reafirmar el principio de transparencia con el que debe operar el proceso de armonización e informa a los agentes económicos sobre el grado de cumplimiento de las metas comunitarias.

3. Opiniones de Economistas del Sector No oficial: Evalúa la solidez y coherencia de los Informes de Seguimiento elaborados por el GTP. Propone cambios y prioriza, bajo su enfoque, determinados aspectos a ser considerados. Hacen énfasis en el análisis de los factores coyunturales internos y externos que influyen en el cumplimiento de las metas.

### **2. Grupo de Monitoreo Macroeconómico (GMM) en el MERCOSUR**

Tiene por objetivo lanzar las bases para la coordinación de políticas macroeconómicas en la subregión, con vistas a asegurar la estabilidad, la transparencia y la previsibilidad necesarias para la profundización de la integración económica.

### **Antecedentes del Proceso de Coordinación**

En el año 2000, con motivo de la primera reunión de Ministros de Economía y los Presidentes de Bancos Centrales del MERCOSUR, se acordó reafirmar el compromiso de los Estados Parte con la solvencia fiscal y la estabilidad monetaria. Se llegó al consenso de que ambos objetivos constituyen un requisito necesario para el desarrollo económico y social sostenido con mayor equidad, adaptándose a un escenario internacional frecuentemente cambiante.

Con tal fin, se acordó establecer en marzo de 2001 metas comunes de resultado fiscal y deuda pública. Dichas metas tuvieron como antecedente la construcción de estadísticas fiscales y de deuda pública basada en una metodología armonizada común.

Las políticas económicas llevadas a cabo por los miembros estaban orientadas a mejorar la solvencia fiscal, mientras que las políticas monetarias buscaban garantizar la estabilidad de precios. En este contexto, la convergencia y coordinación macroeconómica contribuirán a reducir los desequilibrios observados en el pasado.

En abril del 2000 se consolida el proceso. El Grupo de Monitoreo Macroeconómico (GMM) se constituye con el fin de elaborar y hacer el seguimiento de una metodología común para la armonización de estadísticas fiscales. En principio lo que se buscó es abarcar la totalidad de las jurisdicciones y los organismos que conforman el universo del Sector Público. Esto permitiría realizar comparaciones homogéneas entre los países a partir de la elaboración de un conjunto de indicadores.

Los indicadores construidos han sido los siguientes:

- Resultado Fiscal Nominal del Gobierno Nacional
- Resultado Fiscal Primario del Gobierno Nacional
- Deuda Neta del Gobierno Nacional
- Deuda Neta del Sector Público Consolidado
- Variación de la Deuda Neta del Sector Público Consolidado

Dichos indicadores son utilizados exclusivamente para fines de comparación entre los países y para la fijación de metas macroeconómicas comunes a partir de marzo del 2001, manteniendo cada país su metodología oficial e indicadores.

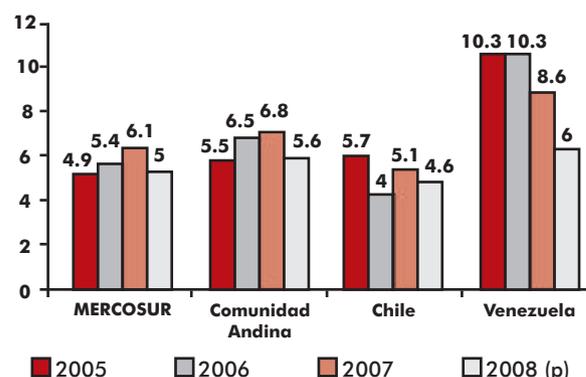
En julio de 2004, el GMM implementó el proceso de armonización de estadísticas monetarias y de crédito. Durante el proceso fueron detectadas

diferencias metodológicas con relación a la definición y a la cobertura de las estadísticas oficiales de los países. Finalmente, se logró consenso sobre la metodología común para el cálculo de los indicadores más relevantes, que permitirá hacer las comparaciones homogéneas entre los países.

## DESEMPEÑO MACROECONÓMICO: CAN Y MERCOSUR

Desde comienzos de la década, el desempeño en general de las economías sudamericanas ha sido satisfactorio, acentuándose a partir del 2005, debido principalmente a un aumento considerable de los precios de los commodities. Como se puede observar en el Gráfico 1, tanto el MERCOSUR como la CAN presentan tasas de crecimiento del PIB crecientes que a finales del 2007 han llegado a 6,1% y 6,8% respectivamente, destacándose en cada subregión a Argentina, país miembro del MERCOSUR, con un crecimiento de 8,7% y Perú, por el lado de la CAN, con un crecimiento del 9%.

**GRÁFICO 1**  
**VARIACIÓN DEL PIB (%)**



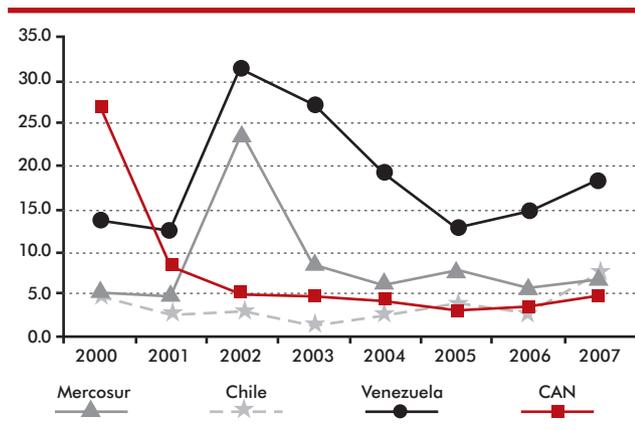
Fuente: Latin Focus, Marzo 2008.  
Elaboración: Propia. (p) Proyecciones.

Con respecto a la evolución de la inflación, medida en términos del Índice de Precios al Consumidor, presenta una evolución decreciente en el caso del MERCOSUR a partir del 2003, como

consecuencia de la reactivación de las economías después de la crisis argentina. En el caso de la CAN, se ha mantenido una evolución estable, siempre menor a los dos dígitos a partir del 2001, como se puede apreciar en el Gráfico 2.

En el año 2007, un pequeño repunte se produjo debido a un componente importado, caracterizado por el aumento de precios de alimentos como el trigo y maíz y elevados precios del petróleo. Chile ha mantenido una inflación estable los últimos años, sin embargo, también se ha visto afectado por el desfavorable contexto internacional durante el último año. Por su parte, Venezuela, que había reducido drásticamente su inflación desde comienzos del 2002, donde bordeaba el 30%, también viene experimentando una nueva tendencia creciente de los precios que a finales del 2007 cerró en 18,3%, la más alta de la Región.

**GRÁFICO 2**  
**INFLACIÓN**  
(Acumulada anual %)



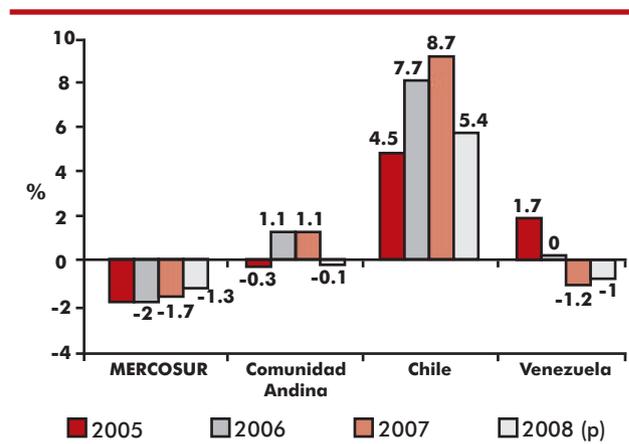
Fuente: Institutos Nacionales de Estadística, Ministerios de Hacienda, CEPAL, Latin Focus.

Los resultados fiscales de los bloques sudamericanos en análisis han seguido rumbos distintos. Por el lado del MERCOSUR, el resultado fiscal de los últimos años se ha mantenido deficitario pero con una leve tendencia creciente.

Así, el resultado fiscal pasó de -2% del PIB en el año 2005 a un -1,7% en el 2007 como se puede observar en el Gráfico 3.

En el caso de los Países Miembros de la CAN, el balance fiscal ha sido favorable debido principalmente a los ingresos tributarios provenientes de la explotación de minerales, petróleo y otras materias primas exportadas. Así, el resultado fiscal de la subregión pasó de -0,3% del PIB en el año 2005 a un superávit de 1,1% al 2007.

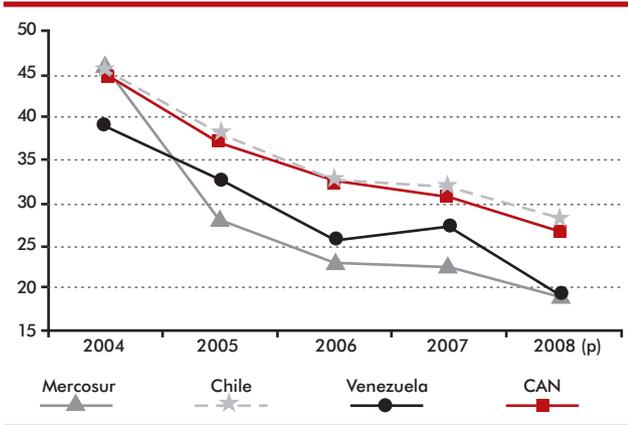
**GRÁFICO 3**  
**BALANCE FISCAL**  
(% PIB)



Fuente: Latin Focus, Marzo 2008.  
Elaboración: Propia. (p) Proyecciones.

Otro indicador importante para medir el desempeño de las finanzas públicas es la evolución de la Deuda Pública Externa. Dicha variable presenta una tendencia decreciente desde el año 2004, donde representaba aproximadamente el 45% del PIB, como se aprecia en el Gráfico 4. Dicha evolución, compartida por el MERCOSUR, la CAN y Chile, se explica principalmente por los eficaces planes de refinanciamiento y prepago de la deuda llevado a cabo por la mayoría de países con el objeto de amortizar la carga de la deuda tanto con los organismos multilaterales como con la banca privada externa.

**GRÁFICO 4**  
**DEUDA EXTERNA**  
**(% PBI)**

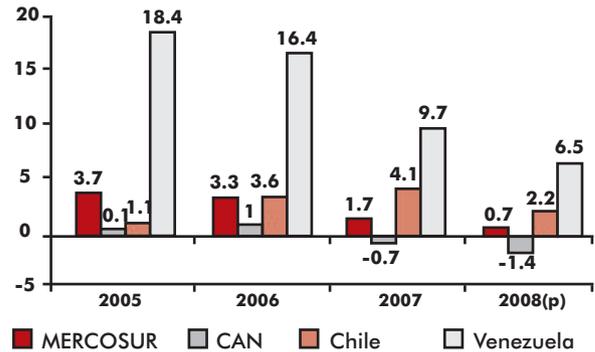


Fuente: Latin Focus, Marzo 2008.  
Elaboración: Propia. (p) Proyecciones.

Por el lado del sector externo, y en particular la evolución de la Cuenta Corriente, observamos una tendencia superavitaria en ambos bloques sudamericanos, Chile y Venezuela. Como se muestra en el Gráfico 5 tanto MERCOSUR como la CAN han tenido superávit en Cuenta Corriente desde el año 2005 (3,7% y 0,1% del PIB respectivamente) como consecuencia de una mayor demanda de materias primas por parte de las potencias industriales como China por ejemplo. Sin embargo, para finales de 2007 los países de la CAN revirtieron dicha tendencia por el incremento considerable del flujo de importaciones ocasionados por el mayor consumo interno e inversión, a través de mayores compras de bienes de capital.

De esta forma, para fines del año 2007 la Cuenta Corriente tuvo un déficit de -0,7% del PIB para la CAN mientras que el MERCOSUR también redujo su superávit a 1,7%. Chile y Venezuela presentan la misma tendencia decreciente aunque sus cifras son muy buenas (4,1% y 9,7% del PIB respectivamente) ya que cuentan con el respaldo de los minerales y el petróleo en cada caso.

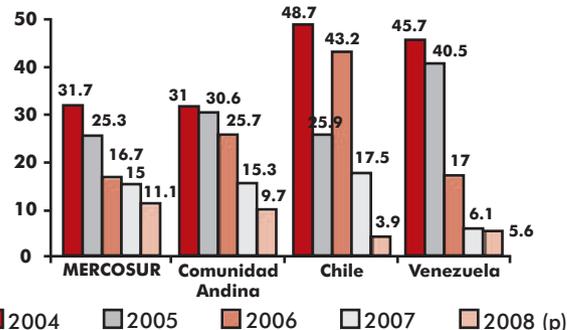
**GRÁFICO 5**  
**CUENTA CORRIENTE (% PIB)**



Fuente: Latin Focus, Marzo 2008.  
Elaboración: Propia. (p) Proyecciones.

En el Gráfico 6 se presenta la evolución de las exportaciones de bienes y servicios medida en términos del porcentaje de variación anual. En todos los casos podemos observar una variación positiva que en el caso del MERCOSUR y la CAN llegó a su pico entre los años 2003 y 2005 con tasas de variación ubicadas entre 25% y 30%, fenómeno impulsado en la mayoría de casos por el boom de las exportaciones no tradicionales. Entre 2006 y 2007, dicha tasa de variación se ha reducido pero sigue siendo positiva en la mayoría de los países alcanzando el 15,0% y 15,3% en el MERCOSUR y la CAN, respectivamente. Chile presenta una variación anual positiva de 17,5% para el mismo período mientras que Venezuela alcanza el 6,1%.

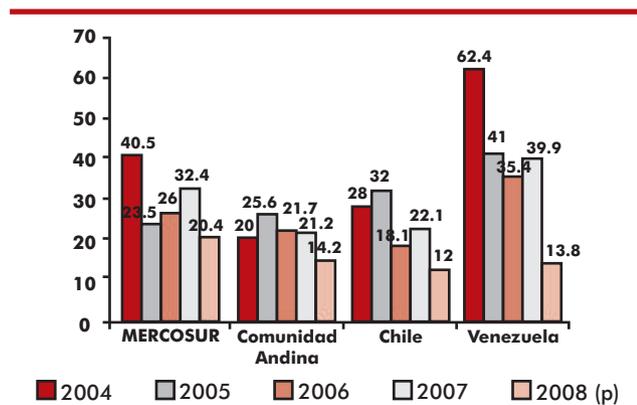
**GRÁFICO 6**  
**EXPORTACIONES, VARIACIÓN ANUAL (%)**



Fuente: Latin Focus, Marzo 2008.  
Elaboración: Propia. (p) Proyecciones.

En el Gráfico 7 se puede observar el comportamiento de las importaciones. En el caso de MERCOSUR presentan una tendencia decreciente desde el año 2003 alcanzando el 32,4% entre los años 2006 y 2007. Para ese mismo período la CAN registró una variación anual positiva de 21,2% mientras que Chile y Venezuela sí registraron un aumento respecto del período anterior con 22,1% y 39,9%, respectivamente.

**GRÁFICO 7**  
**IMPORTACIONES, VARIACIÓN ANUAL (%)**



Fuente: Latin Focus, Marzo 2008.

Elaboración: Propia. (p) Proyecciones.

## RETOS Y DESAFÍOS DE AMBOS BLOQUES EN EL PROCESO DE ARMONIZACIÓN DE POLÍTICAS MACROECONÓMICAS

Si bien desde el año 2003 los resultados macroeconómicos de los bloques sudamericanos, Chile y Venezuela han sido satisfactorios, favorecidos por una coyuntura internacional favorable, existe un consenso acerca de factores externos que pueden revertir dicha coyuntura.

En la X Reunión del GTP de la Comunidad Andina realizada el 1 de noviembre de 2007 en Santiago de Chile, en el marco de la Reunión Plenaria de la Red de Diálogo Macroeconómico, se discutió la posibilidad de considerar futuras crisis económicas en los Países Miembros como consecuencia de varias causas externas entre las que destacan:

1. La potencial recesión de EE.UU. debido al deterioro de su sector inmobiliario, especialmente del segmento sub-prime, lo que incrementa la aversión al riesgo de los inversionistas y reduce el consumo y la inversión, lo que a su vez repercute en nuestras exportaciones hacia ese importante socio comercial.
2. Menor dinamismo de China y otras economías emergentes, lo que genera un mayor impacto sobre los precios de los commodities y la menor demanda de materias primas.
3. Menor dinamismo de la zona Euro y Japón por contagio de la crisis americana que puede generar la huida y proliferación de capitales especulativos que busquen mejores rentabilidades y nuevos destinos, lo que a su vez genera presiones cambiarias afectando la competitividad de nuestros exportadores.
4. Altos precios del petróleo y alimentos, lo que genera presiones inflacionarias. La demanda por alimentos crece a un ritmo sostenido, sin embargo la oferta ha sufrido una disminución considerable ya que las áreas dedicadas al cultivo de maíz, soya y trigo están destinándose a cultivos alternativos para la producción del bio-diesel.

El GTP de la Comunidad Andina consideró oportuno iniciar un análisis de indicadores de alerta macroeconómica teniendo en cuenta los resultados positivos de la evolución económica que registran los países andinos en materia de inflación, crecimiento y control del gasto fiscal y la necesidad de fortalecer la sostenibilidad de la política macroeconómica frente a cambios potenciales en el contexto internacional.

## Indicadores de Vulnerabilidad Macroeconómica para la CAN

En la IX Reunión realizada en junio de 2007, el GTP de la Comunidad Andina consideró oportuno trabajar en un proyecto de Decisión de Indicadores de Vulnerabilidad Macroeconómica.

Estos indicadores tienen como objeto buscar la sostenibilidad fiscal y externa de los Países Miembros de la Comunidad Andina en el corto y mediano plazo. La evaluación y seguimiento de los Indicadores de Vulnerabilidad permitirían advertir y/o prever al sector público, privado y a la sociedad civil, de futuros deterioros de las condiciones de mercado que puedan afectar la situación fiscal y externa de los países.

Asimismo, permitirán consolidar y armonizar indicadores de vulnerabilidad fiscal y externa a nivel de los Países Miembros. La validez y la eficacia de éstos radica en que constituyen indicadores de vulnerabilidad potencial, que se basan en la evolución de variables económicas factibles de seguimiento y medición, mas no tienen la capacidad de pronosticar la vulnerabilidad real.

Los indicadores propuestos por la SGCAN en el estudio abarcan dos grandes grupos: indicadores de vulnerabilidad externa e indicadores de vulnerabilidad fiscal. Los primeros hacen referencia a variables como la Deuda Externa, tanto de corto como de largo plazo, Reservas Internacionales, los flujos de exportaciones e importaciones, etc. La vulnerabilidad fiscal se enfoca en las metas de déficit, deuda pública total y deuda pública interna de los países, las cuales permiten calcular su vulnerabilidad frente a cambios esperados y no esperados de su entorno, lo que a su vez permite evaluar la solidez de la economía en general.

### **MERCOSUR: Fortaleciendo la Estructura Institucional del GMM**

Los Estados Miembros del MERCOSUR han continuado con los esfuerzos de armonización de

estadísticas macroeconómicas. Dichos esfuerzos recibirán un impulso adicional en la medida que se consolide el Proyecto de Cooperación Técnica y Financiera con la Comisión Europea denominado "Apoyo al Monitoreo Macroeconómico".

Este proyecto se inició en el segundo semestre del 2007 con la fase de ejecución operativa que incluyó la elaboración del Plan Operativo Global (POG) y el Primer Plan Operativo Anual (POA1) que hasta la actualidad sigue en ejecución.

Asimismo, los Países Miembros continúan con los esfuerzos en la consecución del IPC armonizado, avanzándose en temas de elaboración y publicación de dicho indicador. A la fecha los países han elaborado las respectivas series hasta el año 2006.

En septiembre de 2007 se llevó a cabo en Montevideo un Seminario sobre Indicadores de Sostenibilidad de la Deuda. En base a un Manual de Sostenibilidad, se analizaron detalladamente los indicadores propuestos en el Manual incluyendo aquellos correspondientes tanto a la Deuda Externa así como a la Deuda Pública. El resultado es un nuevo Manual consensuado por todos los Estados Miembros.

Finalmente, dando cumplimiento a la instrucción del Consejo de Mercado Común (CMC) de asignarle nuevas competencias al GMM, se acordó la elaboración de un Boletín de Indicadores Macroeconómicos a ser distribuido en forma semestral. Dicho Boletín contemplará la publicación de estadísticas oficiales y armonizadas de cada país y contendrá los siguientes capítulos: actividad económica y precios, moneda y crédito, finanzas públicas y sector externo.

# LA CONVERGENCIA INSTITUCIONAL EN SURAMÉRICA: EL APOORTE DE LA COMUNIDAD ANDINA AL PROCESO DE INTEGRACIÓN SURAMERICANO

Adriana Alegrett Salazar<sup>1</sup>



## INTRODUCCIÓN

La Comunidad Andina (CAN) puede aportar algunas ventajas y fortalezas para la construcción de un espacio suramericano. Es destacable que una fortaleza del proceso de integración andino es su marco institucional y jurídico consolidado y con carácter supranacional. Se ha dicho que el mismo brinda seguridad jurídica a los ciudadanos e inversionistas de la Comunidad Andina.

La creación y desarrollo de este marco institucional ha sido consecuencia de la evolución del proceso de integración, y de la decisión de los Países Miembros de otorgar carácter supranacional al mismo para su mejor funcionamiento y desarrollo.

