

# INTEGRACION Y COOPERACION REFLEXIONES EN TORNO A UN IMPERATIVO DEL NUEVO MILENIO



UNIVERSIDAD ARTURO PRAT

---

Rose Cave<sup>1</sup>

## INTRODUCCIÓN

*«...el impulso de la integración transfronteriza se fortalece por ser una resultante, entre otros factores, de la proximidad geográfica, de la identidad cultural y de la consolidación de valores comunes. Las fronteras suramericanas deben dejar de constituir un elemento de aislamiento y separación para tornarse en eslabón de unión para la circulación de bienes y personas, conformándose así un espacio privilegiado de cooperación...»(Comunicado de Brasilia, 1 de septiembre de 2000).*

El párrafo transcrito forma parte de la extensa declaración emanada de la reunión que sostuvieron recientemente en la capital del Brasil, los Presidentes de América del Sur. La lectura del documento revela cuánto se ha avanzado en los últimos cincuenta años en la identificación de los obstáculos que entraban el desarrollo de nuestros países pero, al mismo tiempo,

---

<sup>1</sup> Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile

apunta a la existencia de un elemento que está presente en la base de toda la acción común y que debe ser la guía de todo proyecto destinado a superarlos: cooperar, hasta que duela. En estas circunstancias, difícilmente podrá añadirse nada original a lo ya dicho. Sin embargo, el seminario *“Chile y Bolivia: hacia un nuevo espacio económico subregional”*, organizado por el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad Arturo Prat y el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile y realizado en Iquique en julio pasado, con el patrocinio del Gobierno Regional de Tarapacá y de la Zona Franca de Iquique, mueve a algunas reflexiones que tal vez contribuyan a sistematizar ideas muchas veces ya expresadas por especialistas.

## LOS PROCESOS

Preocupados de analizar la importancia y alcances de ese fenómeno nuevo que es la globalización, en cierta medida se ha descuidado la reflexión en torno a los elementos que la componen y los esfuerzos se han centrado más bien en el estudio de sus manifestaciones y sus consecuencias. Ello se comprueba fácilmente si nos detenemos un instante en otro fenómeno relacionado con ella, el de la integración, con el que parece haber sucedido algo similar. En efecto, aparte de describirlos, los estudios sobre los diversos esquemas de integración prestan más atención a su éxito o fracaso que a su contribución general al desarrollo y, a juzgar por el espacio que le dedican actualmente los autores, da la impresión de que la teoría esto es, la reflexión sobre sus principios y funcionamiento hubiera pasado a segundo plano. ¿Es que ya

no queda nada por decir? ¿El fenómeno de la integración no puede abordarse desde puntos de vista nuevos que, por ejemplo, nos ayudaran a comprender este nuevo proceso de la globalización, que hoy forma parte de nuestra realidad? Tal vez sea así, pero volviendo atrás, podríamos quizá avanzar en la comprensión del fenómeno.

Para comenzar, recordemos que la aparición, desarrollo y consolidación de procesos de integración ha sido una de las características de la evolución del mundo moderno. A lo largo de la historia ellos han surgido periódicamente como respuesta a los problemas que plantean la supervivencia y el desarrollo de los Estados. Y como éste último depende tan fuertemente de factores económicos, el elemento de cohesión ha sido por lo general la complementación de las economías participantes. Sin embargo, también han influido, entre otros, la vecindad geográfica, la identidad cultural y la existencia, aunque sea en forma embrionaria, de lo que algunos han denominado un nacionalismo regional, factores que no es posible examinar más detenidamente en esta oportunidad.

Ahora bien, como los procesos son situaciones dinámicas, según el momento histórico de que se trate y la medida en que el germen existente de conciencia colectiva se oriente hacia la búsqueda de un destino común, los procesos de integración han avanzado, se han estancado o han terminado por fracasar, manteniendo un ritmo muy variado. Con excepción del proyecto del ALCA, cuyo destino final aún no es posible predecir, en América Latina los intentos de integración han correspondido al interés en asociarse, manifestado por países pertenecientes a una subregión determinada. Pero actualmente, la vulnerabilidad política, económica y cultural de la región en su conjunto parece haber tornado una simple opción de

nuestros países en respuesta ineludible. Por mucho que se discuta que haya un factor histórico que nos impulsa a unirnos, nadie podría negar la necesidad de que nos vinculemos en un esquema que, para ser más perdurable, debe trascender lo meramente económico y abarcar toda la gama de las relaciones recíprocas. Por lo demás, experiencias tales como la ALADI, el Mercado Común Centroamericano, la Comunidad Andina, la Comunidad del Caribe o el Mercosur, nos indican que realmente existe un factor de cohesión que apunta al logro del bien común.

