



NACIONES UNIDAS



I . I R S A
INICIATIVA PARA LA INTEGRACIÓN DE LA
INFRAESTRUCTURA REGIONAL SURAMERICANA

Sesión de Apertura

Ricardo Carciofi

Secretaría del CCT de IIRSA

Material del Curso
"Integración y Desarrollo de la Infraestructura
Regional Sudamericana"

Santiago, Chile - 6 al 10 de octubre de 2008

En caso de ser citado por favor mencionar la fuente

INTEGRACIÓN Y DESARROLLO DE LA INFRAESTRUCTURA REGIONAL SUDAMERICANA

CURSO REGIONAL CEPAL CCT, IIRSA

Santiago de Chile, 6 de Octubre, 2008

NOTAS PARA LA APERTURA

Ricardo Carciofi

1. Es mi interés concentrar el foco de las reflexiones que siguen en una pregunta que entiendo resulta apropiada para el Seminario que damos inicio aquí: ¿cuál es la motivación que nos lleva a reunirnos hoy en esta sala y a desarrollar las actividades que tenemos previstas en el programa de trabajo de la semana? Adelanto preliminarmente mi respuesta a la cuestión: intentaré argumentar que nos hemos dado cita para esta labor con el propósito de contribuir a la integración regional de América del Sur. Más específicamente, que la intención es aportar a dicho proceso a través de la construcción de instituciones que apoyen la integración sudamericana, en particular en su dimensión de integración física.
2. Esta respuesta no es inmediata ni obvia y entiendo que exige explicitar no sólo algunos supuestos sino también introducir ciertas consideraciones que rodean a la pregunta planteada.
3. En primer lugar, la condición de partida es que asistimos a un proceso de integración en el que los principales actores –gobiernos, estados, sectores económicos y la sociedad en general- están interesados en alentar y promover. En segundo lugar, los alcances del término integración tiene sus connotaciones singulares, en la presente realidad de la región. El proceso al que asistimos difiere de los modelos clásicos y de la secuencia tradicional reconocida por los libros de texto en la materia, donde el primer paso es el libre comercio entre los socios, sigue después por la unión aduanera y, posteriormente, la integración es complementada por el libre movimiento de personas y capital llevando a la formación del mercado común. Esta es una secuencia donde al tiempo que la estructura económica asiste a estos cambios, la dinámica es acompañada por desarrollos en el plano político, social y cultural. La coronación de las etapas descriptas es la creación de una nueva “comunidad económica y política”. La estilización descripta se acomoda, como sabemos, a la experiencia europea. Yo agregaría, a modo de aclaración y de prevención contra interpretaciones

simplistas, que esa es la historia europea post-tratado de Roma, es decir de los últimos 50 años. Si la mirada se concentra en ese medio siglo, ciertamente la trayectoria parece recorrer un sendero lineal donde se abona el terreno de la “integración profunda” a una escala pocas veces vista. Sin embargo, y he aquí la nota de cautela, cuando la propia experiencia europea es examinada con una mirada de más largo plazo, concretamente cuando nos ubicamos un siglo atrás y no sólo 50 años, hay un dato que parece contundente. Entre 1909-13 el comercio intra-europeo ya alcanzaba a 63% del intercambio de los países. A su vez, este era el punto máximo de una curva ascendente que había iniciado a comienzos del siglo xix. El coeficiente sufre una caída obvia durante la I Guerra, se recupera en el período entreguerras, seguido de un nuevo paréntesis a partir de 1939, para cobrar una dinámica definitiva después de los años 50.

4. Deliberadamente he hecho referencia a la historia de la integración europea para sacar de allí dos elementos que entiendo resultan primordiales para reflexionar con una matriz propia la realidad de América del Sur. El primero, es que los procesos de integración conllevan largos períodos de maduración. Y en todo caso las construcciones institucionales coronan esfuerzos previos en una etapa bastante avanzada de este proceso. El segundo elemento es que a diferencia de la linealidad que se ha filtrado en la literatura sobre integración, especialmente aquella referida al análisis económico, la historia real dista de ser lineal: hay avances, retrocesos, marchas lentas y períodos de aceleración. Y es obvio que en esta mayor complejidad que presenta la historia, los factores económicos, tecnológicos, políticos, sociales y culturales se dan cita de manera conjunta e interactúan entre sí.
5. Lo anterior es suficiente para reconocer que América del Sur no se ajusta al modelo clásico, entendiendo por éste la matriz de la experiencia europea post-Tratado de Roma. Veamos algunos aspectos. En el plano comercial, y si se concretan algunas intenciones que están hoy sobre la mesa, América del Sur posiblemente vaya convergiendo gradualmente a la creación del “espacio de libre comercio regional”, al menos en materia de bienes, a través de la fusión de los acuerdos de la CAN y del MERCOSUR. Pero aún esto queda a cierta distancia en el tiempo, especialmente si se repara a la propia evolución comercial de cada uno de estos dos sub-bloques. Por ejemplo, en el MERCOSUR, rige un arancel armonizado para un porción apreciable del comercio, pero existen aún hoy tarifas al intercambio interno y está lejos aún de ser un territorio aduanero único. El capítulo de servicios, por su parte, ha cobrado sólo una vida muy tenue.
6. Aún alcanzando la convergencia comercial en el sentido indicado, es obvio también que los países no están en condiciones de constituir un bloque comercial único, digamos, bajo la forma de unión aduanera. América del Sur obedece a “geometrías variables” de estrategias comerciales. Si bien es imposible predecir el futuro, lo menos que se puede decir es que el escenario actual está muy alejado de este formato. El MERCOSUR, no sin tensiones internas, ha preservado una estrategia comercial común en sus negociaciones bilaterales con otros países y

bloques. No obstante, en el espacio multilateral, MERCOSUR no negocia bloque. La CAN ha adecuado sus reglas de manera que sus actuales socios emprendan, de manera individual, acuerdos bilaterales propios y no como bloque.