El Sistema Andino de Integración (SAI) fue creado en 1996 mediante la suscripción del Protocolo de Trujillo, por el cual se incorporó el artículo 6 al Acuerdo de Cartagena en el que se establece que los órganos e instituciones del SAI son:

- A. El Consejo Presidencial Andino:** Órgano máximo del SAI. Emite Directrices (no vinculantes) sobre los distintos ámbitos de la integración subregional andina, las cuales son instrumentadas por los órganos e instituciones del Sistema conforme a las competencias y mecanismos establecidos en sus respectivos reglamentos. Asimismo, define la política de integración subregional andina y orienta e impulsa las acciones en asuntos de interés de la Subregión.
- B. El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores:** Formula la política exterior de la Comunidad Andina en los asuntos que sean de interés subregional. Asimismo, orienta y coordina la acción externa de los diversos órganos e instituciones del SAI; también puede suscribir Convenios y Acuerdos con terceros países o grupos de países o con

organismos internacionales sobre temas globales de política exterior y de cooperación; y representar a la Comunidad Andina en los asuntos y actos de su competencia; entre otras atribuciones.

Este Consejo se expresa mediante Declaraciones y Decisiones, adoptadas por consenso. Estas últimas forman parte del ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina.

- C. La Comisión:** Está conformada, principalmente, por los Ministros de Comercio de los Países Miembros o por aquellos funcionarios que los gobiernos designen.

Expresa su voluntad mediante Decisiones, y tiene como atribuciones entre otras: formular, ejecutar y evaluar la política de integración subregional andina en materia de comercio e inversiones; adoptar las medidas que sean necesarias para el logro de los objetivos del Acuerdo de Cartagena, así como para el cumplimiento de las Directrices del Consejo Presidencial Andino; y representa a la Comunidad Andina.

- D. La Secretaría General:** Órgano ejecutivo de la Comunidad Andina y en tal carácter debe actuar únicamente en función de los intereses de la Subregión. Además, otorga apoyo técnico a los demás órganos e instituciones del SAI. La misma se expresa mediante Resoluciones que forman parte del ordenamiento jurídico comunitario. Este órgano ejecutivo<sup>2</sup> vela por la aplicación del Acuerdo de Cartagena y por el cumplimiento de las normas que conforman el ordenamiento jurídico comunitario; formula propuestas de Decisión; efectúa los estudios técnicos y las coordinaciones que le encomienden los otros órganos del SAI; mantiene vínculos permanentes de trabajo con los Países Miembros y con los

1. Consultora de la Secretaría General. Difusión y fortalecimiento del Ordenamiento Jurídico Comunitario y el Sistema Andino de Solución de Controversias.

2. Artículo 30 del Acuerdo de Cartagena.

órganos ejecutivos de las demás organizaciones regionales de integración y cooperación; es depositaria de las actas de las reuniones y demás documentos de los órganos del SAI; lleva las actas de las reuniones ampliadas del Consejo de Cancilleres y las de la Comisión; entre otras atribuciones.

La misma es dirigida por un Secretario General que debe ser un ciudadano de alguno de los Países Miembros, elegido por consenso por el Consejo de Cancilleres, que en nombre del conjunto de los Países Miembros debe cumplir labores como ejercer la representación jurídica de la Secretaría; proponer iniciativas relativas al Reglamento de la Secretaría misma; participar en las sesiones del Consejo de Cancilleres, de la Comisión y, cuando sea invitado, en las de los demás órganos del Sistema; presentar un informe anual de las actividades de la Secretaría General al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores en reunión ampliada. El Secretario General está acompañado por Directores Generales a quienes él designa.

El Secretario, los Directores y todos los funcionarios de la Secretaría General –de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 8 y 26 del Reglamento de la Secretaría General (Decisión 409)– no podrán seguir instrucciones de ningún País Miembro en particular, sino que deberán actuar en beneficio de la Subregión; con ello se busca la existencia de una institución imparcial, con autonomía funcional y transparente.

**E. El Tribunal de Justicia:** Este es el órgano jurisdiccional de la Comunidad Andina. Es un organismo colegiado y permanente que tiene su sede en la ciudad de Quito, Ecuador.

Está conformado por un número de magistrados igual al número de Países Miembros, quienes deberán ser nacionales de origen de los Países Miembros, gozar de alta considera-

ción moral y reunir las condiciones requeridas en su país para el ejercicio de las más altas funciones judiciales o ser jurisconsultos de notoria competencia. Los magistrados son designados de ternas presentadas por cada País Miembro y por la unanimidad de los Plenipotenciarios acreditados para tal efecto. Los magistrados son designados por un período de seis años. También desarrollan sus labores con independencia de los Países Miembros y atendiendo únicamente los intereses de la región, lo que garantiza el acceso a una justicia imparcial y transparente.

Al Tribunal de Justicia se le han asignado 6 competencias:

- **Acción de nulidad.** Permite ejercer un control de legalidad del ordenamiento jurídico comunitario.
- **Acción de incumplimiento.** Con esta acción se busca verificar que los Países Miembros cumplan con las obligaciones que se derivan del ordenamiento jurídico.
- **Interpretación prejudicial.** Mediante este mecanismo de cooperación entre tribunales nacionales y el tribunal comunitario se garantiza que el ordenamiento jurídico andino sea aplicado de manera uniforme en toda la Subregión.
- **Recurso por omisión o inactividad.** Instaurado para verificar que los órganos del SAI cumplan con las atribuciones que les han sido asignadas.
- **Jurisdicción laboral.** Es la acción por la que los funcionarios y empleados de los órganos e instituciones del SAI resuelven controversias de carácter laboral con sus empleadores.
- **Función arbitral.** Con el establecimiento de esta función los particulares en un contrato privado basado en el ordenamiento jurídico

comunitario; o los órganos del SAI en contratos suscritos con particulares, pueden determinar que cualquier controversia surgida del mismo se resuelva por el Tribunal mediante arbitraje.

- F. El Parlamento Andino:** Es el órgano deliberante del Sistema, su naturaleza es comunitaria, representa a los pueblos de la Comunidad Andina y está constituido por representantes de los cuatro países. Dos de los Países Miembros tienen elección por sufragio universal y directo (Ecuador y Perú). Está previsto que pronto también suceda lo mismo con Colombia y Bolivia, países en los cuales la representación deriva de los Congresos Nacionales.

Sus principales atribuciones son: Participar en la promoción y orientación del proceso de la integración subregional andina; examinar la marcha del proceso de integración y el cumplimiento de sus objetivos; promover la armonización de las legislaciones de los Países Miembros; entre otras.

- G. El Consejo Consultivo Empresarial y el Consejo Consultivo Laboral:** Son las principales instituciones consultivas del SAI. Están conformados por delegados, elegidos directamente por las organizaciones representativas de los sectores empresarial y laboral de cada uno de los Países Miembros.

Estos Consejos Consultivos emiten opinión ante el Consejo de Cancilleres, la Comisión o la Secretaría General, sobre los programas o actividades del proceso de la integración subregional andina que fueran de interés para sus respectivos sectores.

- H. La Corporación Andina de Fomento y el Fondo Latinoamericano de Reservas:** Son instituciones financieras del Sistema que tienen por objeto impulsar el proceso de la integración subregional andina. Se rigen por sus propios estatutos, pero mantienen

vínculos de trabajo con la Secretaría General, con el fin de establecer una adecuada coordinación de actividades y facilitar, de esa manera, el logro de los objetivos del Acuerdo.

- I. Los Convenios Sociales:** El Organismo Andino de Salud -Convenio Hipólito Unanue- coordina y apoya esfuerzos de los Países Miembros para el mejoramiento de la salud; contribuye a construir la Agenda Social Andina, cuyo componente de salud es básico.

Por su parte, el Convenio Simón Rodríguez participa en la coordinación de los temas sociolaborales de la Comunidad Andina. La Secretaría General de la CAN tiene las funciones de Secretaría Técnica.

- J. La Universidad Andina Simón Bolívar:** Es la Institución dedicada a la investigación, la enseñanza, la formación post-universitaria y el fomento del espíritu de cooperación. Ayuda a coordinar actividades en pro de la integración, entre universidades de la Subregión. Su sede central está en Sucre, con importantes campus en La Paz y Quito. Fue creada por el Parlamento Andino. Se encarga de elaborar y ejecutar programas de enseñanza, preparan y realizan investigaciones y estudios científicos de alto nivel y proporciona servicios de consultoría y cooperación técnica.

- K. Los Consejos Consultivos** que establezca la Comisión; y los demás órganos e instituciones que se creen en el marco de la integración subregional andina. Entre ellos recientemente se ha creado el Consejo Consultivo de los Pueblos Indígenas (Decisión 674) como instancia consultiva del Sistema Andino de Integración, para promover la participación de los pueblos indígenas en los asuntos vinculados con la integración subregional.

La Comunidad Andina se rige por un ordenamiento jurídico propio que ha sido creado desde 1979 mediante la suscripción del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia, que establece

que el Acuerdo de Cartagena, las Decisiones adoptadas por el Consejo de Cancilleres y por la Comisión, las Resoluciones de la Secretaría General, los convenios de complementación industrial que se incorporen a este ordenamiento y el mismo Tratado del Tribunal, conforman el ordenamiento jurídico comunitario; el cual tiene como características ser supranacional, de aplicación inmediata y con efecto directo. Esto significa que:

- Las normas jurídicas del ordenamiento comunitario andino se aplican en todos los Países Miembros
- En caso de conflicto entre ley nacional y norma comunitaria, prima la norma comunitaria se concreta así la inaplicabilidad de la norma interna contraria a la comunitaria
- Las normas jurídicas del ordenamiento comunitario andino no necesitan ser incorporadas en las legislaciones nacionales de los Países Miembros
- Son obligatorias desde su publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena
- Los particulares pueden hacer valer los derechos que se deriven de las normas comunitarias ante poderes públicos nacionales
- Las administraciones públicas y los jueces nacionales están obligados a asegurar el respeto de las obligaciones asumidas por los Estados, derivadas del ordenamiento jurídico comunitario
- Las normas jurídicas del ordenamiento comunitario andino generan obligaciones y derechos para las personas jurídicas y naturales de los Países Miembros una vez entran en vigencia mediante el mecanismo de publicación arriba indicado.

Estos principios han sido reconocidos en diversa jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, entre ellas en el proceso 33-IP-98 en el que se indicó que:

“El ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena es imperativo, y, como tal, de aplicación obligatoria por los órganos del Acuerdo, por todos los Países Miembros comprometidos con ese régimen, por los funcionarios que en éstos ejercen atribuciones conforme a dicho ordenamiento, y aun para los particulares”.

El establecimiento de la normativa comunitaria es consecuencia de la evolución institucional y política de la Comunidad Andina, y ha sido adoptado por consenso de todos los Países Miembros.

## LA COMUNIDAD ANDINA, SUS VENTAJAS PARA SURAMÉRICA

Un proceso de integración como la Comunidad Andina brinda diversas ventajas para sus Estados miembros. Entre ellas podemos encontrar:

- **Seguridad jurídica:** al contener un ordenamiento jurídico comunitario uniformemente aplicado en los 4 Países Miembros y que tiene reglas explícitas sobre el comercio e inversiones.
- **Mercado ampliado:** En la Comunidad Andina existen cerca de 100 millones de personas, por lo que el mercado para la colocación de productos y servicios es amplio.
- **Beneficios compartidos:** Trabajando en conjunto, la Comunidad Andina puede alcanzar mayores beneficios para cada uno de sus países integrantes.
- **Solución de controversias:** Se ha establecido un sistema permanente e imparcial; es también gratuito y transparente, y brinda facilidades de acceso a la justicia comunitaria a los particulares y a los Países Miembros.

Así pues, a pesar de que aún es un sistema con defectos y que debe ser perfeccionado; a lo largo de casi cuatro décadas la Comunidad Andina ha logrado construir un acervo normativo y una estructura institucional que ha permitido otorgar ventajas a sus Países Miembros en las áreas de

comercio, inversiones, temas sociolaborales, medioambiente, migraciones, entre otros. Así como la exitosa experiencia de Europa ha servido de modelo para la Comunidad Andina en algunas instituciones e instrumentos comunitarios, el proceso de integración andino debería estar dispuesto también a transmitir su experiencia y ventajas, en la medida que así lo deseen los países que lo conformen, al desarrollo de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

Incluso, se deben tomar en cuenta los diversos problemas y dificultades de los que padece el proceso andino en algunos asuntos, para tratar de superarlos desde el nuevo sistema de integración suramericano. Sin embargo, habría que determinar el sistema que se desea establecer, sus objetivos, sus fines, las competencias de sus órganos, entre otras cosas, para así acordar el grado de aporte que se puede ofrecer.

110

Antes de examinar de manera breve el funcionamiento del resto de la región suramericana, se podría adelantar que, tanto en el desarrollo de la recién construida UNASUR, o como socios del MERCOSUR<sup>3</sup>, los Países Miembros de la Comunidad Andina podrían aportar su experiencia en todo aquello que haya resultado hasta ahora exitoso en el proceso andino de integración, evitando repetir los problemas que haya vivido la Comunidad Andina. En el futuro próximo, a través de las instituciones existentes en estos procesos, se puede fortalecer la relación entre los bloques y alcanzar una convergencia gradual y creativa para trabajar por el desarrollo de la región suramericana.

### **EL CASO DEL MERCOSUR Y SU CONVERGENCIA CON LA COMUNIDAD ANDINA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA UNASUR**

Si bien en este artículo no se pretende profundizar sobre el funcionamiento, estructura y competencias

del MERCOSUR, se realizará una breve referencia a este sistema desde el punto comparativo al funcionamiento de la Comunidad Andina.

El MERCOSUR, proceso de integración mucho más joven que el proceso andino, fue creado mediante la suscripción, en marzo de 1991, del Tratado de Asunción, como un proyecto en el que sus Estados-Parte comparten una serie de valores como la democracia, los derechos humanos, la protección del medioambiente, la seguridad jurídica, la lucha contra la pobreza y el desarrollo económico y social equitativo<sup>4</sup>. Sus socios fundadores buscaron además el crecimiento y ampliación de sus mercados; a través de la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos; el establecimiento de un arancel externo común y políticas comerciales comunes; y la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales.

El MERCOSUR, a partir de la entrada en vigencia del Protocolo de Ouro Preto (1994), estableció una estructura institucional con personalidad jurídica internacional, al igual que en la Comunidad Andina. Y como sucedió en el proceso de integración andino con el Protocolo de Trujillo, en el MERCOSUR con el Protocolo de Ouro Preto se consolidó y profundizó el proceso, destacándose la formación de una zona de libre comercio y una unión aduanera como escalones previos a la construcción de un mercado único<sup>5</sup>.

Asimismo, otro punto de coincidencia entre la CAN y el MERCOSUR, y que puede ser aporte en la convergencia suramericana, es el hecho de que en uno existe el Sistema Andino de Integración (SAI) y en el segundo también se ha establecido una importante institucionalidad.

Esta institucionalidad está conformada por:

- El Consejo del Mercado Común (CMC)
- El Grupo Mercado Común (GMC)

3. Los cuatro Países andinos son, a su vez, Miembros Asociados del MERCOSUR; y los cuatro países del MERCOSUR son también Miembros Asociados de la CAN desde 2005.

4. Referencia: Portal oficial del MERCOSUR.

5. Información extraída del portal oficial del MERCOSUR.

- La Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM)
- El Parlamento del MERCOSUR (PM)
- El Foro Consultivo Económico-Social (FCES)
- La Secretaría del MERCOSUR (SM)
- El Tribunal Permanente de Revisión (TPR)
- EL Tribunal Administrativo-Laboral (TAL)
- El Centro MERCOSUR de promoción de estado de derecho (CMPED).

Asimismo, el MERCOSUR tiene su propio sistema de solución de controversias de acuerdo a lo establecido en los Protocolos de Brasilia y de Olivos<sup>6</sup> (vigente desde 2004 y que regula actualmente el sistema). En este marco se dictan laudos arbitrales, y paralelamente existen procedimientos de Consultas y Reclamaciones, que son gestionados por la Comisión de Comercio del MERCOSUR y por el Grupo Mercado Común.

Sin embargo, lo más importante del Protocolo de Olivos fue el establecimiento de un Tribunal Permanente de Revisión (TPR), que junto con los Tribunales ad hoc (TAHM), constituye un órgano principal del sistema del MERCOSUR. La diferencia entre estos es que el primero funciona permanentemente desde 2004 en Asunción; y el segundo se conforma cuando es necesario, con árbitros de las listas presentadas por los Estados.

Al igual que las sentencias del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, los laudos de los Tribunales Ad Hoc y del TPR son de cumplimiento obligatorio para los Estados Partes en la controversia y tienen fuerza de cosa juzgada.

Además, en dicho sistema de integración se han establecido una serie de normas que generan el derecho propio del MERCOSUR, el cual "... es distinto del de cada uno de los Estados Miembros y que debe coexistir con ellos"<sup>7</sup>, y a su vez se diferencia del derecho comunitario como el andino por "... la carencia del efecto directo y aplicabilidad inmediata en el derecho interno de

los Estados Partes..."<sup>8</sup>. Y esto se debe en parte a que, a diferencia de la Comunidad Andina, en el MERCOSUR, como señala Ricardo Arredondo -funcionario del Servicio Exterior de Argentina- "... no se ha producido una limitación de competencia o una transferencia de atribuciones de los Estados a la organización... y, por lo tanto, no han creado un cuerpo normativo que resulte aplicable directamente a sus nacionales y a sí mismos".

Así pues, se puede concluir que en el MERCOSUR, a pesar de que no sean supranacionales sus normas, también existe un marco jurídico e institucional sólido encaminado a alcanzar los objetivos de desarrollo y mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, trazado por los Estados Partes.

Es así que, conociendo el derecho supranacional existente en la Comunidad Andina, así como el marco jurídico por el cual se rigen los países e instituciones del MERCOSUR, estas experiencias pueden servir de alguna manera para la UNASUR, en el desarrollo de su ordenamiento, de acuerdo a lo establecido en su Tratado Constitutivo, similar en algunos puntos al Acuerdo de Cartagena, y en otros al Tratado de Asunción del MERCOSUR.

### **LA UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS Y SU POSIBLE RELACIÓN CON LA COMUNIDAD ANDINA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN ESPACIO SURAMERICANO ÚNICO**

El pasado 23 de mayo fue suscrito en Brasilia el Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), el cual ahora debe pasar el proceso de ratificación por parte de los Estados suscriptores; el mismo tiene entre sus objetivos, construir un espacio de integración cultural, social, económica y política entre sus pueblos, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia

6. Sustituyó al Protocolo de Brasilia.

7. Freeland López, Alejandro. "Manual de Derecho Comunitario". Editorial Abaco de Rodolfo Desalma, Buenos Aires 1996.

8. Arredondo, Ricardo. "Algunas precisiones sobre los Acuerdos de Alcance Parcial Vis-A-Vis, la incorporación de la normativa MERCOSUR y los efectos de la protocolización en ALADI", en Revista de Derecho Internacional y del MERCOSUR. Año 7, No. 2. Edic. La Ley, Editorial Sintese, Buenos Aires, 2003.

y reducir las asimetrías entre los Estados miembros, entre otros objetivos establecidos en los artículos 2 y 3 de su Tratado Constitutivo.

Si bien no se profundizará en el análisis de lo establecido en el Tratado Constitutivo de la UNASUR, se puede señalar que la institucionalidad creada para la UNASUR permite claramente una convergencia entre los procesos de integración de la región y especialmente para lograr una relación de diálogo y cooperación permanente entre la Comunidad Andina como tal y el proceso de integración que agrupa a la totalidad de países de Suramérica.

Es importante destacar que en la UNASUR se ha establecido, como parte de su institucionalidad: El Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, el Consejo de Delegadas y Delegados, y la Secretaría General. Asimismo, deja establecido que creará un Parlamento Suramericano. El establecimiento de estos entes es ideal para permitir que entre la Comunidad Andina y la UNASUR se desarrolle de manera dinámica y real el mencionado diálogo en razón de que en el Sistema Andino de Integración se cuenta con entes similares. Asimismo, esto permitirá tanto que la UNASUR pudiera adoptar las experiencias de órganos como el Consejo Presidencial Andino, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, la Comisión de la Comunidad y la Secretaría General; como que estos órganos andinos puedan fortalecerse con las experiencias que surjan en el desarrollo del trabajo de los órganos de la UNASUR.

Por otra parte, al igual que en el caso del Acuerdo de Cartagena y el Tratado de Asunción; el Tratado de la UNASUR establece sus fuentes jurídicas, las cuales, además de estar compuestas por el Tratado mismo también incluye los Acuerdos celebrados por los Estados Miembros, con fundamento en el Tratado Constitutivo, las Decisiones del Consejo de Jefes de Estado y de

Gobierno, las Resoluciones del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y las Disposiciones del Consejo de Delegados.

Por otra parte, en dicho Tratado se establece un mecanismo de solución de controversias para el nuevo espacio de integración de las naciones de Suramérica, el cual ordena que cuando surjan diferencias entre Estados Partes respecto a la interpretación o aplicación del Tratado Constitutivo serán resueltas mediante negociaciones directas; y de no lograrse una solución, dichos Estados Miembros someterán la diferencia a consideración del Consejo de Delegadas y Delegados; en caso de persistir las diferencias, esta instancia elevará el asunto al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, para su consideración en su próxima reunión.

Es así como podemos ver que la UNASUR también ha definido un marco institucional y jurídico para el alcance de sus objetivos, por lo que para lograr el mejoramiento de la vida de los ciudadanos suramericanos, tanto la Comunidad Andina como el MERCOSUR podrían realizar aportes desde su experiencia al desarrollo de lo establecido en el marco institucional y jurídico de la UNASUR.

## CONCLUSIONES

Tomando en cuenta que en Suramérica existen procesos de integración, quizás con diferencias en sus características y funciones, estos evidentemente son la base para la unión definitiva de Suramérica entre estos bloques. En el caso de la relación Comunidad Andina-UNASUR, debemos tomar en cuenta que, en principio, todos los países de Suramérica basan sus políticas en principios como la democracia, los derechos humanos, la protección del medioambiente, la seguridad jurídica, la lucha contra la pobreza y el desarrollo económico y social equitativo. Estos mismos son los principios que rigen tanto a la UNASUR como a la Comunidad Andina, que serían puntos convergentes entre los bloques y los países.

La Comunidad Andina, para el desarrollo de lo establecido en el Tratado de UNASUR y lograr el trabajo conjunto en pro del desarrollo de Suramérica, puede aportar su experiencia en el desarrollo del marco jurídico e institucional, en la construcción de instituciones comunitarias, el establecimiento de reglas claras de juego tanto para las relaciones políticas y sociales de los países como para las inversiones extranjeras que puedan llegar a la región.

Por otra parte, los órganos e instituciones del SAI –especialmente la Secretaría General– cuentan con funcionarios técnicos expertos en diversos temas que seguramente serán desarrollados en UNASUR, por lo que en ese sentido también podría ser de gran utilidad el trabajo conjunto, o la posible creación de comisiones ad hoc compuestas por funcionarios de la CAN, eventualmente de otros Mecanismos y Órganos, y la UNASUR. Todo, con el fin de apoyar las acciones de los países de la UNASUR para el desarrollo del espacio suramericano.

En este mismo sentido, tomando en cuenta que existen en Suramérica instituciones que pueden ser pares o similares, estos órganos pueden trabajar en conjunto, así como con representantes de los países suramericanos, con miras a encontrar los diversos

aspectos de convergencia que sirvan como punto de partida a este proceso regional. El punto de llegada podrá ser más amplio y profundo, evitando incluso los errores que se hayan cometido en el camino de la integración de la CAN o el Mercosur. Este análisis deberá tomar en cuenta la situación de cada uno de los países y establecer “diferentes velocidades” para que los mismos alcancen una profunda integración y trabajo conjunto en Suramérica. A este tipo de trabajo también deberían sumarse las instituciones y funcionarios del MERCOSUR, con el fin de aportar desde su experiencia.

Si bien la Comunidad Andina ha atravesado, y sigue atravesando, momentos de crisis, la existencia de un acervo jurídico y del marco institucional sólido, así como la confianza que los Países Miembros continúan otorgando al proceso, ha permitido superar las dificultades y continuar el trabajo en beneficio de los pobladores de nuestra región. Asimismo, si bien la Comunidad Andina debe afrontar un proceso de reflexión y perfeccionamiento, la existencia de este tipo de experiencias, al igual que las del MERCOSUR, son las que deben transmitirse en el proceso de desarrollo del recién construido espacio suramericano, que permita trabajar en el desarrollo de nuestra región y en el mejoramiento de la calidad de vida de nuestros ciudadanos.

## UNA FILOSOFÍA PROPIA DE LA INTEGRACIÓN ANDINA Y SURAMERICANA: LA VISIÓN INDÍGENA

Javier Lajo<sup>1</sup>



### PRESENTACIÓN

El Pacto de Cartagena, que dio lugar a la Comunidad Andina, y el Tratado de la Unión de Naciones Suramericanas, son procesos que otorgan la vía óptima para la integración de nuestros pueblos, pues la razón principal de la integración no puede ser otra que la re-integración de los pueblos como proceso milenario fraguado por el hombre y la naturaleza. Para el caso de la CAN, en la cordillera andina, cuyas características, al igual que los procesos de otras latitudes, han sido procesos asociativos, no sólo económicos o políticos, sino procesos mayores que tienen dimensiones históricas y civilizatorias. Otra integración similar, por ejemplo, es el proceso de la Unión Europea.

A pesar que esto no lo pueden asimilar fácilmente las poblaciones inmigrantes de menos de 500 años en América, que, en el mejor de los casos, conforman élites culturalmente occidentales, y en el peor de los casos conforman un mestizaje híbrido que como alternativa cultural deja mucho que desear (Delgado Díaz del Olmo, 1994, 1997 y Max Hernández, 1991); todo nos hace pensar que un auténtico y digno mestizaje está aún por germinar. La CAN, por otro lado, ha privilegiado además procesos económicos muy dependientes del comercio o del intercambio financiero con las metrópolis o países capitalistas del norte. Para que funcione como tal, la CAN se deberá sacudir primero de sus anclas “occidentalistas”, y buscar paradigmas propios o nativos. Para que nuestros países despeguen debemos poner en marcha nuevamente toda la potencia y la vitalidad de nuestra cultura local y de las fuerzas productivas autóctonas y originarias propias de estas latitudes, que tienen un desarrollo sui-generis, como producto de milenios de desarrollo autónomo; necesitamos poco la tecnología occidental que deja mucho residuo y emisiones contaminantes y depredadoras del medio ambiente. Es por esto y

muchas otras razones que hay que dar al proceso de la CAN todo el potencial necesario, pues además de ser un proceso económico y político, debería tener un horizonte histórico y civilizatorio. La CAN es la llamada a poner en el tablero del juego mundial de las naciones, el mensaje de la civilización andina, que se puede sintetizar en la conquista de un “orden andino”, cuyo mandato científico y tecnológico principal –como lo pretendemos explicar en las siguientes líneas– busca “la recuperación del equilibrio del mundo”, un proceso necesario para que el ser humano pueda hacer permanente el principio andino del “Sumac Kausay”, o “Sumac Qamaña”, palabras quechua-aymaras, que significan la “excelencia de vida” o el “vivir bien”.

### DESPEJANDO PREJUICIOS

El término “ciudadanía”, como vocablo común, tiene un significado que indica la pertenencia a un “Estado Moderno” a través de un “carné” o “cédula” con un número o “cifra única” que garantiza deberes y obligaciones de la persona. Pero además, otra acepción importante es la posesión de “poder de compra” en el mercado. Este significado común ha ocultado otros significados que son mucho más importantes para los que habitamos ‘fuera de las ciudades’, significados mucho más simples; ‘ciudadano’ es el ‘habitante de la ciudad’ y como tal, es un antónimo de ‘campesino’, y este es casi sinónimo de “indígena”. Por lo tanto, no es un ideal de todos el convertirse en “ciudadanos”, pues este vocablo y contenido tiene una clara filiación cultural y está referido a un “modo de vida” occidental y europeo.

Además, el campo es el lugar donde se producen fundamentalmente alimentos, y que sepamos hasta hoy no se han podido sintetizar industrialmente alimentos (salvo algunas vitaminas y proteínas-aminoácidos básicos no aptos

1. Economista y filósofo; de la Comunidad de Pocsi, del Pueblo Puquina, es promotor y activista del movimiento indígena andino-amazónico. Ha sido co-organizador del I, II y III Congreso de los Pueblos Indígenas del Perú y uno de los fundadores de la Conferencia Permanente de Los Pueblos Indígenas del Perú-COPPIP, en Cusco, 1997; autor de muchos artículos y libros sobre política y del pensamiento profundo o sabiduría de las culturas indígenas del continente.

para el gran consumo) para la comida diaria que repone la energía de las personas después del trabajo. En la ciudad lo fundamental que se fabrica es: Dinero; y tal como dice ese anónimo pero sabio indígena Iroqués: "El dinero no se come". Por lo demás, y puesto que las ciudades no producen alimentos, en ciudades como Lima con más de 10 millones de personas, Sao Paulo con 30 millones, y Tokio o Buenos Aires que superan los 35 millones, cabe preguntarse ¿Y quién produce los alimentos que consume tanta gente todos los días?, ¿Quién alimenta a tantos millones de 'ciudadanos' todos los días?; por tanto "el agrarismo" seguirá siendo, pese a quien le pese, el centro de la economía de cualquier país y de todo el orbe. Como actividades del sector "primario" o extractivo de la economía humana, el sector agropecuario es y seguirá siendo por siempre el centro del conjunto de toda la economía. También el sector agrario ha sido en el proceso de invasión y ocupación del continente americano el lugar natural de repliegue de la resistencia indígena al colonialismo europeo. La ciudad es, pues, vista por la mentalidad indígena como el lugar donde se va a "compartir el ocio"; en el campo, por el manejo del agua y de los procesos vitales de plantas y animales, no se puede dejar de laborar ni una sola hora, ni un solo día, a riesgo de deteriorar totalmente la economía.

Y si a este prejuicio de la universalidad de la 'ciudadanía' le sumamos la denominación racista con que se suele calificar a los indígenas y su hábitat: Primitivo, salvaje o arcaico, entonces se completa una visión colonialista que podemos resumir así. Cualquier persona occidental puede usar la palabra "primitivo" para hacer alusión a "antiguo" o "cavernario" y por extensión designa el "atraso", la "pobreza", la "postración", en resumen: La barbarie. Existen alusiones menos graves que son "ancestral", "viejo", "arcaico" u "originario", pero el más directo es pues "primitivo" o "lo que no está desarrollado". En definitiva: "civilización" es la cultura vencedora en el proceso de colonización y "bárbaros" son los derrotados o colonizados. Éstos los condenados a desaparecer y aquéllos la medida y único modelo con futuro y progreso.

Frente a esta historia escrita, según la matriz que impusieron los ganadores, los "civilizados", podemos responder lo siguiente. La cultura occidental, industrialista, apoyada en su racionalidad exagerada 'cientificista', orientada pasionalmente por la codicia y el lucro, luego de la colonización de África, Asia, Oceanía y América, se convirtió en el modelo para juzgar el progreso y la modernidad de todas las otras culturas. Esta "civilización" surgida en Europa luego del llamado "renacimiento" y más precisamente luego del desembarco de Colón en América, impuso el capitalismo globalmente en el resto del mundo sobre toda otra forma cultural. Su corazón, que es el lucro mercantilista, es el motor de toda su estructura y su dinámica. En razón de su crematística o acumulación compulsiva de dinero como obtención de ganancias ininterrumpidas y abundantes, el planeta entero ha cambiado en forma dramática. A la luz de esa racionalidad todo o casi todo deja de tener sólo valores de uso para convertirse en valores de cambio, y como tal, materia prima posible de depredar y convertir en mercancía para la compra-venta. La ciencia y la razón "modernas" bajo la consigna del "saber es poder" del filósofo inglés Francis Bacon (Antonio Peña Cabrera, 1992) desarrollan el maquinismo como el arma para llevar a cabo el dominio total de la naturaleza, no importando a qué costo. Recién hace pocos años se han incorporado a regañadientes las categorías de "costos sociales" y "costos ambientales" a las categorías económicas y contabilidades empresariales. La investigación "científica" de nuevas armas para la defensa y ataque contra nuevas colonias o contra potencias competidoras fue y es hasta la actualidad la razón principal y justificación del "avance científico"; desde esta "modernidad racional" surgida en los países europeos, que fue erigida como fundamento de la nueva tecnología industrial que transformó sin retorno toda la realidad planetaria.

Sin embargo, esta cultura del "consumismo" que florece desde el mercantilismo capitalista es ahora insostenible. Su mecánica de producir principalmente para la compra-venta y la obtención del lucro y no sólo en función de la

satisfacción de las necesidades humanas, ya ha creado una situación insostenible en la depredación de recursos naturales, en las "emisiones" letales para la atmósfera y la biomasa, pues la elevación paulatina pero sostenida del llamado "calentamiento global" está llegando a límites insoportables. Este es un modelo de acumulación y desarrollo cuya dinámica tiene fallas de origen, puesto que abundan bienes y servicios superfluos y cada vez más se amplían los problemas y necesidades básicas de las sociedades humanas, tanto así que se ha empezado a poner en peligro la estabilidad y macro-equilibrio del planeta entero. El calentamiento global por las excesivas emisiones de la actividad industrial y extractivas, el derretimiento de los polos y del helado permagel (suelo congelado) en muchos países de territorios fríos, la progresiva falta de agua dulce, la degradación de bosques y suelos que intensifican la desertización irreversible, la emisión tóxica que inunda el planeta, el adelgazamiento de la capa de ozono que pone en grave riesgo la salud de la piel humana, etc., son algunos de los efectos de un modelo económico, "modo de vida" y cultura predatoria, que de no cambiar o detenerse llevará al orbe a un cataclismo planetario a corto plazo. ¿Cuánto tiempo más podrá la naturaleza soportar esta depredación inmisericorde?. Podemos concluir en que "la utopía arcaica" no está, precisamente, en los pueblos que no han seguido el modelo industrial europeo. Felizmente nuestros pueblos andinos y amazónicos tienen reservas naturales, culturales, tecnológicas y científicas, que han probado suficientemente que son mucho más 'racionales' en su equilibrio con el medio ambiente y de sobra más eficaces para la satisfacción de las necesidades del ser humano.

Podemos calificar de prejuicio la idea de que la civilización occidental y europea es la 'modernidad y el progreso' y que la nuestra, la andina-amazónica es "primitiva", "atrasada" o "arcaica". ¿Es civilizado seguir quemando intensivamente los hidrocarburos e incrementar la destrucción del planeta?; ¿Seguirá convencido el poeta consagrado que escribió aquello de la "Utopía

Arcaica"?, entrado ya el tercer milenio, ¿Alguien podrá tomar en serio el denominado "capitalismo salvaje" como modelo de desarrollo y progreso?.

Tenemos pues en la subregión andina de Sud América, una diversidad de culturas, pero en lo fundamental dos civilizaciones: la Occidental y la Andino-amazónica. Será, pues, una buena suerte el poseer estas dos civilizaciones, siempre y cuando las sepamos a ambas conocer bien y administrar, esto puede darnos la principal ventaja competitiva con respecto a las economías de otras partes del globo. Pero si seguimos privilegiando la civilización occidental y desconociendo y con esto tratando de destruir el "modo de vida" de nuestros pueblos indígenas, nos veremos pronto enfrentados a un mundo occidental cada vez más contaminante, predador, más mercantilista y más discriminador. Y descuidaremos la otra civilización re-emergente, la Andina-Amazónica, que a pesar de todo sigue apostando a ganador; como son los exitosos emporios de "Gamarra", o las ferias-taller de los "Unicachis", en Lima, Perú; para citar sólo dos buenos ejemplos de colectivos de comercio y empresas indígenas que facturan millones de dólares cada día.

Por otra parte, un último prejuicio importante que debemos desterrar, es el que considera la superioridad de la cultura europea por el hecho de haber ganado la guerra de "conquista". Esto puede ser una presunción, porque tal vez nuestros pueblos originarios no hayan querido guerrear iniciada la llamada 'conquista', o mejor dicho, no hayan guerreado a la "manera occidental" y recién ahora se esté produciendo el desenlace de esta 'guerra a la manera andina', con el copamiento de las ciudades desde el campo con las "barriadas", o "pueblos jóvenes", etc. Además de los procesos económicos aún no bien estudiados (aunque Hernando de Soto y su obra "el Otro Sendero" es una regular aproximación) pero también procesos de gobierno, como los que se están dando en Ecuador y Bolivia; son muy buenos indicadores de la hegemonía que está ganando cada vez más nuestra cultura local sobre la cultura "visitante".

Finalmente, podemos apreciar brevemente la presencia colonial desde su lado más positivo y optimista: Como una migración mística. La incursión europea desde el siglo XV y XVI, la podemos caracterizar como un fenómeno más, de desplazamiento, peregrinación o emigración motivado por el misticismo y la religiosidad de los grupos humanos de todos los tiempos (Jorge Nelson Trujillo 1998), pues hay grandes antecedentes de estas “búsquedas de la utopía” que atrajo poblaciones migrantes a los Andes, cordillera que a lo largo de su historia ha sido un territorio o espacio geográfico de “convergencia multiétnica” de poblaciones de todo el orbe; lugar ocupado más precisamente por la “tierra” o “El país de los Incas” –como señala el conocido y bonito reclame internacional de Prom-Perú–. Podemos apuntar brevemente dos anteriores migraciones masivas, ambas amazónicas y precolombinas, hacia los Andes centrales: La de los pueblos Tucano, Omagua, Quijo y Cofán, por la conocida “Ruta de la Sal”. La otra y más conocida que fue la masiva migración de las etnias guaranícas, Chiriwuanos, Wichis, Tobas, y otras, desde la parte sur-este de Sud América, siguiendo la ruta mítica del “gran camino Inka” o Qhapaq Ñan, en la búsqueda de la llamada “Tierra sin Mal”. Gran parte de los relatos sobre una región fabulosa o “país” de la abundancia material y las riquezas indescriptibles, se debieron trasladar hasta las costas atlánticas y a Centro América y quedar al alcance de los europeos desde el primer momento que llegan a la Dominica y a Panamá, tanto así que llenan el imaginario utópico europeo de aquel momento, con recuerdos como los mitos de “Ofir y Tarsis” de donde el bíblico rey Salomón recogía sus tesoros; mitos como el del mismo “paraíso terrenal”, o nuevos mitos inventados o recopilados como de “El Dorado”, “El Paititi” o “Manoa”. Horizontes utópicos con los que los europeos encuentran las mejores y peores motivaciones tanto materiales de ambición y codicia, como espirituales o místicas como es la esperanza del regreso al “paraíso”, o la versión europeizada de “la tierra sin mal”.

¿Cómo administrar o domesticar las condiciones de vida más diversas y cambiantes del planeta, como

son las que se dan en el medio andino-amazónico?. Nuestras sociedades resolvieron en milenios de desarrollo autónomo este difícil problema creando una estructura de pensamiento sui generis, que tiene su base en el principio de la “paridad complementaria y proporcional” o “Yanatinkuy” en quechua, complicado sistema de pensamiento que nosotros hemos llamado “pensamiento paritario” o “pensamiento Qhapaq”, sobre cuyos orígenes y características reflexionaremos a continuación.

La característica más sobresaliente en el sub continente andino es nuestra riquísima diversidad. Somos diversos, pero somos también “pares”, poseemos dos civilizaciones. De nosotros depende el equilibrarlas y hacerlas complementarias. Algunos elementos de nuestra cultura Andina, son la extrema biodiversidad de nuestro medio geográfico y la variabilidad climática y demográfica de nuestros países. Todo esto nos ha dado una inmejorable disposición y métodos para “incluir” al forastero conservando sus características culturales, pues para subsistir en una naturaleza extremadamente biodiversa y de incertidumbre climática también extrema, es preciso crear, perfeccionar, manejar y conservar una 'cultura de la inclusión'. Nadie con hábitos excluyentes puede supervivir continua y permanentemente en un medio como el andino-amazónico, tan variable y tan difícil para producir y reproducir la vida.

El hombre andino para poder domesticar y “criar” su difícil y variable medio natural aprendió a través de la historia que tenía que asociarse y vivir en comunidades cada vez más organizadas, lo que era su única garantía de eficiencia ante la adversidad. Pero esta diversidad tenía que tener parámetros y sistemas de organización; el hombre andino las buscó, y encontró una característica general: El hombre del llano o tierras bajas o “Hurinsayas” y el de la altura o de tierras altas o “Hanansayas”. En la bipartición de las “SAYAS” vio reflejada su filosofía “paritaria”; ambos necesitaban intercambiar productos, experiencias y afecto. Y cuando ya tuvo la organización vertical de las Sayas, buscó la partición horizontal de los pueblos en la tetrametría

de los Suyus, los cuatro Suyus o los cuatro pueblos, que es la base de los sistemas confederativos en todo el planeta, como por ejemplo el de la confederación y "cruz cuadrada" helvética. Y con las 'sayas' y los 'suyus', marcó la gran cruz del Tawantinsuyu sobre su territorio sagrado, teniendo como 'eje' principal la llamada 'Ruta de Wiracocha' o Qhapaq Ñan.

La civilización andina resolvió o "produjo" una conciencia diferente que la occidental, no sólo en su relación con la naturaleza, sino con sus semejantes, en donde su espacio vital es "sagrado" y por tanto todas sus actividades son "ritualizadas", sometidas al tiempo cíclico en un ritmo permanente de "renacimiento", en donde el sentido de la vida en el "Ayllu" es parte de un proceso amalgamado de "actuar juntos y bien". Esta diferencia es radical, la visión de "actuar juntos y bien" como una actualización que se repite dentro del cosmos, pero que en cada ciclo siempre aparece algo nuevo y que existe por sí mismo. El ser humano no está separado del orden natural, el hombre no es un "observador privilegiado" con relación a una conciencia de la vida que palpita en todo el orden natural; no es un "ser estático", que está fuera, como observador de una "realidad dinámica". Como si la situación de un observador atemporal estático que caracteriza al "ser occidental", crea realidades y fenómenos opuestos y antagónicos como "bien y mal", "objeto-sujeto", "verdadero-falso", "vida y muerte", "sano-enfermo", opuestos que se excluyen en lo que han denominado "dialéctica", que pre-determina la exclusión de "el Otro" de un "todo par"; concepto "paritario" que es la clave de la visión andina.