7. ¿Significa esto que es imposible avanzar en la integración sudamericana? De ninguna manera, sólo que es necesario tomar nota de la singularidad del proceso para evitar arquetipos e importación de modelos conceptuales que poco contribuyen al análisis. Es más, y para ponderar los argumentos, vale también en este caso tomar nota de algunos datos. Si se toma como referencia el período 2003-06 y se mide la expansión del comercio de América del Sur, medida en volumen físico, creció a tasas más elevadas que el comercio extra-regional en todos los casos (con una sola excepción, Paraguay). Más aún, si atiende al comercio intra-regional en Sudamérica, nos encontramos que el promedio simple de las exportaciones de 10 países –excluyendo Guyana y Surinam- (a valor constante) se ubica en 28% y 37% medido por el lado de las importaciones. Cabe señalar que este creciente intercambio regional ha venido teniendo lugar, tal como lo ha señalado reiteradamente en un contexto de “regionalismo abierto”. Esto es, América del Sur ha asistido a la expansión de su mercado regional al tiempo que, con estrategias diversas, se ha ido insertando en diversos mercados extra-regionales.
8. Tomando en consideración los datos anteriores acerca del comercio, su evolución y dinamismo, y ubicándolo en el marco de las negociaciones comerciales sobre la posible convergencia de CAN y MERCOSUR, el escenario es digno de consideración. Naturalmente, no se trata sólo de acuerdos comerciales, la ampliación del intercambio y las inversiones. El proceso de integración, como dijimos arriba, requiere ser acompañado, y muchas veces movilizad, con acuerdos y entendimientos políticos de los gobiernos, capaz de movilizar a su vez voluntades ciudadanas orientadas a la misma dirección. Y es obvio que en presencia de estos ingredientes, la posibilidad de dotar a la región de una mejor y más eficiente infraestructura para la interconexión física es un factor que potencia y debe acompañar los planos arriba indicados. Por definición, la infraestructura para la integración no puede concebirse como una esfera separada de la integración misma.
9. Entonces, si el panorama de la integración regional avanza con estos trazos, cabe preguntarse en este punto acerca de las instituciones que conducen este proceso. Nuevamente aquí las diferencias de América del Sur con el modelo clásico son fundamentales. Como sabemos en este último, las instituciones resultan de la necesidad de otorgar gobernabilidad al espacio regional. Bajo este concepto, los socios de la unión han decidido otorgar capacidad de tributación (y de representación) a la comunidad. La contrapartida es que, por el mismo acto, la comunidad dispone de un presupuesto destinado, en definitiva, a la provisión de bienes públicos regionales –sean éstos, la Política Agropecuaria de la Comunidad, los fondos de cohesión social, o la Red Tras-europea de Transporte, para citar sólo algunos.

10. Análogamente a lo que señalamos más arriba, América del Sur se encuentra lejos de ese proceso de construcción institucional. Sólo en fecha reciente los países han gestado el Acuerdo que ha dado nacimiento a UNASUR. La agenda del tratado es ambiciosa y amplia. Sin embargo, la institucionalidad regional se apoyará en un mecanismo que es esencialmente de cooperación y decisión intergubernamental. Como tal, éste un formato que es rico en diálogo, y que si resulta eficaz, se traduce en reglas y acuerdos comunes y, eventualmente en convergencia de legislación específica. En una palabra, el plano de la supranacionalidad aparece lejano, muy lejano quizás como para pensar de manera realista acerca de qué formas podría asumir.
11. Entonces si se reconoce el valor del diálogo como ingrediente de la cooperación resulta más sencillo dar una respuesta a la pregunta inicial que motivó esta reflexión. Este seminario es un instrumento para el diálogo. De un parte, un diálogo que, aunque consciente del contexto, es cierto, está circunscrito a los temas de la infraestructura para la integración. Y de otro lado, un diálogo que para que sea efectivo aspira a traducirse en acuerdos, compromisos y decisiones en la materia que le es propia: los proyectos, la planificación territorial sostenible, la armonización regulatoria para el uso de la infraestructura, entre otros. De hecho es pertinente aquí una digresión ilustrativa que proviene de la historia de la integración europea “larga”, de más de un siglo de existencia. No fueron sino acuerdos intergubernamentales los que dieron origen, por ejemplo, a la Unión Postal Universal en 1875, la Unión Radiotelegráfica en 1884, los acuerdos de Berna de 1878 a 1886 permitieron que diez estados europeos firmaran normas comunes para el transporte de carga por ferrocarril, regulaciones de trochas, de horarios que permitieron, en definitiva, la circulación internacional de trenes a fines de la década. Las referencias podrían multiplicarse y el concepto es claro: la importancia de la infraestructura física para la integración y cómo los acuerdos y la fijación de reglas comunes permitieron un uso más eficiente de la misma.
12. Ahora sí, creo, queda respondida la pregunta inicial. El aporte concreto de un seminario como el que en conjunto esperamos desarrollar permite y facilita el diálogo informado: el análisis, el contraste de interpretaciones, el intercambio franco de ideas, la información, entre otros. Es el aporte del conocimiento como herramienta para la construcción de acuerdos. En definitiva, es un paso, inicial pero a la vez importante, de una secuencia más larga que, para que sea efectiva, debe traducirse en decisiones y concreciones que permitan el desarrollo de la infraestructura de integración.