Es decir, la conciencia occidental que utiliza categorías opuestas y excluyentes, tiene diferencias radicales con la visión Andina-Amazónica, cuya "manera o forma de pensar" es a través de un orden compuesto por 'pares incluyentes', que según el momento y la circunstancia comparten sus valores en un equilibrio existencial, y que hace de la existencia un: "cuidar el proceso de la vida óptima" o "amar y

crear el buen vivir"; la "suma-existencia" (o Sumac Kausay, en runa simi) donde los "pares se proporcionalizan" o equilibran entre sí, como "complementarios" en un "hacer las cosas juntos y bien". Veamos las características principales y de origen de esta "nuestra" forma de pensar.

Fundamentalmente, podemos distinguir dos características principales de nuestra economía andina ancestral; pensamos que son principios imprescindibles para toda economía "sostenible" y futurista: La preeminencia e ingerencia de la familia extensa (Ayllu) desde la base de los procesos económicos, y la hegemonía que debe tener la economía agraria o el "agrarismo". El primero determina la relación "sacra" que tendrá el núcleo humano fundamental con su "entorno natural familiar", económico y hasta político, sea cual fuere el tamaño de las unidades productivas a analizarse, pero también este núcleo guardará la unión indisoluble de las actividades productivas-reproductivas de la sociedad humana, lo cual traerá como consecuencia -en cualquier sistema económico que tenga como plataforma esta sujeción familiar de los medios de producción- la correspondencia permanente entre producción-consumo y lógicamente entre la oferta y demanda agregadas, además de garantizar que los excedentes sociales sean de uso gratuito y redistribución obligatoria. La razón simple, es porque "los valores" del capital, como son el lucro y la ganancia o el simple trato mercantil o comercial, no pueden por razones obvias introducirse o darse en el interior familiar, en donde la gratuidad y reciprocidad del afecto humano siempre serán los regentes del reconocimiento y el "vínculo" entre los humanos.

En cambio el individuo occidental en todos sus procesos económicos está regido por una relación asimétrica entre el sujeto y el objeto, en donde sólo el "sujeto" tiene conciencia e impone esta como 'medida' sobre todo "objeto" o mercancía. Hasta hace poco, con el esclavismo se había reducido a muchos seres humanos a esta condición, convirtiéndolos en mercancías, fenómeno que subsiste hasta hoy como formas

ocultas y novedosas de esclavitud y semi-esclavitud.

El "agrarismo" será siempre el sector hegemónico en un economía que privilegia la "seguridad alimentaria", que es la clave de la libertad y la dignidad del género humano, cualquiera sea la unidad que queramos analizar. La autarquía alimentaria, unida a la acumulación de alimentos para la seguridad social son principios que jamás ninguna sociedad, cultura o civilización debe abandonar. Nuestros antepasados andinos tuvieron un sistema hidráulico y agronómico inmejorable para nuestra geografía, con el que producían alimentos para más de veinte millones de habitantes y los guardaban en las famosas "Collcas" o "Pirwas", que es lo que garantizaba la abundancia de alimentos, que es también de donde procede el nombre de los "Pirwanos" o "Peruanos" y como tal, el nombre del "Perú".

Frente a la pregunta de cómo los abuelos y las abuelas, integraron y organizaron el espacio andino y continental, hay una única respuesta de inicio: A través de los medios de comunicación y principalmente por medio de los caminos. Y el camino ancestral de nuestros antepasados ha sido la Gran Ruta Inka o Qhapaq Ñan: El camino de los Justos.

### LA FILOSOFÍA MILENARIA DE LA INTEGRACIÓN ANDINA:

El Qhapaq Ñan o Camino de los Qhapaq, es un camino que une ciudades que están ubicadas longitudinalmente a lo largo de la Cordillera de los Andes; este camino pre-inka que tiene una dimensión aún no precisada en todo el continente sudamericano, tiene además del «camino de pie» (Ricardo Espinoza, 2002) que es lo más conocido, otras características y valores que es necesario analizar.

María Sholten, matemática holandesa radicada en el Perú descubrió hace algunos años que las principales ciudades Inkas y pre-Inkas están ubicadas geográficamente a lo largo de una recta

o diagonal a 45° del eje Norte-Sur (Dibujo 1). Las preguntas que surgen sobre dicha alineación son múltiples, pero todas válidas: ¿Quiénes construyeron estas ciudades y templos en una «línea» de centenares de kilómetros? ¿Cómo lo hicieron? y sobre todo, ¿Para qué servía?, ¿Qué uso tenía?

### DIBUJO 1 QHAPAQ ÑAN O CAMINO DE LOS JUSTOS



Indagando sobre el término «Qhapaq», o «Qhapaqkuna» (que se debe interpretar como "descendencia" o "estirpe" de los Qhapaq), los que serían constructores y a la vez «caminantes» de esta ruta real, de este «camino recto y en diagonal» (este último término se dice: Qhata en runa simi) de ciudades del mundo andino, podemos ir dando algunas respuestas a las preguntas formuladas. «K'APAH» o «KKHÁPAKK» en el diccionario Quechua-Castellano de Jorge Lira A. (1982), textualmente al final de la Pág. 115, dice: adj. Cabal, exacto, justo. Puede decirse también K'apakk; un significado que no deja duda

sobre la construcción de esta singular «ruta» y que Lira subraya luego con otro término del runa simi: «K'APAHKAY» que significa «condición o calidad de lo que es exacto». No está demás argumentar algo sobre el carácter SAGRADO del alineamiento magistral de los Inkas, de sus principales «ciudades-templos» a 45° del eje norte sur, pues es justo ahora reafirmar esta propuesta del «camino de los Qhapaq» como CAMINO DE LOS JUSTOS o «ruta de sabiduría»: en el diccionario citado, en la pág. 158, la palabra 44, KKH'APAKK, dice: adj. Sagrado, dedicado o relacionado con la divinidad o su culto.

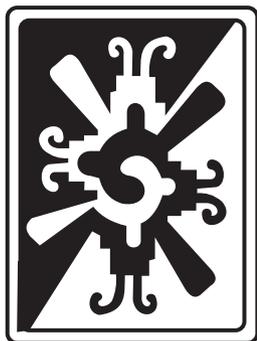
Basados en esto, afirmamos que Qhapaq<sup>2</sup> Ñan significa Ruta o Camino de los Justos, de los Cabales, o de los Nobles y «Santos»<sup>3</sup>, puesto que en el idioma Puquina, que es ancestro del Quechua y del Aymara, «Khapaj» significa: «santo», noble (Federico Aguiló, 1983: 80). Complementando nuestra hipótesis, diremos que allí, a lo largo de la Cordillera de los Andes, tenemos una especie de TAO andino (valga la innoble comparación). Como se sabe, el Tao asiático, como disciplina paradigmática de la sabiduría oriental, significa «camino conciente» en el entender vulgar, o «sentido» en el habla culta de los filósofos chinos (Lao Tse, 1983). Podemos resumir en que «Tao» es el sentido o camino del encuentro del hombre consigo mismo, con su verdad (Jung C.G, 1983). Con mucha razón la descubridora del Qhapaq Ñan (María Sholten, 1980) se pregunta: ¿Imataq Ch'ekkari?, o en español: ¿Qué es la verdad? (ver Dibujo 2). O lo que es lo mismo: ¿En nuestra cultura

andina, por qué la diagonal<sup>4</sup> (Ch'ekkalluwa) es «la línea de la verdad»? Y aquí va la pregunta fundamental que tratamos de responder en este texto: ¿Es el Qhapaq Ñan el «gran camino» que nos muestra la «ruta» de la sabiduría y del conocimiento, de la cultura andina, en América?; y correspondiente-mente: ¿Es la Qhapaq Kuna la «escuela» de la sabiduría y de la civilización de los Inkas?.

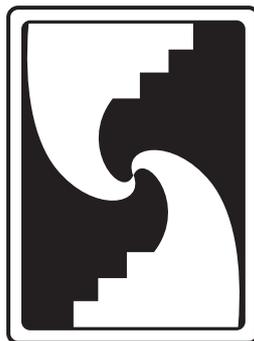
Resulta difícil aceptar que la construcción de tantas «ciudades sagradas», sobre una línea recta y en «Qhata» o diagonal a 45° del eje N-S, fue un acto del azar de múltiples generaciones, igualmente si postulamos que esta «ruta» fue construida -para los creyentes- por algún «Dios», o por «extraterrestres» -para otro tipo de creyentes-, aun así habría que indagar qué nos quisieron «decir o indicar esos señores» con tan magistral alineamiento. Pero como debemos apostar por 'lo nuestro' y creer en la grandeza de nuestros antepasados andinos, para develar nuestra hipótesis, aceptemos temporalmente, que el QHAPAQ ÑAN fue hecho por una sabiduría y disciplina científica y tecnológica superior, aún no descubierta y estudiada, que en estas condiciones, la «de ser un camino», esta disciplina debería estar inmersa en sí misma, es decir: Es en el seguimiento «o andar del camino», en donde «sus pasos explicarán sus misterios», entonces «siguiendo esa ruta» podríamos aprender esa sabiduría y re-conocerla. Pues bien, sigamos la huella de los Qhapaq<sup>5</sup>, por su gran camino.

- 
2. Seguiremos usando este significante del Quechua: QHAPAQ, en lugar del KKHÁPAK de Jorge A. Lira, por estar recomendado por la Academia de la Lengua Quechua del Cusco; aunque ya nos ha generado varios problemas y cuestionamientos.
  3. Queda explícito que «Santo», es un término referido al hombre «virtuoso», al hombre «con-sagrado», o dedicado a alguna misión trascendente. En este sentido «Qhapaq», es un símil de los términos que en otras culturas tienen un significado similar o equivalente, como por ejemplo: «Sufis» (Árabe), «Kshatriya» (India), «Kadosh» (Hebrea), «Cátaro» (Grecolatino), «Templario» (Latino), Ikhwan-es-Safa, etc.
  4. Ch'ékka en quechua y en aymara, significa VERDAD, CERTEZA y Ch'ekkallúwa en quechua es DIAGONAL (Lira, 1982: 63).
  5. Esta propuesta «teórica», se está llevando también a la práctica, pues se viene trabajando el proyecto para hacer posible la MARCHA DEL GRAN PODER POR EL QHAPAQ ÑAN, en que estarán involucradas las organizaciones indígenas del Perú, Bolivia y Ecuador.

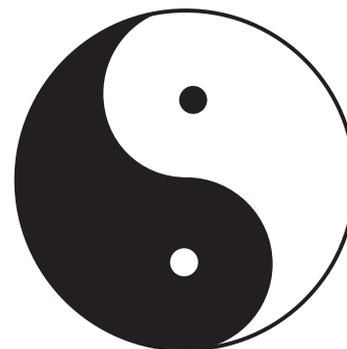
## DIBUJO 2 YANAN-TINKUY



Maya-Quiche



Puqina-Inka



Tao-Asiático

Iconos olvidados de la sabiduría ancestral pre-hispánica Maya e Inka, que "leídos" y comparados con el icono asiático, nos dan una idea de la depredación cultural que hemos soportado en los últimos cinco siglos.

Teniendo seguro este punto de partida, entonces podemos decir que «transitando» la ruta de los Qhapaq, o Qhapaq Ñan, podemos ir descubriendo y aprendiendo sus pautas de sabiduría y eventualmente descubrir también la continuidad de una «Escuela Andina» de sabiduría sistematizada en milenios de autonomía, que en este caso sería muy original, puesto que no es conocido en el mundo alguna otra alineación geodésica, o «camino» similar al de los Inkas. Esta «Escuela de Sabiduría» o «semillero» de los Qhapaq, daría respuesta a la pregunta de la Dra. Sholten ¿Imataq Ch'ekkari?, ¿Qué es la verdad?.

Intentando una respuesta a la pregunta de la Dra. Sholten, podemos empezar con el concepto ya reconocido por muchos autores e investigadores de nuestra cultura andina<sup>6</sup>, que señalan que para el hombre andino todo objeto real o conceptual tiene imprescindiblemente su par, siendo así que el paradigma principal del hombre andino es que «todo» y todos hemos sido paridos, es decir, el

origen cosmogónico primigenio NO ES LA UNIDAD como en occidente, sino es la PARIDAD. La idea del origen de la existencia en el mundo andino, es así «la paridad». En el mundo andino no hay, no existe un "todo uno", ni menos un "todo dos" (la idea que encierra el vocablo "dualidad" es deficiente y hasta contradictorio con nuestro análisis, por eso lo hemos desechado), sino un "todo par", es por esto también que la idea del "ser" no existe, ni en vocablo de los idiomas andinos, ni en símbolo, o en todo caso, si existiera idea parecida, esta sería subsidiaria a la idea de "relación", o siendo más preciso, a la idea de "vínculo", puesto que el vínculo es co-existente con la idea del "par". En el Dibujo 3 podemos ver dos imágenes de la iconografía Casma, como una muestra «par» de la infinidad de representaciones que en todo orden, niveles y campos de nuestra cultura originaria, expresan el pensamiento paritario, o pensamiento qhapaq<sup>7</sup>, guía y timón del mundo andino.

6. Entre otros se puede revisar la bibliografía: Kreimer, 1985; De Paz, 2002; Estermann, 1998; Rengifo, 1993; Grillo, 1992.  
7. Ver: «Qhapaq Kuna... más allá de la civilización», de Javier Lajo, Editorial Grano de Arena, 2002; Cusco, Perú.

### YANANTIN: LA PARIDAD COMPLEMENTARIA (PRIMERA LEY DEL PENSAMIENTO ANDINO)

La leyenda de Manco Qhapaq y Mama Ocllo saliendo juntos del Titicaca, como Pakarina<sup>8</sup> o fuente primordial de nuestra cultura ancestral, es la mejor representación de este concepto de la cosmogonía paritaria o «PENSAMIENTO PARITARIO» de la cultura andina. Y para no complicarnos mucho por la enorme extensión que nos demandaría el análisis de la infinidad de «plazoletas hundidas» o «recintos» circulares y cuadrados o «templos semi-subterráneos»

construidos en Tiahuanaco, Chavín de Huantar, Sechín, Karal, etc.; que son horizontes artificiales para la observación astronómica diurna (las plazas cuadradas) y nocturna (las circulares), que como «templos» antiguos de la cultura andina, y para mayor precisión y claridad, para no entrar a la complejidad de aquellos templos que han sido construidos sobre el alineamiento Qhapaq Ñan, sintetizaremos esta complicada trama comenzando a demostrar nuestra hipótesis, directamente por el lugar más conocido, que es donde aparece «el par primordial de la sociedad andina», Manco Qhapaq y Mama Ocllo: El lago Titicaca.

### DIBUJO 3 ICONOGRAFÍA CASMA



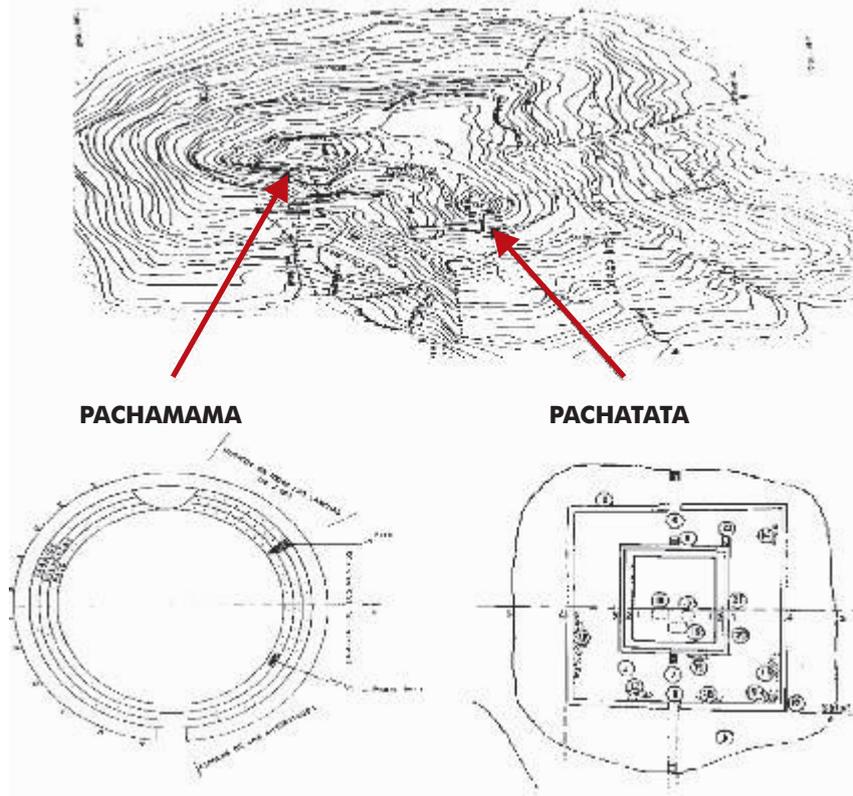
8. PAKARINA, significa lugar donde nace la vida, viene de la raíz PÁKA que significa: Oculto, Secreto, Velado, Encubierto, Misterioso. (Lira, 1982: 216).

En efecto, la gran Pakarina o lago sagrado del Titicaca, es el lugar privilegiado donde estos líderes de los pueblos que surcaban el lago debieron de haber dejado rastros de su conocimiento sistematizado. Según Huamán Poma la pareja ancestral fue integrante de la

estirpe de los «Amaro Runa», y es muy seguro que allí en algunas islas o dentro del mismo lago, construyeran algunos «artefactos» o herramientas culturales que quedaron como una guía para instruirnos y educarnos.

#### **DIBUJO 4** **AMANTANÍ: TEMPLOS DE LA QHAPAQ KUNA**

Isla de Amantani - Lago Titicaca



Las ruinas de estos templos de la Qhapaq Kuna, resisten a la depredación cultural y religiosa en la cumbre de los dos cerros de la isla de Amantani en el lago Titicaca (Dibujo de V. Rodríguez Suy Suy-1988)

Analicemos las más evidentes, encontradas y aún en uso ritual, suponemos muy deteriorado, de la isla de Amantani (Dibujo 4), en donde hoy mismo existe el culto andino y los templos o plazoletas hundidas, u «horizontes artificiales» que antiguamente debieron ser usados, entre otros, como observatorios estelares: La plazoleta circular o «Pachamama» y la cuadrada o «Pachatata».

Estos instrumentos astronómicos (Rodríguez Suy Suy, 1988), expresan la dicotomía cosmogónica andina y sirvieron en algún momento de nuestra historia, entre otras cosas, para la observación estelar, la construcción de calendarios, la conceptualización y control del tiempo, pero siempre en forma «paritaria», complementando las dos partes que conforman la cosmovisión indígena.

Tal como lo apuntamos antes, tenemos artefactos similares, pero mucho más evolucionados en sus formas, simbología y su funcionalidad, a lo largo del Qhapaq Ñan, pero como sus fascinantes métodos de construcción, su arquitectura, y su mecánica funcional astronómica, escapan al interés inmediato de este texto o avance de investigación filosófica, los dejamos para los especialistas y nos limitaremos al «análisis andino» de su forma cuadrada y circular, es decir: al develamiento de sus «vínculos de complementariedad y proporcionalidad», que hemos postulado en el «Qhapaq Kuna... más allá de la Civilización» (Lajo, 2002).

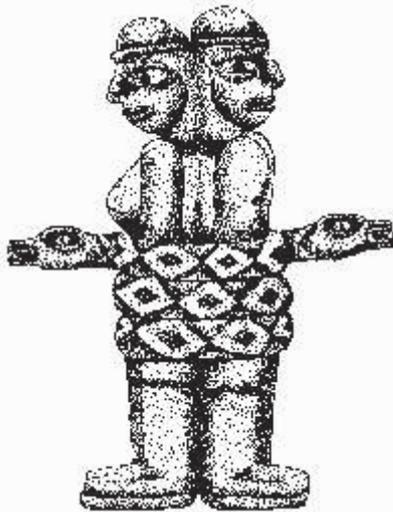
Pues estas mismas formas las encontramos en todos o casi todos los templos preinkas e inkas, como por ejemplo en Cusco, el templo del Hanan Qosqo o «Muyucmarka» en Sacsayhuaman, que ya no es un «horizonte artificial», pues los Inkas que le sucedieron a Manco, le dieron la forma de esclusas en círculos concéntricos que funcionan como un complicado sistema de «espejos reflectores» del cielo nocturno; en complemento

con el Templo del Urin Qosqo o Koricancha, destruido por los sacerdotes cristianos, pero cuya forma simbólica aún se conserva como una fuente cuadrada de piedra negra que domina el patio principal de nuestro Templo Mayor, profanado y ocupado -hasta hoy- por la iglesia invasora. Estas instituciones, la del Urin y la del Hánan según las crónicas, daban «soporte» religioso y político a los dos sistemas de familias (Panacas y Ayllus) y parejas de Inkas-Koyas que encabezaban el «racimo» de gobernantes que tenía la confederación del Tahuantinsuyu.

Estos sitios arqueológicos de la isla de Amantani en Puno, sirven a los pobladores de todo el altiplano, hasta hoy, para seguir el culto también «paritario» a Pachatata (o padre-cosmos) y a Pachamama (o madre-cosmos), que tan igual como en el Cusco y en múltiples sitios ubicados en y fuera de la alineación «Qhapaq Ñan». Antiguamente eran a la vez centros ceremoniales religiosos y políticos de gobierno de los Ayllus y Panacas, o familias extensas, patrilineales y matrilineales respectivamente, ordenados en el sistema concéntrico y cuatripartito de la «Tawa», cuyas estructuras tetramétricas aún subsisten en la gran mayoría de las comunidades indígenas actuales<sup>9</sup>. Estas se «dividen paritariamente» a plano vertical (Sayas), entre «los de abajo» o HURINSAYAS y «los de arriba» o HANAN SAYAS, y en el plano horizontal en los conocidos «Suyus», «cuatro barrios» o «cuatro cuarteles» de las fiestas patronales, además de una infinidad de expresiones tetramétricas o «tawantinsuyanas» que siguen fluyendo a lo largo de la cordillera de los andes y de las más de 15,000 comunidades indígenas (sólo en Bolivia, Perú y Ecuador), que son la expresión viva y vigente de este «pensamiento paritario», que está destruido, pero no ha desaparecido, ni mucho menos ha muerto. Pero, ¿Cuál es la relación práctica y conceptual entre estos recintos o plazoletas circulares y cuadradas, con el sistema del «Tawantinsuyu»?.

9. Este «culto paritario» podemos afirmar que sigue existiendo en el mundo andino, con el cristianismo como culto diurno o solar y los «Pagos» a la Pachamama como culto escondido, en la «sombra», o nocturno.

**DIBUJO 5**  
**ILLAWI: LA PARIDAD ANDINA**



La presencia de esta tipología PAR, de templos «semi-subterráneos» y cultos, el cuadrado y el circular, el «paterno» y el «materno», el «masculino» y el «femenino», en la mayoría de los sitios arqueológicos principales del territorio antiguo del Tahuantinsuyu, nos lleva a descubrir, aparte de su uso práctico astronómico como «horizontes artificiales», el significado simbólico particular de cada uno, y lo que es más importante nos conduce a entender su simbolismo relacional, o lo que llamaremos «VINCULARIDAD», que son los vínculos de complementación y proporcionalidad, entre estas dos figuras geométricas como fórmulas simbólicas para entender la complejidad de su conjunto; pues juntos en «paridad» son el complejo sistema simbólico de la cruz cuadrada del Tiwanacu, que en su funcionalidad estructural representa lo más importante de la mentalidad andina: Saber cómo funciona «la paridad» humana cuyo rastro o «ícono» más evidente y demostrativo, en nuestra cultura es el llamado «Ídolo» de llave (Puno) o

«llawi» (Aguiló, 2000: 69. Ver Dibujo 5) que es una alegoría de la «sabiduría del vínculo de la pareja humana», puesto que «llay» significa «iluminación de la mente» de lo que deducimos que «llawi» significa «Iluminación de la mente de la pareja humana amarrada por serpientes Koas y Asirus» (Aguiló, 2000: 69) (esto merece ser contrastado con la mitología judeo-cristiana de Adán y Eva, y también con la filosofía occidental “autocrítica”: ver Federico Nietzsche, 1985: 170 y 62)<sup>10</sup>.

Igualmente la presencia de las serpientes en 'paridad', 'Koas' y 'Asirus' y de su innegable representación de «la sabiduría de la madre Natura», nos ofrece también en el «ídolo» de Illawi la representación de la paridad Hombre-Naturaleza. Volviendo a nuestras figuras geométricas, la solución la obtenemos a través de uno de los elementos de «ajuste» o de correlación de los dos símbolos, que es indudablemente la diagonal de un cuadrado inscrito dentro de un círculo, puesto que esa diagonal es la «línea de proporcionalidad» entre los lados de un cuadrado, y a su vez es también el diámetro que es el único elemento de proporcionalidad con el perímetro del círculo. Pero este es el nacimiento de la CRUZ DEL TIWANAKU, tal como veremos a continuación.

**TINKUY: UN CUADRADO Y UN CÍRCULO, COMPLEMENTARIOS Y PROPORCIONALES. LA SEGUNDA LEY DEL PENSAMIENTO ANDINO**

Volviendo a la pregunta de la Dra. Sholten: ¿Qué es la verdad?, podemos comenzar a responderla acudiendo al doble significado de CH'EKKA como «VERDAD» y CH'EKALLUWA como «DIAGONAL» o «LÍNEA DE LA VERDAD», y podemos «dibujar» una posible respuesta geométrica a la Dra. Sholten, valiéndonos de los dos símbolos el cuadrado y el círculo y siguiendo el Qhapaq Ñan o «camino de los justos»...

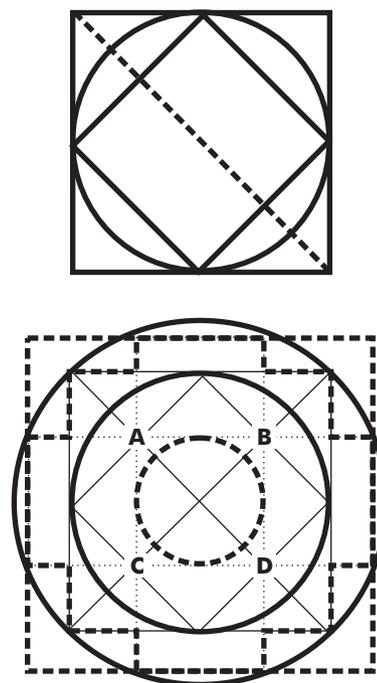
10. No comprender estas «razones de Par» nos puede llevar a concluir con Nietzsche: Y ¿quién ha comprendido plenamente hasta qué punto son extraños, uno para el otro, el hombre y la mujer? ... Dos cosas quiere el hombre auténtico: peligro y juego. Por ello quiere a la mujer: el más peligroso de los juegos. El hombre debe ser educado para la guerra, y la mujer para el solaz del guerrero: todo lo demás es tontería.

Si tomamos un cuadrado y su «Ch'ekka», diagonal o «Qhapaq Ñan» a  $45^\circ$ , y luego un círculo que lo circunscribe y un círculo más otro cuadrado inscritos (Dibujo 6), pero este último cuadrado con sus vértices en los puntos medios de cada lado, obtenemos los puntos A y D en el sub-dibujo, luego trazamos la otra diagonal de nuestro cuadrado original y obtenemos los puntos B y C, trazando paralelas por éstos haremos surgir una cruz cuadrada inscrita en un círculo mayor que encierra el conjunto, pero que tiene su mismo perímetro, cuyo nombre más propio es de TAWA que en Quechua significa «cruz» (Burns, 2002, Pág. 40) o también «cuatro». En Puquina esta Cruz de Tiwanacu se llama TAWAPAQA, que viene de «tawa» que es «cuatro» y «paqa(s)» que es «tierra, suelo, territorio» (Aguiló, 2000). Pero «Paka» es también «Oculto, escondido, ignorado, velado, secreto, misterioso» (Lira, 1982). Y como al Puquina se le conoce como QHAPAQ SIMI, y según Garcilaso: «Los Inkas tuvieron otra lengua particular que hablaban entre ellos... como lenguaje divino» (Comentarios I, VI, I) y dado que la pluralidad de significaciones de palabras como TAWA le da al Puquina su carácter de Hatun Simi o Qhapaq Simi, «que es palabra preñada de la que salen muchas dellas» (Gonzales Holguín, citado por Delgado Díaz del Olmo, 1991, Pág. 50) podemos afirmar que la metátesis de TAWA, que es WATA, significa «espacio de tiempo», pero también «isla, porción de tierra circundada por agua» (Lira, 1982), lo cual podemos observar en el simbolismo de los círculos concéntricos. Todo lo anterior nos da apoyo para explicar que el simbolismo de TAWAPAQA, o «Cruz del Tiwanacu», representa «El territorio o isla, oculta, secreta y misteriosa», país mítico, origen o «paqarina» del pueblo Puquina.

Esta respuesta o solución geométrica a la relación o «vínculo» de los dos símbolos de nuestros templos pre-inkas, circulares y cuadrados serían a su vez el «método» o «proporcionalidad de los

complementarios», o en Runa Simi: YANAN-TINKUY, que es una forma de dar respuesta a la pregunta ¿Imataq Chekaq'ri?. Pero también una fórmula para obtener el símbolo denominado: cruz andina o cruz del Tiwanaku (ver Dibujo 7). Este método o «vínculo de formas» en lo fundamental construye un cuadrado y un círculo que tienen el mismo perímetro; pero además, «crea este vínculo» a través del surgimiento de otro símbolo como resultado de esta operación y que es más completo, pues representa el método para llegar a esa 'proporcionalidad complementaria': UNA CRUZ que tiene también el mismo perímetro. En resumen, esta cruz cuadrada, representa la proporcionalidad y complementariedad entre el círculo y el cuadrado<sup>11</sup>.

#### DIBUJO 6 CONSTRUCCIÓN SIMPLE DE TAWAPAQA, O CRUZ DE TIWANAKU



11. Algunos investigadores o autores (Milla, 1982) han identificado la segunda o «gran diagonal», que forma un ángulo de  $22^\circ 30'$ , con el concepto y número de PI (3.1416) o cercano a él (3.10). Este concepto y número «irracional» PI, no es ni igual, ni parecido al concepto de 'proporcionalidad' geométrica y abstracta que en este texto presentamos, por las múltiples razones que el buen y acucioso lector puede a simple vista desentrañar.

Precisamente encontrar el cuadrado y el círculo que tengan el mismo perímetro, es encontrar los dos símbolos complementarios y proporcionales, es encontrar LA PARIDAD PERFECTA, o el PAR-PRIMORDIAL que en el Qhapaq Simi o lengua Puquina que es el idioma ancestro del Quechua y del Aymara, está representado por la pareja «ILLAWI» (Aguiló, 2000: 69) o «Idolo» Puquina de llave, que a su vez representa un varón mirando al saliente y una mujer mirando al poniente, ambos envueltos o «amarrados» por serpientes, «asirus» y «qoas», convenientemente «pareados», lo cual nos da un símbolo de la «vincularidad» varón-mujer y también humanos-naturaleza. (ver Dibujo 5).

Una primera conclusión es: Que al encontrar esta relación de complemento y proporcionalidad o YANAN-TINKUY de la pareja-primordial, de la relación simbólica de «Pachatata» y «Pachamama» surge la operación geométrica de obtención de la cruz cuadrada o cruz del Tiwanacu, que es una operación relativamente sencilla. Esta cruz andina es la Tawapaqa que surge del Yanan-Tinkuy simbólico y que significa precisamente «cruz-puente» o vínculo de compromiso o «amarre» entre uno y el otro cosmos; dado que el mundo andino «vive» en un cosmos PAR, o lo que es lo mismo: La existencia es un «PARI-VERSO», que es un concepto diferente al «uni-verso» (o multi-verso que es lo mismo) de la cultura occidental. En este punto podemos citar a R. T. Zuidema, (FOMCIENCIAS Lima, 1989), en «La Cuadratura del Círculo en el antiguo Perú» dice que «El círculo y el cuadrado constituían dos maneras diferentes de organizar el mismo espacio... unidas, daban al grupo local y a su organización una especie de tensión dinámica y una cualidad dialéctica que no hubieran podido lograrse de otra manera...» , igualmente, «puede que los incas hayan jugado numéricamente con estas ideas, pero entonces lo hicieron en el marco de la oposición del círculo y el cuadrado»; «En este ensayo me he interesado en la oposición del círculo y del cuadrado tal como se presenta en los testimonios escritos sobre los incas... He denominado a este estudio 'La cuadratura del círculo' con el fin de insistir en un proceso y no solamente en una oposición».

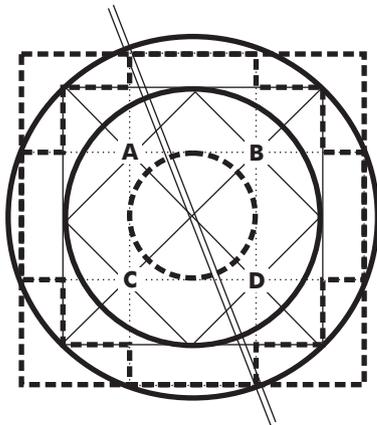
Estas brillantes deducciones de un sabio europeo, que usa el estructuralismo antropológico, partiendo de informaciones como la del «Templo redondo» de Mama Ocllo que Tupac Yupanqui le hizo construir en Sacsayhuaman y la «chinkana» que conducía al Koricancha con un osario «que contenía más de 150,000 cráneos. Personas que acompañaron a Mama Ocllo cuentan que cuatro mundos anteriores fueron destruidos por el agua, por el cielo que cayó sobre la tierra, por el fuego y por el viento» (Zuidema, 1989, Pág. 281) y «la referencia (de Juan Santa Cruz Pachakuti) a los dos pozos y a los dos dioses puede significar que los hombres y las mujeres adoran dioses diferentes, como también lo señalan Santillán y Hernández Príncipe» (Pág. 282). Y luego: «En la sierra se adoraba al sol y Viracocha era su creador. En la costa se adoraba al dios del mundo subterráneo y del océano... Pachacamac era el creador de la tierra...»; finalmente dice algo sumamente interesante para nuestro análisis posterior: «Santillán nos describe una especie de contragobierno y de contraadministración existentes en la parte del Perú situada entre Pachacamac y el Cusco» (Pág. 301). Zuidema y otros investigadores (como H. Burgos, 1995 y C. Milla, 1983 y 2001) intentan fallidamente «rastrear» el «proceso» o método andino, que finalmente Zuidema llama «cualidad dialéctica», e igualmente C. Milla en «Ayni», 2001, Pág. 21, dice: «la 'Dialéctica' andina precedió en muchos milenios a la griega y la marxista». Nosotros hemos deslindado en el libro «Qhapaq Kuna, más allá de la civilización» (Lajo, 2002), en forma creemos suficiente, con la «dialéctica», puesto que es la «entraña» misma de la cultura monomaniaca u occidental, y hemos demostrado el método Yanan-Tinkuy, o pensamiento «paritario», cuya solución gráfica es la Tawapaqa o Cruz del Tiwanacu, como el método del pensamiento y la organización del mundo andino, muy diferente y ajeno a la «dialéctica andina» de Milla, o «cualidad dialéctica» a que se refiere R. T. Zuidema.

El pensamiento «paritario» de los andinos no tiene nada que ver con «la dialéctica» y su correlato que es la categoría de la «enajenación» (Ver Lajo,

2002, Párrafos 15 a 39). Este cosmos PAR tiene su «vínculo», símbolo o cruz cuadrada, que en Puquina se llama: Tawapaqa y la «ruta de interrelación» la que «nos lleva a su comprensión cabal», es el Qhapaq Ñan, o «camino de los justos». Pero con esto NO hemos encontrado todavía «el camino de la verdad», o la respuesta a la pregunta ¿Imataq Ch'ekkari?; es 'el Otro' camino, el que vamos a develar.

### DIBUJO 7

#### CHÉKKALLUWA: EL CAMINO DE LA VERDAD



Esta Cruz Andina, nos arroja en su construcción 2 diagonales, además de la del cuadrado inicial que tiene un ángulo de  $45^\circ$  que es la «diagonal simple del cuadrado», la otra diagonal (doble línea) traza un ángulo de  $20^\circ 43'$  con respecto a la vertical, esta es la «gran diagonal», Ch'ekkalluwa, o Ch'ekka Ñan o también «Camino de la Verdad», (ver doble línea en el Dibujo 7) que cruza los «tres

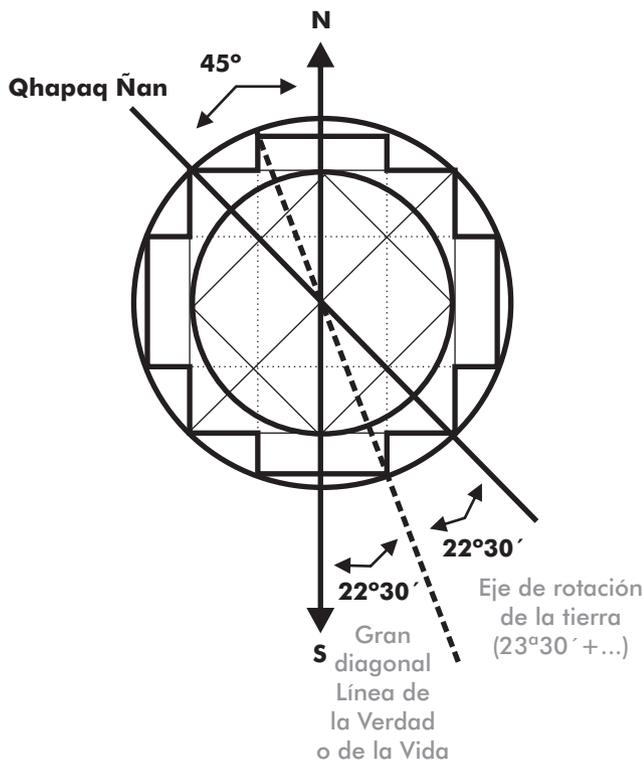
Pachas»<sup>12</sup>. Estas dos diagonales son las que recoge Luis E. Valcárcel en las leyendas andino-amazónicas, como «Yakumama» y «Sachamama» (Valcárcel, 1997); Ch'ekkalluwa es la Yakumama mítica, que es la zona de contacto entre los dos cosmos, es el «soporte» o «viga maestra de la existencia» o PACHATUSSAN.

¿Pero por qué esta «gran diagonal» o «Ch'ekkalluwa» sería la «línea de la verdad»? la respuesta más evidente la encontramos superponiendo este diagrama de la cruz cuadrada al globo terráqueo y haciendo coincidir el Qhapaq Ñan con el ángulo de  $45^\circ$  del eje Norte-Sur, la «línea o camino de la verdad» o Ch'ekkalluwa, prácticamente quedará superpuesta sobre el eje de rotación de la tierra<sup>13</sup>. Lo cual nos lleva a concluir que el ángulo que existe entre esta «Línea de la verdad» y el eje norte sur del globo, que es de  $20^\circ 43'$  fue originalmente el mismo ángulo del eje de rotación de la tierra, que hoy en día tiene una inclinación de  $23^\circ 50'$  aproximadamente, por su inexorable inclinación paulatina. Este sería el ángulo «óptimo» u original del eje de rotación terráqueo y esta inclinación de  $22^\circ 30'$ , más o menos (siempre hipotéticamente), sería la inclinación más apropiada u 'óptima' para el desarrollo de la vida en la tierra, tal como la conocemos en la actualidad, al ser la causa de los solsticios, de las estaciones y la diversidad de climas, todo lo cual se registra y monitorea con el sistema de «templos semi-subterráneos» circulares y cuadrados que hemos visto líneas arriba. Además esta «inclinación óptima» es también la responsable de la «regulación de la normalidad» de los climas, corrientes marinas, estaciones, enfriamiento y calentamiento global, etc. (ver Dibujo 8).

12. Me refiero al tríptico filosófico Andino del: Ucku Pacha; Kay Pacha y Hanan Pacha, que esta presente en toda la cosmogonía Inka. (ver texto «Qhapaq Kuna... más allá de la civilización» en esta misma edición. Párrafos 41, 42, 43, 44 y 45).

13. El eje de rotación de la Tierra está inclinado unos  $23,5^\circ$  aproximadamente con respecto al plano de la órbita que describe alrededor del Sol. Hemos visto que el eje de rotación de la Tierra parece siempre apuntar en la misma dirección, pero «traza» cada 22,000 años - aproximadamente- un círculo (ver dibujo N° 5) regresando en ese ciclo a apuntar hacia la estrella «Polar». Según la astronomía es porque la Tierra se comporta como un giróscopo o «trompo».

DIBUJO 8



¿Será ésta una buena explicación de aquella leyenda amazónica que dice que los Inkas sabían el secreto de la vida?. Una respuesta a la pregunta de la Dra. Sholten ¿Imatak Ch'ekkarí? o ¿Qué es la verdad?, quedaría sintetizada en que la verdad es la vida, hija del yanantinkuy de los dos cosmos, cuyo vínculo la produce y que nos permite la conciencia del existir. Pero si bien estas respuestas pueden ser satisfactorias en el plano filosófico, esto no responde preguntas mucho más pragmáticas sobre el Qhapaq Ñan y sobre el presunto ángulo óptimo del eje de rotación de la Tierra: ¿Por qué o para qué nuestros antepasados hicieron aquella magistral alineación de

ciudades?, ¿Qué utilidad práctica tenía? y la pregunta subsiguiente: ¿Cómo llegó el eje de la tierra a tener este ángulo «óptimo»? y finalmente: ¿Qué relación funcional tiene el Qhapaq Ñan con el eje de rotación de la tierra?, ¿Fue sólo de monitoreo?.

Lo que sabemos, en forma segura, es que nuestros antepasados tuvieron un gran desarrollo científico astronómico, lo que les permitió con procedimientos tecnológicos simples construir ese alineamiento geodésico de ciudades y observatorios estelares, a lo largo del cual han quedado incólumes los llamados «Ushnus» y encima de ellos las grandes piedras labradas de los «Intiwatanas»<sup>14</sup>. Es así, que a lo largo del Qhapaq Ñan en cada una de estas ciudades y templos, están aún estos megalitos magistralmente tallados «donde se amarra al sol». Pero, ¿Qué puede significar esto de 'amarrar' al sol?.

Dado que la inclinación del eje de la Tierra cede con el tiempo (cierto que lentamente, pero cede), y siendo el Qhapaq Ñan un gran alineamiento de «intiwatanas» que era usado como un sistema para monitorear el ángulo de incidencia del sol sobre la tierra, es lícito preguntarse también, ¿Había la «aspiración» o «voluntad» en los constructores del Qhapaq Ñan, no sólo de monitorear el ángulo de incidencia de los rayos solares, sino de literalmente «amarrarlo» es decir mantener fijo este ángulo de incidencia?<sup>15</sup>, y finalmente ¿Sólo era una «aspiración»? o es que los Inkas ¿Sabían cómo hacerlo?. Esta es sólo una pregunta. Pero, no podemos dejar de pensar en: ¿Cuánto se tardará en inclinarse lo suficiente el Eje, para que se de vuelta el mundo?

Para los hombres y mujeres de la cultura andina encontrar la respuesta a esta última pregunta es algo muy importante, pues el significado del

14. Vocablo Quechua cuyo significado en español es: «Donde se amarra al sol».

15. Esta «vocación» o «voluntad» de manejar o «amarrar» el ángulo de incidencia del sol sobre la tierra con los INTIWATANAS, está vigente en forma masiva en el pueblo Aymara hoy en día, cuando vemos en la Municipalidad de El Alto, en La Paz, Bolivia, que el Alcalde y los pobladores encargaron a un grupo de artistas una gran escultura en mármol de la Cruz Tiwanacota, y la han erigido como un gran monumento llamado PUERTO DEL SOL, declarando explícitamente que SU VOLUNTAD ES AMARRAR AL SOL. (Diario El Alteño, La Paz, edición del 9 de octubre del 2004).

vocablo quechua «Pachakuti» es «se voltea el mundo». Y la mitología y leyendas andinas quechuas y aymaras están llenas de mensajes sobre «cataclismos planetarios y cósmicos» cíclicos llamados «Pachakutis» (Rivara, 2002: I: 107). A esto podemos agregar que todas las tradiciones religiosas de la humanidad (Eliade, 1985) nos informan de cataclismos o apocatástasis planetarias de re-generación del tiempo y de la humanidad. Es decir de catástrofes globales de “purificación” en donde se re-equilibra la naturaleza y se reinicia el tiempo.

Si observamos el actual desorden climático y ecológico que se agrava cada año, podemos calcular y temer lo que va a suceder si el desequilibrio de la sociedad humana actual avanza y se deteriora más el eje del mundo cediendo algunos minutos o grados más. ¿Será inexorable un próximo Pachakuti, un cataclismo planetario o «armagedón» andino, que destruya o deteriore mucho la vida sobre la tierra?. Pero también cabe preguntarse, ¿cuándo fue el último Pachakuti? y ¿cuáles fueron sus consecuencias sobre la vida y la conciencia del ser humano? (G. Cuvier 1812, Recherches sur les ossements fósiles)<sup>16</sup>.

Una última pregunta para pasar a desplegar más elementos que nos ayuden a sustentar nuestra propuesta: ¿Es el Qhapaq Ñan una herramienta práctica y teórica o «sistema de vínculo», para mantener el equilibrio del hombre con la naturaleza?

Busquemos pues, respuestas satisfactorias desde la coyuntura misma de nuestros pueblos y sus luchas por la recuperación y el mantenimiento del “orden andino”, que es en sí mismo el equilibrio del mundo y de la existencia que se sintetiza en el principio del Allin Kausay o Sumac Qamaña, cuyo significado en castellano es espléndida existencia, o simplemente, el “vivir bien” que es consecuencia del equilibrio existencial de los tres Pachas.

## ¿Imaninantaq Sumaq Kausay?... ¿Qué significa pues, el 'vivir bien'?

En su propuesta del 2 de octubre del 2006, el Presidente de la Republica de Bolivia, hablando sobre el 'Sumaq Kausay', dice: Construyamos una verdadera comunidad de naciones sudamericana para 'vivir bien'; y luego define: “Vivir bien, es pensar no sólo en términos de ingreso per-cápita sino de identidad cultural, de comunidad, de armonía entre nosotros y con nuestra madre tierra”. Y en otra parte dice al final: “Nosotros -los indígenas- no creemos en la línea del progreso y el desarrollo ilimitado a costa del Otro y de la naturaleza... tenemos que complementarnos... Debemos compartir”.

Veamos ahora, cuál es la dinámica de nuestro Illay andino o sistema de sabiduría y pensamiento profundo que explica y da coherencia al 'Sumak Qamaña' o 'Allin Kausay”. Es parte principal de esta, nuestra antigua escuela de la Qhapaq Kuna y su pedagogía práctica del Qhapaq Ñan o 'Camino de los Justos'. (Javier Lajo; 2005.)

Lo cierto es que antiguamente en la confederación del Tawantinsuyu, por nuestra particular división social del trabajo, no existió una institución educativa institucionalizada o 'escuela' andina separada de las otras instituciones sociales, similar a la que existe hoy en occidente, en donde al niño se le separa de las actividades productivas-económicas, pero también se les separa de las llamadas actividades “domésticas”, para fundamentalmente enseñarle la 'lecto-escritura' y que así pueda acceder a la 'cultura de los libros' y pueda avanzar individualmente en el aprendizaje de la cultura y la ciencia (La frase 'filosofía educativa' no la usamos por ser disfuncional a nuestra cultura andina). En la cultura occidental la división social del trabajo tiene un corte fundamental entre el trabajador manual y el trabajador intelectual, y esto determina un tanto el 'super-elitismo' de los intelectuales y la suerte de

16. <http://www.mala.bc.ca/~johnstoi/cuvier.htm>.

los niños en su forma y estilo de educarse en la 'escuela' como institución 'aparte'. En todas las culturas esto no ha sido igual, sociedades como la Inka, Maya o Azteca, han sabido manejar la creación, acopio, sistematización, almacenamiento y transmisión de la sabiduría y el conocimiento, según sus propias y particulares formas de dividir el trabajo social. Pero este es otro tema, aquí sólo queríamos precisar que en nuestra cultura andina la forma de educar a nuestros niños ha sido (y sigue siendo de alguna manera) un tanto diferente en dos sentidos: El primero es que los educandos aquí se acercan más a la sociedad productiva-reproductiva, en vez de alejarse en una 'institución educativa' aparte, y el segundo es que los educandos al no estar divididos entre 'manuales' e 'intelectuales', no entran en una dinámica elitizante y de privilegio, o por lo menos la formación de categorías o jerarquías entre los educandos es de otro tipo muy diferente a la creación de "aristocracias intelectuales".

Ahora sólo vamos a referir algunos principios de nuestra 'sabiduría educativa', porque como lo hemos explicado antes, el sistema del Qhapaq Ñan es una verdadera escuela o 'tecnología educativa' y su estructura 'pedagógica' milenaria nos enseña paso a paso los secretos de la Pachamama o madre natura a través del principio de la vincularidad.

Hace ya varios años, Luis Viteri Gualinga, quichwa del Ecuador, elaboró un documento titulado "Visión Indígena del Desarrollo", en donde cuestionaba el concepto de "desarrollo", no sólo como inútil para la cosmovisión indígena, sino "altamente peligroso". Visto bajo los cristales indígenas, el 'desarrollo capitalista', por sus vínculos con los principios o 'valores' del lucro y la ganancia, puede matar la vida sobre el planeta. Y eso es lo que está pasando. Entonces no solamente es altamente peligroso para los indígenas, sino que por eso mismo los conceptos de 'desarrollo' y 'progreso' combinados con 'lucro', 'ganancia', 'especulación financiera', 'operaciones offshore', y otros conceptos de la economía moderna, tienen significados de veras perversos

para toda la humanidad. Pero, ¿Tendrá la sabiduría indígena alguna alternativa para parar y ponerle fin a esta senda apocalíptica?

El Allin Kausay, como lo estamos explicando, está compuesto por los términos: 'Allin', que es 'buenísimo', 'magnífico', 'espléndido' y el 'Kausay', que es 'vida' o mejor aún 'existencia'; se puede traducir primariamente como: "espléndida existencia". Viteri Gualinga dice que "... por la diversidad de elementos a los que están condicionadas las acciones humanas que propician el 'sumak kausai', como son el conocimiento, los códigos de conducta éticas y espirituales en la relación con el entorno, los valores humanos, la visión de futuro... Visto así, constituye una categoría en permanente construcción".

El Allin Kausay, 'espléndida existencia' o 'vivir bien', es un principio importante de la disciplina o 'modo de vida' andino-amazónico, que se inicia con el Allin Ruay, o el 'hacer bien' las cosas, es decir, 'hacerlas realmente' y para esto se precisa que cada cosa surja o 'devenga' de un equilibrio de pares proporcionales, como ya lo hemos explicado antes al hablar del 'Yanantin' y del 'Tinkuy' en La Primera y Segunda Ley del Pensamiento Qhapaq, siendo estas las dos llaves para comprender el orden natural en la sociedad indígena. Hablamos entonces de la oposición complementaria y proporcional o 'Yanan-Tinkuy' entre 'las paridades', por ejemplo del calor-frío, la luz-oscuridad, lo alcalino-ácido, lo masculino-femenino, etc. Siendo estas paridades concretas y reales, no pueden ser comparables a las reduccionistas abstracciones del "bien y el mal" o de "la verdad y la falsedad", que son en contraste con las andinas, conceptos perversos de una visión "Ch'ulla" o monomaniaca de la realidad que intenta apropiarse de la historia del planeta a través del monopolio del "bien y la verdad", intentando eliminar los pares complementarios de la realidad y de la vida; los cuales, bajo los preceptos andinos, son siempre 'yanantin', que es lo que produce "el existir real" de las cosas en movimiento, como la vida, el buen clima, la paz, la

armonía, el trabajo; en cambio también puede surgir la des-proporción o desequilibrio de los pares y este es un deterioro del Allin Kausay que es lo que crea situaciones en des-equilibrio, pero no por eso 'malas', las enfermedades, las tempestades, el dolor, el desempleo, entre otros, es decir todo aquello que nos produce desequilibrio, malestar y dolor. El ser humano comprendiendo este comportamiento del medio natural, propicia entonces el llamado "equilibrio h'ampi" (Kreimer E., 1999) que es el arte de saber encontrar el 'justo medio' según el momento y la circunstancia, en este complejo juego o trama de fuerzas pares que predeterminan cualquier situación del 'kausay' o 'existir'.

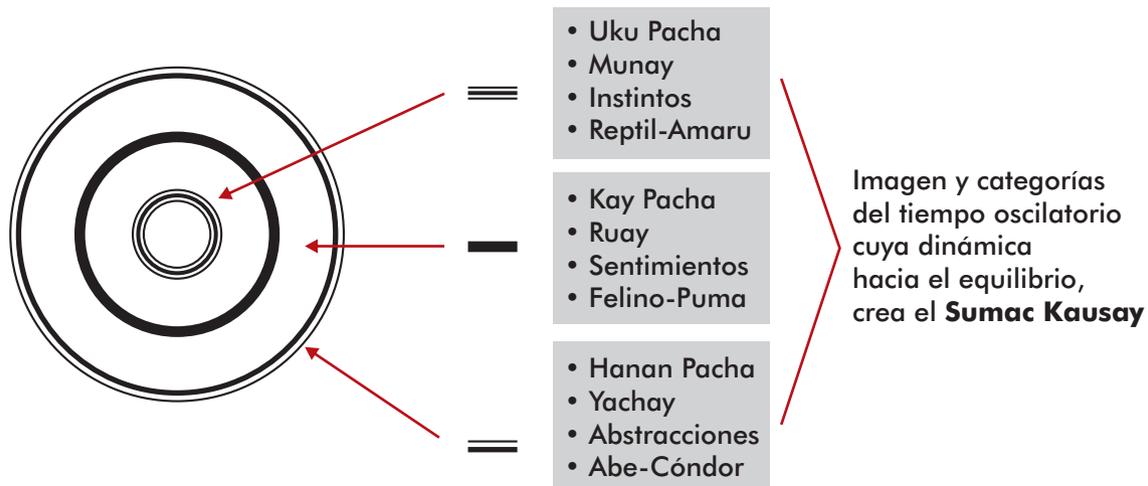
No está demás señalar que en este 'hacer bien las cosas', el 'punto medio' entre los pares de fuerzas no es lo mismo que el 'justo medio'; aquí, en las culturas indígenas, debe haber un equilibrio entre los criterios cuantitativos, pero también cualitativos, que es lo que diferencia a la lógica indígena de la occidental que es una lógica prioritariamente cuantitativa, lo cual deviene de su paradigma de origen en 'la unidad' y no en 'la paridad' que es el paradigma indígena. Así el criterio de verdad no se da por dogmas idealistas como es la costumbre del occidente, ni tampoco por la simple práctica, sino por la búsqueda y el encuentro del 'equilibrio h'ampi'. Tal como hemos explicado en anteriores acápite, el 'Ñan' o Camino, es la búsqueda del criterio de verdad en la cultura indígena de los andes; está simbolizada por una diagonal, que en runa simi o quechua se dice 'Ch'ekkalluwa', cuya traducción literal es 'línea de la verdad'. Por eso mismo, el "Qhapaq Ñan" o Camino de los Justos está construido sobre una recta diagonal que traza un ángulo de 45° del eje norte-sur y que cubre gran parte del hemisferio, recta encima de la cual están construidos nuestros principales templos milenarios, con su centro en la ciudad sagrada de Tiwanaku.

Pero el Allin Ruay, o 'hacer bien' sólo cubre uno de los tres 'Pachas' de la cosmovisión Inka: el del Kay Pacha o mundo 'de aquí y de ahora'. Y es que el

Kay Pacha también es producto del equilibrio del par fundamental o 'Hanan Pacha-Uku Pacha', que son dos mundos en movimiento sucesivo y permanente contractivo-expansivo, dinámica que los Mayas conocían como el 'estado Ollin'. Esta dinámica 'Ollin' o 'Yanan-Tinkuy' (en Quechua), es la que construye el 'aquí y el ahora'. Para simplificar diremos que el 'presente' es producto del equilibrio o 'encuentro' entre el 'pasado' y el 'futuro' o lo que es 'casi' lo mismo entre el Hanan Pacha y el Uku Pacha, ambos también identificados con los principios del Allin Yachay o 'pensar bien' y el Allin Munay o 'sentir bien', respectivamente.

Todo esto está expresado en el lenguaje mítico o analógico de los iconos pre-hispánicos que nos quieren explicar los vínculos o la mecánica de los Pachas en interacción de equilibrio (ver dibujo N° 9), entre el Reptil-AMARU cuyo habitat es el Uku Pacha, que nos explica la parte medular o 'instintiva' del principio Allin Munay; el del Ave-KUNTUR que ocupa el Hanan Pacha y que nos explica la parte 'racional' o del 'bien pensar' o Allin Yachay; y finalmente la zona del Felino-PUMA que habita el Kay Pacha que nos denota la zona intermedia o Taypi del 'aquí y ahora' o principio del Allin Ruay. El equilibrio del par de Pachas extremos en el Taypi o Kay Pacha, nos otorga el 'vivir bien' o el "Allinta ruraywan munay, Inka ñoqanchis kausay", que dice, más o menos en español: "Haciendo bien las cosas y juntos con amor, Inkas viviremos siempre". De esta forma el equilibrio pleno para el Allin Káusay es producto del justo medio entre el 'sentir y el pensar' lo que produce un 'actuar pleno' o Allin Ruay, y en donde el criterio de 'verdad' (es una diagonal o Ch'ekkalluwa) es la conciencia plena del momento y la circunstancia del Allin Káusay o 'esplendida existencia' como buen producto del sentir y pensar en un actuar equilibrado y consecuente; o dicho en andino: en un actuar complementario y proporcional. Esta es la "filosofía" simple de nuestra cultura andina; más difícil es practicarla, pero no es tanto cuando se aprende desde niño, a no dar un solo paso en falso, cual es el 'andar de los Qhapaq'.

## DIBUJO 9



La cultura occidental ha privilegiado el 'pensar' desde sus orígenes en la Grecia antigua, por eso los Inkas cuando llegan los españoles los señalan como 'yachayniyoq', y no se equivocaron pues hasta hoy los occidentales no dejan de usar el 'logos' y la 'epistheme', la razón y la ciencia como sus principales armas y "virtudes". Pero han descuidado mucho su parte instintiva-afectiva, sus emociones profundas, su corazón. Para eso sirve el 'Allin Munay', principio Inka que señala que para vivir espléndidamente se debe 'querer bien', 'amar fuerte', saber sentir al cosmos, a la comunidad, a los semejantes y al medio circundante, a la madre natura, a la Pachamama. Esto lo podemos resumir en una frase: Saber encauzar los instintos y llevarlos a un nivel superior o "Allinta Munay". Imaginemos las limitaciones de un empresario capitalista, un ejecutivo gerente tratando de recordar y llevar a la práctica su curso de "inteligencia emocional", de 'sentir' su 'responsabilidad social' para con la comunidad o su 'responsabilidad ecológica' para con la naturaleza... "sensiblerías arcaicas", diría: estas debilidades emotivas pueden debilitar mis cuentas bancarias... O peor, imaginemos a los curas desde el púlpito clamando por "caridad" con los trabajadores y empleados de las empresas, o "clemencia" para los ríos y lagos contaminados.

Estos principios Inkas del 'Allin Munay' o 'querer-sentir bien'; el 'Allin Yachay' o 'pensar-saber bien' y finalmente el 'Allin Ruay' o 'hacer-realizar bien', son pues los tres pilares sobre los que se construye el Allin Káusay o Sumac Káusay, término este último que tiene una connotación estética pues "Sumac" es un adjetivo que califica lo hermoso, lo bello, pero que en las culturas indígenas suele coincidir con el 'Allin' que es lo 'bueno', 'lo espléndido', 'lo excelente'. Así los principios éticos, en nuestro Orden Andino coinciden plenamente con lo estético.

Desgraciadamente la cultura occidental ha privilegiado excesivamente 'el pensar' en sus disciplinas de conocimiento y 'de vida', esto como producto de su filosofía monomaniaca, que deviene de su mito de origen neoplatónico, que es la "unidad creadora". Toda su ciencia y por ende su tecnología está condicionada al principio de que "ciencia es medir", calculan todo bajo su medida 'única' cual es La Razón o 'El logos' de su existencia; más allá de 'su medida' allanan cualquier otra 'cualidad' trascendente y tienen su máxima en el "cogito ergo sum", el 'pienso luego existo' de Descartes, pensador que representa la entronización de las matemáticas en el subjetivismo o 'individualismo' científico y con ello

la potenciación del llamado 'plan baconiano' del 'saber es poder'. Este, significa la separación total y el dominio del sujeto sobre el objeto, que es uno de los pilares de la modernidad, en donde el "homo occidentalis" (valga el neologismo) quiere dominar a la naturaleza -y más aún, a 'la realidad'- a través del 'Saber' pretendiendo conocer 'absolutamente' sus características para manipularlas a través de la invención de 'leyes'. Imaginan a la Pachamama como una gran máquina, capaz de poderse manipular y explotar sin medida ni contemplación. Esto es, sin duda alguna, lo que ha ocasionado la ruptura de los vínculos de la civilización occidental con la Pachamama.

Bajo estos conceptos se mueven, pues, los mecanismos del 'desarrollo' y el 'progreso' de occidente en los territorios indígenas que constituyen todo el continente americano o 'nuevo mundo' y muchos otros territorios del planeta; por esto es que son principios sumamente peligrosos no sólo para los indígenas, sino para el resto de la humanidad. Estas objeciones desde nuestras culturas indígenas pueden servir para recuperar el "equilibrio h'ampi" del planeta, pues los indígenas ya no tratarán solamente de salvar sus culturas y pueblos de la postergación y exclusión a la que los han sometido por más de cinco siglos, sino de aportar a la solución de problemas planetarios como la pobreza endémica, las guerras, el calentamiento y la inestabilidad global del clima, fenómenos humanos y naturales que ya han matado a muchos miles y que amenazarán muy pronto la existencia misma del planeta.

## CONCLUSIONES:

### LA PARIDAD ANDINA Y LOS GUARDIANES DE LA VIDA

Es importante encontrar la diferencia entre el "pareamiento" andino a través de la operación geométrica descrita antes y lo que occidente denomina la "cuadratura del círculo", puesto que la ciencia occidental ha tratado inútilmente de encontrar un imposible valor numérico absoluto

que relacione el círculo con su diámetro y que sirva para "medir la circunferencia"; mientras que en la cultura andina se trata de encontrar un valor para el ángulo del diámetro del círculo en su relación de complemento y proporcionalidad con el cuadrado. Es decir, las preocupaciones epistemológicas andinas son de vincularidad entre las dos figuras o símbolos y no simplemente para medir cuantitativamente uno de ellos (el círculo) desde la naturaleza rectilínea del otro, porque el valor de PI se cumple solamente cuando el valor del diámetro es "la unidad", valor que además, por ser PI un número infinitamente incompleto (irracional) nunca nos da un valor "exacto", pero sí "preciso", es decir "aproximado"; en cambio el "valor angular" de nuestro ejercicio geométrico andino, que es de 20° 43' se cumple para todo círculo y cuadrado convenientemente "pareados". Digámoslo así, sirve para aplicar DOS "medidas" variables de proporción, como lo es en su caso el "Tupu" o la "Papacancha" (Earls J, 1977).

Este ángulo pues, sería la calibración fina y óptima para que el milagro de la vida surja en su dimensión plena y total (Sumac Kausay). Correspondientemente sobre la línea 'Qata', diagonal o 'camino de los justos' o Qhapaq Ñan, se hallan pues los famosos 'Intihuatanas' o 'piedras donde se ata al sol', o lo que es más propio: 'donde se ata el ángulo de incidencia del sol sobre la tierra'; 'camino' o ruta' que se presenta así como un gran instrumento de "fertilidad" gracias a la calibración de esta verdadera "hierogamia" del sol sobre la tierra, para producir la vida óptima o 'Sumac Kausay'. Precisamente el significado de 'chekcalluwa' es pues 'diagonal' o 'línea de la verdad' (Lira 1982. Pág. 63) y 'Chiqa' que en idioma Aymara significa 'verdad' y más aún el vocablo Puquina 'Cheka-Cheka' que significa a la vez 'Nueve' y 'Verdadero'.

Estos son claros rastros y evidencias de nuestra ciencia y "religión" o espiritualidad andina. Una de las reflexiones que se desprenden de nuestro texto, sugiere la pre-existencia en el mundo andino de una vincularidad cosmos-hombre, o pacha-runá, o lo que es lo mismo: el Yanan-Tinkuy

intin-pacha-runá, (o Wiracocha-Pacha-Runa, en Rivara, 2000: 1) alcanzado en la sociedad Inka, les habría permitido a nuestros antepasados, entre otras cosas, intentar el control sobre el equilibrio del eje terrestre en su ángulo óptimo de rotación, y con ello el mantenimiento del "ORDEN DEL MUNDO"; dado que la inclinación mayor, sucesiva, genera un conjunto de desórdenes climáticos que se empeoran cada año. Entonces, esta línea de reflexión nos lleva a sostener la hipótesis de que con el sistema del Qhapaq Ñan y en general con lo que hemos denominado como "pensamiento paritario" o "pensamiento Qhapaq", y con la "instrumentalización" de este principal eje del Tawantinsuyu, desde la sociedad humana, desde su "vincularidad" y desde su equilibrio "Hampi" (Kreimer, 1999), con la naturaleza se intentaba mantener la inclinación óptima, o en su defecto, revertir el deterioro, o rectificar el ángulo del eje a través de un "Pachakuti humano". Es decir, el 'retorno' del ángulo del eje de la tierra<sup>17</sup> a su posición óptima. Cuentan las leyendas amazónicas que el Inka era "sagrado", porque sabía el secreto de la vida..., por eso los Inkas eran los guardianes de la vida.

Llegados a este punto y analizando en la espiritualidad del pueblo Puquina, haremos un paralelo entre los datos recogidos por Federico Aguiló sobre el "Dios" Puquina "I", y el dato de Dante Aligheri en su magistral "Divina Comedia", donde dice que Adán sabía que "el primer nombre de Dios" era "I", dado que en varios alfabetos de idiomas de culturas tradicionales, representa la novena letra de su abecedario y de donde proceden también entre otros: "Iod", "Iave", "I Ching", "Ídolo", "Ileota" y otros.

Existe pues una identidad evidente y coincidencia, entre esta conclusión sobre "el ángulo del eje terrestre" el "ángulo de incidencia de los rayos del sol sobre la tierra" y la religiosidad proto-andina del Dios Puquina "I" y del "Dios" pan-andino

"INTIN". Para avanzar evidencias, no podemos pasar por alto la información que da Federico Aguiló en su libro titulado El Idioma del Pueblo Puquina, al referirse a lo largo de sus páginas a "esa vertiente cuasi-panteística del Dios 'I', como el dios panandino de la luz, el brillo, el reflejo", y la "enorme fecundidad de los vocablos que empiezan con 'I' en los cuatro idiomas andinos: quechua, aymara, puquina y kallawayá"; y que especifica como "...la huella de esa religiosidad transmitida de generación en generación y que hoy todavía tiene su plasmación popular, aunque en forma muy subconsciente, pero no menos real, porque sella la idiosincrasia andina, quechua, aymara y puquina".

Siguiendo a Aguiló<sup>18</sup>: "Los puquinas, pues, en tiempos muy remotos compartieron por igual con lo aymaros, quechuas, urus, kallawayas y muchos otros grupos insertos en los Andes, esa creencia que se refleja en la misma gestación de los idiomas, la toponimia del Dios 'I', (que) aparece por doquier en los Andes". Y la demostración más contundente es que el desarrollo de nuestra cultura andina vino a desembocar en la confederación I-N-KA, que tenía su centro en la divinidad "I-N-TIN" (recordando el análisis morfológico del YANA-N-TIN que realizamos en el libro Qhapaq Ñan La ruta inka de sabiduría) que correspondientemente y según también Aguiló, significa "La globalidad centralizada del Dios I".

Este significado dado por Aguiló, debe ser corregido o explayado brevemente, ayudándonos con el método develado por el entendimiento de YANA-N-TIN, según los párrafos antes citados. Entonces, tenemos el 'I', que es Dios, al que se añade el sufijo 'N', es decir, "su complemento" y finalmente 'TIN', como sufijo que significa "inseparablemente juntos", es decir: Dios y su complemento o paridad en un TIN-KUY eterno. Además, Aguiló dice que "INTIN" es: "...un esfuerzo de unificación del fenómeno religioso

17. Vine Deloria Jr. En God is Red, A Native Fulcrum Publishing, Golden (Colorado), 1994. "...los pueblos amerindios tienen un mejor conocimiento de los cambios y cataclismos de la tierra desde el comienzo de los tiempos."

18. Cuyo informante más importante parece haber sido el lingüista franciscano Jerónimo de Oré que adoctrinó en el valle del Colca en Arequipa y que es a la vez autor del único texto catequético puquina que se conoce (en Aguiló, 2002: 21).

para el control estratégico...”, luego insiste e invoca que el tema debe ser “retomado por especialistas en lingüística andina hasta su plena dilucidación y exhaustiva comprobación... Por ahora el Dios 'I' es patrimonio de una religiosidad por igual puquina-kallawaya, quechua y aymara,... ¿El origen germinal fue puquina?. Nos parece que sí...”, finaliza. Pero, nos preguntamos, ¿Por qué un clérigo estaba tan interesado en escarbar las raíces lingüísticas de un Dios no-cristiano, en tierras indígenas?. ¿Por qué tanto interés de alguna orden de frailes cristianos<sup>19</sup>, en el pueblo Puquina?

Ensayando una respuesta, podemos afirmar que estuvo presente entre los frailes de todas las órdenes que llegaron a América luego de 1492, la idea milenarista de “regresar y reconstruir” aquel “Paraíso Terrenal” del que habían sido expulsados Adán y Eva y esa creencia impulsaba especialmente a franciscanos, dominicos y jesuitas a desentrañar enigmas como el significado del Dios “I”<sup>20</sup> de los Puquinas, pero también con la misión de “extirpar las I-dolatras”, contrasentido muy claro, pero muy explicable en la moral doble de muchos. Sin embargo subsistieron apreciaciones como es el caso del cronista Blas Valera. Al respecto nada mejor que las afirmaciones de Laura Laurencich Minelli cuando habla de “... un continuo devenir de dioses ya sea expansivo ya sea contractivo que, en el mundo andino, podemos afirmar que procede circularmente (como indica la concepción cíclica del tiempo) y desde adelante hacia atrás como un tornillo sin fin... es decir es un movimiento, un devenir y una interacción de los dioses que plantea la posibilidad que esta sea la lógica que caracteriza la era cosmogónica en la cual los Aztecas decían vivir, la era ollín, la era movimiento”.

## LA ERA YANATINKUY (HOLLÍN) O ERA DEL MOVIMIENTO

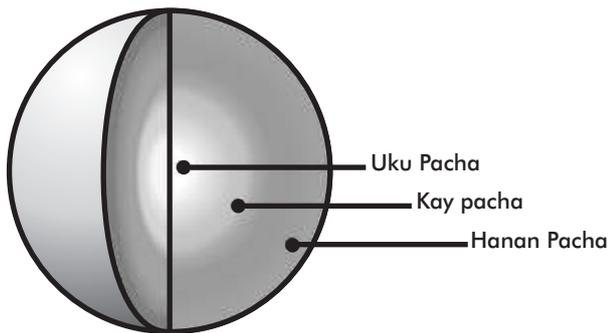
Finalmente, quiero aprovechar el presente texto para aclarar que la dinámica de los Pachas que he explicado con detalle en mi libro “Qhapaq Ñan, la ruta Inka de Sabiduría”, es específicamente de DOS PACHAS, a saber, Hanan Pacha y Uku Pacha, (que representan la paridad cosmogónica) y que en su oscilación originan un encuentro o TINKUY lo que 'produce' el 'existir', lo que 'captura nuestra conciencia', que sería 'el aquí y el ahora'; es un 'tercero intermedio', llamado: KAY-PACHA, que representa el principio de la “transitoriedad del tiempo” o de la existencia y que nuestra mente captura en la forma de 'conciencia'. Aclaro también aquí que la idea contrapuesta a “Paridad” es “Imparidad” y NO “Unidad” y que el vocablo puquina Ch'ulla significa 'impar' y de ninguna forma 'unidad'. Lamento que por no haber aclarado suficientemente esta dinámica en mi libro antes citado, se hayan producido inútiles debates y críticas sobre “la necesidad de la existencia” de “un cuarto, quinto o más” Pachas. Sin embargo, después o aquí mismo, no he modificado absolutamente ninguna idea, a más de completarlas y actualizarlas. Igualmente lamento que la metáfora y dibujo de la anécdota de la “la piedra en el estanque” (Dibujo 13 del mencionado libro), haya ubicado el análisis de algunos críticos en “un plano horizontal” o en un “plano vertical” y no hayan podido “ver” o pensar en imágenes espaciales o esféricas, a pesar que yo hice explícito en el texto contiguo más de siete veces la palabra “esfera”. Para evitar estos “desbordes” esta vez he insertado el Dibujo 10 (tajada de melón) que puede ayudar a “imaginar” mucho mejor la dinámica de los Pachas y en donde se puede mejorar también la idea de los “dos infinitos” cuyos inicios “para adentro”

19. Guenón, René; «La Aventura Interior», Edit. Obelisco, BBAA, 1993. Sobre la participación del franciscano “milenarista” Joaquín de Fiori en la logia “Fedeli d'Amore”, seguidores de la “Fede Santa”, dato que redundo en la búsqueda de los milenaristas en América.

20. Guenón, 1993: 67; dice: “no solamente la letra 'I' representa la unidad en la numeración latina, en razón de su forma rectilínea, que es la más simple de las formas geométricas. Sino que incluso en la lengua china, la palabra 'i' significa 'unidad', y Tai-i es la 'Gran Unidad', que está representada simbólicamente como residiendo en la estrella polar, lo cual está lleno de significado pues volviendo a la letra 'I' de los alfabetos occidentales, percibimos que, siendo una recta vertical, es por ello mismo adecuada para simbolizar el EJE DEL MUNDO».

(microcosmos) y “para afuera” (macrocosmos) están en, o “son”, precisamente el Kay Pacha. La filosofía occidental, fiel a su monomanía sólo puede conceptuar “un solo infinito” a la manera de Hegel y muchos otros pensadores occidentales.

### DIBUJO 10



Esta sería la “traducción en imagen” del “Yanantinkuy”, o del “flujo del tiempo” para la “cosmogénesis andina”, y que finalmente para ahorrarnos palabras y esfuerzo de síntesis, usaremos lo escrito por Laura Laurencich Minelli, que anotábamos arriba: “Es una lógica -la indígena- que expresa un continuo devenir ya sea expansivo ya sea contractivo y que procede circularmente como un tornillo sin fin: es decir es un movimiento, un devenir y una interacción de los dioses que plantea la posibilidad que esta sea la lógica que caracteriza la era cosmogónica en la cual los Aztecas decían vivir, la era ollín, la era movimiento”. Esta imagen sería la representación culta del tiempo o forma sintética del horizonte cosmogónico y ontológico de nuestros pueblos indígenas andino-amazónicos y de todo el continente, antes de la invasión europea.

### BIBLIOGRAFÍA

- **Aguiló, Federico;** El Idioma del Pueblo Puquina. Edit. Colección Amauta Runacunapac, Quito, 2000.
- **De Paz, Zenón;** «Horizontes de Sentido en la Cultura Andina. El Mito y los Límites del Discurso Racional»; en la revista «Comunidad» N° 5, Centro de Investigación y Promoción Cultural Raíces, Piura, 2002.
- **Vine Deloria Jr.;** God is Red, A Native Fulcrum Publishimg, Golden (Colorado), 1994.
- **Earls, Jhon;** «Planificación Agrícola Andina; Bases para un manejo cibernético de sistemas de andenes». U. Del Pacífico. Lima, 1984.
- **Estermann, Josef;** «Filosofía andina». Estudio intercultural de la sabiduría andina, Ediciones Abya Yala, Quito, 1998.
- **Abbagnano, Nicolás;** Diccionario de Filosofía, Edit. Fondo de Cultura Económica, Colombia, 1997.
- **Espinoza, Ricardo;** «La Gran Ruta Inka», Ediciones Petro Perú, 2002, Lima, Perú.
- **Guenón, René;** «La Aventura Interior», Edit. Obelisco, BBAA, 1993.
- **Grillo, Fernández Eduardo;** «La Cosmovisión Andina de Siempre», Perú Indígena, N° 29 del Instituto Indigenista Peruano. Lima, 1992.
- **Jung, Carl G.;** «El secreto de la Flor de Oro». Editorial Piados; Barcelona, 1981.
- **Kreimer, Elizabeth;** «Curar es el arte de decir las cosas». En: Lenguaje y Palabras Chamánicas. Simposio del 45° Congreso Internacional de Americanistas, Ed. P. Bidou y M. Perrin. Ediciones. Abya-Yala, Quito, 1985.
- **Kreimer, Elizabeth;** «El Espacio del Juego en el Encuentro Intercultural» Congreso de Espiritualidad Nativa Tarapoto; 1999.

- **Lajo, Javier;** «Qhapaq Kuna...mas allá de la civilización». Editorial Grano de Arena, Cusco, 2002.
- **«La Soberanía Vulnerada»**, Ediciones Amaro Runa, CENES, Lima, 2005.
- **«Qhapaq Ñan, La Ruta Inka de Sabiduría»**. Ediciones Amaro Runa-CENES, Lima, 2005.
- **Lao Tse;** Tao Te Ching. Ediciones Orbis S.A. Buenos Aires, 1983.
- **Laurencich Minelli, Laura;** Artículos sobre los documentos secretos de los Jesuitas. Espéculo, 2003. Revista de estudios literarios. Universidad Complutense de Madrid.
- **Lira, A. Jorge;** Diccionario Kkechuwa-Español. 2da Edición. Cuadernos Culturales Andinos N°5, Bogotá, 1982.
- **Milla, V. Carlos;** Génesis de la Cultura Andina. Editorial CAP, Lima, 1983. «AYNI», Edic. Amaru Wayra, Cochabamba, 2001.
- **Nietzsche, Federico;** «Así Hablo Zaratustra». Editorial. La Oveja Negra, Bogota, 1995.
- **Rengifo, Grimaldo y otros;** «Chacras y chacareros», CEDISA, Tarapoto, 1993.
- **Rivara, de Tuesta María Luisa;** Pensamiento Prehispánico y Filosofía Colonial en el Perú. Editorial: Fondo de Cultura Económica, Lima, 2000.
- **Rodríguez, Suy Suy, Víctor;** «Pagando la Tierra: Un ritual en la Isla de Amantani»; 46° Congreso Internacional de Americanistas. Ámsterdam, 1988.
- **Sagan, Carl;** «Los Dragones del Edén», Especulaciones sobre la evolución de la inteligencia humana». Edit. Grijalbo S.A. Barcelona, BBAA, México DF, 1982.
- **Sholten, María;** El Capac Ñan. Edit. Boletín de Lima, 1980.
- **Trujillo, Jorge Nelson;** «Utopías Amazónicas», Edit. Oxi;, Quito, 1998.
- **Baigent, Michael;** Leigh, Richard y Lincoln, Henri; «El enigma Sagrado», Edit. Planeta. Bogotá, 2004.
- **Burgos Guevara, Hugo;** «El Guamán, el Puma y el Amaru»; Edit. Abya Yala, Quito, 1995.
- **Valcárcel, Luis E.;** Etnohistoria del Perú Antiguo; UNMSM. Lima, 1997.
- **Zuidema, R. Tom;** «Reyes y Guerreros»; FOMCIENCIAS. Lima, 1989.
- **Dora Fried Schnitman;** «Nuevos Paradigmas y Subjetividad»; Edit. Paidós BBAA, Barcelona, México, 1994, 1995, 1998.
- **Mercia Eliade;** El mito del Eterno Retorno, Edit. Planeta, México, 1985.
- **Laura Laurencich Minelli;** en sus artículos sobre los Documentos Secretos de los Jesuitas (2003 Espéculo. Revista de estudios literarios. Universidad Complutense de Madrid).
- **Carlos E. Sluzki;** en el «Encuentro Inter disciplinario Internacional Nuevos Paradigmas, Cultura y Subjetividad, realizado por la Fundación INTERFAS, en Buenos Aires, Argentina, en 1992; y que fuera publicada después, en un texto bajo el título de: «Violencia Familiar y Violencia Política».
- **César Delgado Díaz del Olmo;** Garcilaso: Diálogo de los mundos; 1994 e Hybris. Violencia y mestizaje, 1997; Edit. UNSA, Arequipa, Perú.
- **Max Hernández;** Memoria del bien perdido : Conflicto, identidad y nostalgia en el Inca Garcilaso de la Vega; Editor, Soc. Estatal V Centenario, Madrid, 1991.
- **Peña C. Antonio;** Búsquedas de la filosofía en el Perú de hoy. Edit. CBC-Cuzco, 1992.

## IV. DOCUMENTOS

TRATADO CONSTITUTIVO DE LA UNIÓN DE  
NACIONES SURAMERICANAS

La República Argentina, la República de Bolivia, la República Federativa del Brasil, la República de Chile, la República de Colombia, la República del Ecuador, la República Cooperativa de Guyana, la República del Paraguay, la República del Perú, la República de Suriname, la República Oriental del Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela,

## PREÁMBULO

**APOYADAS** en la historia compartida y solidaria de nuestras naciones, multiétnicas, plurilingües y multiculturales, que han luchado por la emancipación y la unidad suramericana, honrando el pensamiento de quienes forjaron nuestra independencia y libertad a favor de esa unión y la construcción de un futuro común;

**INSPIRADAS** en las Declaraciones de Cusco (8 de diciembre de 2004), Brasilia (30 de septiembre de 2005) y Cochabamba (9 de diciembre de 2006);

**AFIRMAN** su determinación de construir una identidad y ciudadanía suramericanas y desarrollar un espacio regional integrado en lo político, económico, social, cultural, ambiental, energético y de infraestructura, para contribuir al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe;

**CONVENCIDAS** de que la integración y la unión suramericanas son necesarias para avanzar en el desarrollo sostenible y el bienestar de nuestros pueblos, así como para contribuir a resolver los problemas que aún afectan a la región, como son la pobreza, la exclusión y la desigualdad social persistentes;

**SEGURAS** de que la integración es un paso decisivo hacia el fortalecimiento del multilateralismo y la vigencia del derecho en las relaciones internacionales para lograr un mundo multipolar, equilibrado y justo en el que prime la igualdad soberana de los Estados y una cultura de paz en un mundo libre de armas nucleares y de destrucción masiva;

**RATIFICAN** que tanto la integración como la unión suramericanas se fundan en los principios rectores de: irrestricto respeto a la soberanía, integridad e inviolabilidad territorial de los Estados; autodeterminación de los pueblos; solidaridad; cooperación; paz; democracia; participación ciudadana y pluralismo; derechos humanos universales, indivisibles e interdependientes; reducción de las asimetrías y armonía con la naturaleza para un desarrollo sostenible;

**ENTIENDEN** que la integración suramericana debe ser alcanzada a través de un proceso innovador, que incluya todos los logros y lo avanzado por los procesos de MERCOSUR y la CAN, así como la experiencia de Chile, Guyana y Suriname, yendo más allá de la convergencia de los mismos;

**CONSCIENTES** de que este proceso de construcción de la integración y la unión suramericanas es ambicioso en sus objetivos estratégicos, que deberá ser flexible y gradual en su implementación, asegurando que cada Estado adquiriera los compromisos según su realidad;

**RATIFICAN** que la plena vigencia de las instituciones democráticas y el respeto irrestricto de los derechos humanos son condiciones esenciales para la construcción de un futuro común de paz y prosperidad económica y social y el desarrollo de los procesos de integración entre los Estados Miembros;

## ACUERDAN

### ARTÍCULO 1 CONSTITUCIÓN DE UNASUR

Los Estados Parte del presente Tratado deciden constituir la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) como una organización dotada de personalidad jurídica internacional.

### ARTÍCULO 2 OBJETIVO

La Unión de Naciones Suramericanas tiene como objetivo construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados.

### ARTÍCULO 3 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

La Unión de Naciones Suramericanas tiene como objetivos específicos:

- a. El fortalecimiento del diálogo político entre los Estados Miembros que asegure un espacio de concertación para reforzar la integración suramericana y la participación de UNASUR en el escenario internacional;
- b. El desarrollo social y humano con equidad e inclusión para erradicar la pobreza y superar las desigualdades en la región;
- c. La erradicación del analfabetismo, el acceso universal a una educación de calidad y el reconocimiento regional de estudios y títulos;
- d. La integración energética para el aprovechamiento integral, sostenible y solidario de los recursos de la región;
- e. El desarrollo de una infraestructura para la interconexión de la región y entre nuestros pueblos de acuerdo a criterios de desarrollo social y económico sustentables;
- f. La integración financiera mediante la adopción de mecanismos compatibles con las políticas económicas y fiscales de los Estados Miembros;
- g. La protección de la biodiversidad, los recursos hídricos y los ecosistemas, así como la cooperación en la prevención de las catástrofes y en la lucha contra las causas y los efectos del cambio climático;
- h. El desarrollo de mecanismos concretos y efectivos para la superación de las asimetrías, logrando así una integración equitativa;
- i. La consolidación de una identidad suramericana a través del reconocimiento progresivo de derechos a los nacionales de un Estado Miembro residentes en cualquiera de los otros Estados Miembros, con el fin de alcanzar una ciudadanía suramericana;
- j. El acceso universal a la seguridad social y a los servicios de salud;
- k. La cooperación en materia de migración, con un enfoque integral, bajo el respeto irrestricto de los derechos humanos y laborales para la regularización migratoria y la armonización de políticas;
- l. La cooperación económica y comercial para lograr el avance y la consolidación de un proceso innovador, dinámico, transparente, equitativo y equilibrado, que contemple un acceso efectivo, promoviendo el crecimiento y el desarrollo económico que supere las

asimetrías mediante la complementación de las economías de los países de América del Sur, así como la promoción del bienestar de todos los sectores de la población y la reducción de la pobreza;

- m. La integración industrial y productiva, con especial atención en las pequeñas y medianas empresas, las cooperativas, las redes y otras formas de organización productiva;
- n. La definición e implementación de políticas y proyectos comunes o complementarios de investigación, innovación, transferencia y producción tecnológica, con miras a incrementar la capacidad, la sustentabilidad y el desarrollo científico y tecnológico propios;
- o. La promoción de la diversidad cultural y de las expresiones de la memoria y de los conocimientos y saberes de los pueblos de la región, para el fortalecimiento de sus identidades;
- p. La participación ciudadana a través de mecanismos de interacción y diálogo entre UNASUR y los diversos actores sociales en la formulación de políticas de integración suramericana;
- q. La coordinación entre los organismos especializados de los Estados Miembros, teniendo en cuenta las normas internacionales, para fortalecer la lucha contra el terrorismo, la corrupción, el problema mundial de las drogas, la trata de personas, el tráfico de armas pequeñas y ligeras, el crimen organizado transnacional y otras amenazas, así como para el desarme, la no proliferación de armas nucleares y de destrucción masiva, y el desminado;
- r. La promoción de la cooperación entre las autoridades judiciales de los Estados Miembros de UNASUR;
- s. El intercambio de información y de experiencias en materia de defensa;

- t. La cooperación para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana, y
- u. La cooperación sectorial como un mecanismo de profundización de la integración suramericana, mediante el intercambio de información, experiencias y capacitación.

#### **ARTÍCULO 4 ÓRGANOS**

Los órganos de UNASUR son:

1. El Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno.
2. El Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores.
3. El Consejo de Delegadas y Delegados.
4. La Secretaría General.

#### **ARTÍCULO 5 DESARROLLO DE LA INSTITUCIONALIDAD**

Podrán convocarse y conformarse reuniones Ministeriales Sectoriales, Consejos de nivel Ministerial, Grupos de Trabajo y otras instancias institucionales que se requieran, de naturaleza permanente o temporal, para dar cumplimiento a los mandatos y recomendaciones de los órganos competentes. Estas instancias rendirán cuenta del desempeño de sus cometidos a través del Consejo de Delegadas y Delegados, que lo elevará al Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno o al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, según corresponda.

Los acuerdos adoptados por las Reuniones Ministeriales Sectoriales, Consejos de nivel Ministerial, los Grupos de Trabajo y otras instancias institucionales serán presentados a consideración del órgano competente que los ha creado o convocado.

El Consejo Energético de Suramérica, creado en la Declaración de Margarita (17 de abril de 2007), es parte de UNASUR.

## **ARTÍCULO 6 EL CONSEJO DE JEFAS Y JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO**

El Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno es el órgano máximo de UNASUR.

Sus atribuciones son:

- a. Establecer los lineamientos políticos, planes de acción, programas y proyectos del proceso de integración suramericana y decidir las prioridades para su implementación;
- b. Convocar Reuniones Ministeriales Sectoriales y crear Consejos de nivel Ministerial;
- c. Decidir sobre las propuestas presentadas por el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores;
- d. Adoptar los lineamientos políticos para las relaciones con terceros;

Las reuniones ordinarias del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno tendrán una periodicidad anual. A petición de un Estado Miembro se podrá convocar a reuniones extraordinarias, a través de la Presidencia Pro Témpace, con el consenso de todos los Estados Miembros de UNASUR.

## **ARTÍCULO 7 LA PRESIDENCIA PRO TÉMPACE**

La Presidencia pro Témpace de UNASUR será ejercida sucesivamente por cada uno de los Estados Miembros, en orden alfabético, por períodos anuales.

- a. Preparar, convocar y presidir las reuniones de los órganos de UNASUR;
- b. Presentar para su consideración al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores y al Consejo de Delegadas y Delegados el

Programa anual de actividades de UNASUR, con fechas, sedes y agenda de las reuniones de sus órganos en coordinación con la Secretaría General;

- c. Representar a UNASUR en eventos internacionales, previa delegación aprobada por los Estados Miembros;
- d. Asumir compromisos y firmar Declaraciones con terceros, previo consentimiento de los órganos correspondientes de UNASUR.

## **ARTÍCULO 8 EL CONSEJO DE MINISTRAS Y MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES**

El Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores tiene las siguientes atribuciones:

- a. Adoptar Resoluciones para implementar las Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno;
- b. Proponer proyectos de Decisiones y preparar las reuniones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno;
- c. Coordinar posiciones en temas centrales de la integración suramericana;
- d. Desarrollar y promover el diálogo político y la concertación sobre temas de interés regional e internacional;
- e. Realizar el seguimiento y evaluación del proceso de integración en su conjunto;
- f. Aprobar el Programa anual de actividades y el presupuesto anual de funcionamiento de UNASUR;
- g. Aprobar el financiamiento de las iniciativas comunes de UNASUR;
- h. Implementar los lineamientos políticos en las relaciones con terceros;

- i. Aprobar resoluciones y reglamentos de carácter institucional o sobre otros temas que sean de su competencia;
- j. Grupos de Trabajo en el marco de las prioridades fijadas por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno.

Las reuniones ordinarias del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores tendrán una periodicidad semestral, pudiendo convocar la Presidencia Pro Tém-pore a reuniones extraordinarias a petición de la mitad de los Estados Miembros.

### **ARTÍCULO 9 EL CONSEJO DE DELEGADAS Y DELEGADOS**

El Consejo de Delegadas y Delegados tiene las siguientes atribuciones:

- a. Implementar mediante la adopción de las Disposiciones pertinentes, las Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, y las Resoluciones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, con el apoyo de la Presidencia Pro Tém-pore y la Secretaría General;
- b. Preparar las reuniones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores;
- c. Elaborar proyectos de Decisiones, Resoluciones y Reglamentos para la consideración del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores;
- d. Compatibilizar y coordinar las iniciativas de UNASUR con otros procesos de integración regional y subregional vigentes, con la finalidad de promover la complementariedad de esfuerzos;
- e. Conformar, coordinar y dar seguimiento a los Grupos de Trabajo;
- f. Dar seguimiento al diálogo político y a la concertación sobre temas de interés regional e internacional;

- g. Promover los espacios de diálogo que favorezcan la participación ciudadana en el proceso de integración suramericana;
- h. Proponer al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores el proyecto de presupuesto ordinario anual de funcionamiento para su consideración y aprobación.

El Consejo de Delegadas y Delegados está conformado por una o un representante acreditado por cada Estado Miembro. Se reúne con una periodicidad preferentemente bimestral, en el territorio del Estado que ejerce la Presidencia Pro Tém-pore u otro lugar que se acuerde.

### **ARTÍCULO 10 LA SECRETARÍA GENERAL**

La Secretaría General es el órgano que, bajo la conducción del Secretario General, ejecuta los mandatos que le confieren los órganos de UNASUR y ejerce su representación por delegación expresa de los mismos. Tiene su sede en Quito, Ecuador.

Sus atribuciones son:

- a. Apoyar al Consejo de Jefas y Jefes de Estado, al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, al Consejo de Delegadas y Delegados y a la Presidencia Pro Tém-pore, en el cumplimiento de sus funciones;
- b. Proponer iniciativas y efectuar el seguimiento a las directrices de los órganos de UNASUR;
- c. Participar con derecho a voz y ejercer la función de secretaría en las reuniones de los órganos de UNASUR;
- d. Preparar y presentar la Memoria Anual y los informes respectivos a los órganos correspondientes de UNASUR;
- e. Servir como depositaria de los Acuerdos en el ámbito de UNASUR y disponer su publicación correspondiente;

- f. Preparar el proyecto de presupuesto anual para la consideración del Consejo de Delegadas y Delegados y adoptar las medidas necesarias para su buena gestión y ejecución;
- g. Preparar los proyectos de Reglamento para el funcionamiento de la Secretaría Permanente, y someterlos a la consideración y aprobación de los órganos correspondientes;
- h. Coordinar con otras entidades de integración y cooperación de América Latina y el Caribe para el desarrollo de las actividades que le encomienden los órganos de UNASUR;
- i. Celebrar, de acuerdo con los reglamentos, todos los actos jurídicos necesarios para la buena administración y gestión de la Secretaría General.

El Secretario General será designado por el Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno a propuesta del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, por un período de dos años, renovable por una sola vez. El Secretario General no podrá ser sucedido por una persona de la misma nacionalidad.

Durante el ejercicio de sus funciones, el Secretario General y los funcionarios de la Secretaría tendrán dedicación exclusiva, no solicitarán ni recibirán instrucciones de ningún Gobierno, ni entidad ajena a UNASUR, y se abstendrán de actuar en forma incompatible con su condición de funcionarios internacionales responsables únicamente ante esta organización internacional.

El Secretario General ejerce la representación legal de la Secretaría General.

En la selección de los funcionarios de la Secretaría General se garantizará una representación equitativa entre los Estados Miembros, tomando en cuenta, en lo posible, criterios de género, idiomas, étnicos y otros.

## **ARTÍCULO 11 FUENTES JURÍDICAS**

Las fuentes jurídicas de UNASUR son las siguientes:

1. El Tratado Constitutivo de UNASUR y los demás instrumentos adicionales;
2. Los Acuerdos que celebren los Estados Miembros de UNASUR sobre la base de los instrumentos mencionados en el punto precedente;
3. Las Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno;
4. Las Resoluciones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores; y
5. Las Disposiciones del Consejo de Delegadas y Delegados.

## **ARTÍCULO 12 APROBACIÓN DE LA NORMATIVA**

Toda la normativa de UNASUR se adoptará por consenso.

Las Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, las Resoluciones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores y las Disposiciones del Consejo de Delegadas y Delegados, se podrán acordar estando presentes al menos tres cuartos (3/4) de los Estados Miembros.

Las Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, las Resoluciones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, que se acuerden sin la presencia de todos los Estados Miembros deberán ser consultadas por el Secretario General a los Estados Miembros ausentes, los que deberán pronunciarse en un plazo máximo de treinta (30) días calendario, luego de haber recibido el

documento en el idioma correspondiente. En el caso del Consejo de Delegadas y Delegados, dicho plazo será de quince (15) días.

Los Grupos de Trabajo podrán sesionar y realizar propuestas siempre que el quórum de las reuniones sea de mitad más uno de los Estados Miembros.

Los actos normativos emanados de los órganos de UNASUR, serán obligatorios para los Estados Miembros una vez que hayan sido incorporados en el ordenamiento jurídico de cada uno de ellos, de acuerdo a sus respectivos procedimientos internos.

### **ARTÍCULO 13 ADOPCIÓN DE POLÍTICAS Y CREACIÓN DE INSTITUCIONES, ORGANIZACIONES Y PROGRAMAS**

Uno o más Estados Miembros podrán someter a consideración del Consejo de Delegadas y Delegados una propuesta de adopción de políticas, creación de instituciones, organizaciones o programas comunes para ser adoptados de manera consensuada, sobre la base de criterios flexibles y graduales de implementación según los objetivos de UNASUR y lo dispuesto en los Artículos 5 y 12 del presente Tratado.

En el caso de programas, instituciones u organizaciones en que participen Estados Miembros con anterioridad a la vigencia de este Tratado podrán ser considerados como programas, instituciones u organizaciones de UNASUR de acuerdo a los procedimientos señalados en este artículo y en consonancia con los objetivos de este Tratado.

Las propuestas se presentarán al Consejo de Delegadas y Delegados. Una vez aprobadas por consenso se remitirán al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores y, subsecuentemente, al Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, para su aprobación por consenso. Cuando una propuesta no sea objeto de

consenso, la misma sólo podrá ser sometida nuevamente al Consejo de Delegadas y Delegados seis meses después de su última inclusión en agenda.

Aprobada una propuesta por la instancia máxima de UNASUR, tres o más Estados Miembros podrán iniciar su desarrollo, siempre y cuando se asegure, tanto la posibilidad de incorporación de otros Estados Miembros, como la información periódica de su avance al Consejo de Delegadas y Delegados.

Cualquier Estado Miembro podrá eximirse de aplicar total o parcialmente una política aprobada, sea por tiempo definido o indefinido, sin que ello impida su posterior incorporación total o parcial a la misma. En el caso de las instituciones, organizaciones o programas que se creen, cualquiera de los Estados Miembros podrá participar como observador o eximirse total o parcialmente de participar por tiempo definido o indefinido.

La adopción de políticas y creación de instituciones, organizaciones y programas será reglamentada por el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, a propuesta del Consejo de Delegadas y Delegados.

### **ARTÍCULO 14 DIÁLOGO POLÍTICO**

La concertación política entre los Estados Miembros de UNASUR será un factor de armonía y respeto mutuo que afiance la estabilidad regional y sustente la preservación de los valores democráticos y la promoción de los derechos humanos.

Los Estados Miembros reforzarán la práctica de construcción de consensos en lo que se refiere a los temas centrales de la agenda internacional y promoverán iniciativas que afirmen la identidad de la región como un factor dinámico en las relaciones internacionales.

## **ARTÍCULO 15 RELACIONES CON TERCEROS**

UNASUR promoverá iniciativas de diálogo sobre temas de interés regional o internacional y buscará consolidar mecanismos de cooperación con otros grupos regionales, Estados y otras entidades con personalidad jurídica internacional, priorizando proyectos en las áreas de energía, financiamiento, infraestructura, políticas sociales, educación y otras a definirse.

El Consejo de Delegadas y Delegados es el responsable de hacer seguimiento a las actividades de implementación con el apoyo de la Presidencia Pro Témpore y de la Secretaría General. Con el propósito de contar con una adecuada coordinación, el Consejo de Delegadas y Delegados deberá conocer y considerar expresamente las posiciones que sustentará UNASUR en su relacionamiento con terceros.

## **ARTÍCULO 16 FINANCIAMIENTO**

El Consejo de Delegadas y Delegados propondrá para su consideración y aprobación al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores el Proyecto de Presupuesto ordinario anual de funcionamiento de la Secretaría General.

El financiamiento del presupuesto ordinario de funcionamiento de la Secretaría General se realizará en base a cuotas diferenciadas de los Estados Miembros a ser determinadas por Resolución del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, a propuesta del Consejo de Delegadas y Delegados, tomando en cuenta la capacidad económica de los Estados Miembros, la responsabilidad común y el principio de equidad.

## **ARTÍCULO 17 PARLAMENTO**

La conformación de un Parlamento Suramericano con sede en la ciudad de Cochabamba, Bolivia, será materia de un Protocolo Adicional al presente Tratado.

## **ARTÍCULO 18 PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

Se promoverá la participación plena de la ciudadanía en el proceso de la integración y la unión suramericanas, a través del diálogo y la interacción amplia, democrática, transparente, pluralista, diversa e independiente con los diversos actores sociales, estableciendo canales efectivos de información, consulta y seguimiento en las diferentes instancias de UNASUR.

Los Estados Miembros y los órganos de UNASUR generarán mecanismos y espacios innovadores que incentiven la discusión de los diferentes temas garantizando que las propuestas que hayan sido presentadas por la ciudadanía, reciban una adecuada consideración y respuesta.

## **ARTÍCULO 19 ESTADOS ASOCIADOS**

Los demás Estados de América Latina y el Caribe que soliciten su participación como Estados Asociados de UNASUR, podrán ser admitidos con la aprobación del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno.

Los derechos y obligaciones de los Estados Asociados serán objeto de reglamentación por parte del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores.

## **ARTÍCULO 20 ADHESIÓN DE NUEVOS MIEMBROS**

A partir del quinto año de la entrada en vigor del presente Tratado y teniendo en cuenta el propósito de fortalecer la unidad de América Latina y el Caribe, el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno podrá examinar solicitudes de adhesión como Estados Miembros por parte de Estados Asociados, que tengan este estatus por cuatro (4) años, mediante recomendación por consenso del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores. Los respectivos Protocolos de Adhesión entrarán en vigor a los 30 días de la fecha en que se complete su proceso de ratificación por todos los Estados Miembros y el Estado Adherente.

## **ARTÍCULO 21 SOLUCIÓN DE DIFERENCIAS**

Las diferencias que pudieren surgir entre Estados Miembros respecto a la interpretación o aplicación de las disposiciones del presente Tratado Constitutivo serán resueltas mediante negociaciones directas.

En caso de no lograr una solución mediante la negociación directa, dichos Estados Miembros someterán la diferencia a consideración del Consejo de Delegadas y Delegados, el cual, dentro de los 60 días de su recepción, formulará las recomendaciones pertinentes para la solución de la misma.

En caso de no alcanzarse una solución ésta instancia elevará la diferencia al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, para su consideración en su próxima reunión.

## **ARTÍCULO 22 INMUNIDADES Y PRIVILEGIOS**

UNASUR gozará, en el territorio de cada uno de los Estados Miembros, de los privilegios e inmunidades necesarios para la realización de sus propósitos.

Los representantes de los Estados Miembros de UNASUR y los funcionarios internacionales de ésta, gozarán asimismo de los privilegios e inmunidades necesarios para desempeñar con independencia sus funciones, en relación con este Tratado.

UNASUR celebrará con la República del Ecuador el correspondiente Acuerdo de Sede, que establecerá los privilegios e inmunidades específicos.

## **ARTÍCULO 23 IDIOMAS**

Los idiomas oficiales de la Unión de Naciones Suramericanas serán el castellano, el inglés, el portugués y el neerlandés.

## **ARTÍCULO 24 DURACIÓN Y DENUNCIA**

El presente Tratado Constitutivo tendrá una duración indefinida. Podrá ser denunciado por cualquiera de los Estados Miembros mediante notificación escrita al Depositario, que comunicará dicha denuncia a los demás Estados Miembros.

La denuncia surtirá efectos una vez transcurrido el plazo de seis (6) meses desde la fecha en que la notificación haya sido recibida por el Depositario.

La notificación de denuncia no eximirá al Estado Miembro de la obligación de pago de las contribuciones ordinarias que tuviere pendientes.

## **ARTÍCULO 25 ENMIENDAS**

Cualquier Estado Miembro podrá proponer enmiendas al presente Tratado Constitutivo. Las propuestas de enmienda serán comunicadas a la Secretaría General que las notificará a los Estados Miembros para su consideración por los órganos de UNASUR.

Las enmiendas aprobadas por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, seguirán el procedimiento establecido en el Artículo 26, para su posterior entrada en vigencia.

## **ARTÍCULO 26 ENTRADA EN VIGOR**

El presente Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas entrará en vigor treinta días después de la fecha de recepción del noveno (9o) instrumento de ratificación.

Los instrumentos de ratificación serán depositados ante el Gobierno de la República del Ecuador, que comunicará la fecha de depósito a los demás Estados Miembros, así como la fecha de entrada en vigor del presente Tratado Constitutivo.

Para el Estado Miembro que ratifique el Tratado Constitutivo luego de haber sido depositado el noveno instrumento de ratificación, el mismo entrará en vigor treinta días después de la fecha en que tal Estado Miembro haya depositado su instrumento de ratificación.

## **ARTÍCULO 27 REGISTRO**

El presente Tratado Constitutivo y sus enmiendas serán registrados ante la Secretaría de la Organización de Naciones Unidas.

## **ARTÍCULO TRANSITORIO**

Las Partes acuerdan designar una Comisión Especial, que será coordinada por el Consejo de Delegadas y Delegados y estará integrada por representantes de los Parlamentos Nacionales, Subregionales y Regionales con el objetivo de elaborar un Proyecto de Protocolo Adicional que será considerado en la IV Cumbre de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno. Esta Comisión sesionará en la ciudad de Cochabamba. Dicho Protocolo Adicional establecerá la composición, atribuciones y funcionamiento del Parlamento Suramericano

---

Suscrito en la ciudad de Brasilia, República Federativa del Brasil, a los veintitrés días del mes de mayo del año dos mil ocho, en cuatro originales, siendo uno en idioma castellano, uno en idioma portugués, uno en idioma neerlandés y uno en idioma inglés, siendo los cuatro textos igualmente auténticos.

---





Av. Aramburú cuadra 4, esquina con Paseo de la República 3895,  
San Isidro, Lima 27 - Perú  
Teléfonos: (511) 411-14 00 • Fax: (511) 221-3329  
[www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org)





COMUNIDAD  
ANDINA  
SECRETARÍA GENERAL