Ello no siempre fue así. Los accidentes de la geografía llevaron a que la mayoría de nuestros países crecieran -como han dicho algunos- de espaldas unos a otros. Además, el historiador Gonzalo Vial<sup>2</sup>, señala que: *“No fueron sólo las comunicaciones lentas y difíciles la causa de que los Reinos Indianos se aislaran unos de otros. A partir del siglo XVII esta tendencia se vio reforzada por una serie de medidas administrativas de la Corona que vedaron u obstaculizaron el comercio interregional en América”*... que tuvieron por consecuencia *“empujar a las zonas del Imperio al autoabastecimiento, a la autarquía económica..”*. De hecho, las primeras iniciativas serias de institucionalizar procesos de integración económica como medio de acelerar el desarrollo registradas en la región solo datan del siglo XX, cuando se suscribieron el Tratado de Montevideo, que creó la ALALC, y el Tratado General de Integración Económica Centroamericana.

---

<sup>2</sup> Manual de integración latinoamericana, Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA), Caracas, 1987, pp.20-21.

## LOS ACTORES

Debido a que los acuerdos de integración son tratados internacionales producto de una voluntad política común, sus actores principales son los Estados partes y, en consecuencia, las políticas que apliquen los gobiernos -en especial las políticas económicas- determinarán en gran medida la evolución del proceso. La integración forma parte a la vez de su política exterior y de su estrategia de desarrollo, por lo que a largo plazo la modificación de éstas influirá en el grado de compromiso con los diversos esquemas y en su mayor o menor éxito. Además, puede dar lugar a una situación de inestabilidad poco propicia para el logro de los fines perseguidos.

No obstante que los gobiernos son los encargados de establecer los vínculos jurídicos que dan vida al proceso de integración, ellos no son sus únicos actores, puesto que será la comunidad toda la que se encargue de atribuir legitimidad al proyecto. De ello se desprende que son actores también los empresarios, los trabajadores, los profesionales, los académicos, etc. Entre todos ellos, destacan por su importancia los grupos de intereses que representan al sector privado, que orientan su acción a obtener que los actores oficiales les aseguren determinados beneficios, consistentes ya sea en el aprovechamiento de oportunidades que ofrezca el proceso de integración o, si se sintieran amenazados por éste, en el mantenimiento de la situación imperante. La relación que ellos mantengan con el gobierno se verá influida por consideraciones ajenas a la integración y en importante medida dependerá de su alineación política. En segundo lugar, corresponde mencionar la función que cumplen los trabajadores: su conocimiento y aceptación del proceso de integración influirá en la solidez de su evolución y la amplitud de sus alcances.

Especial mención merece la intervención del mundo académico, que en diversas épocas y circunstancias se ha jugado en favor de la integración y que en diversos centros universitarios ha dado lugar a la creación de corrientes de pensamiento que han influido de manera marcada en las políticas y estrategias adoptadas por los ya mencionados actores principales. Finalmente, cabe destacar las consecuencias positivas en pro de la integración que proyectan los esfuerzos mancomunados de los actores mencionados, reunidos ahora en torno al ámbito geográfico en el que actúan y que es el más directamente afectado por las decisiones del gobierno central de poner o no en práctica un determinado esquema de integración y por el éxito o fracaso de éste.

#### LOS MECANISMOS

Los esquemas de integración dependen del desarrollo armónico y combinado de sus vertientes económica y política y en su aplicación se disciernen dos etapas. La primera de ellas comprende la eliminación gradual de las barreras que separan a los países participantes, sean ellas comerciales, culturales, físicas o de otra índole, mientras que la segunda culmina con la creación de un espacio único mayor. Para que los esquemas logren sus fines, es preciso actuar en forma pragmática, creando mecanismos e instituciones que sean adecuados al medio y al sector de que se trate, abarcando la totalidad de los planos de actividad y no tan solo los aspectos comerciales, y aplicando normas que sean igualmente aceptables para todos los participantes.

La tarea no es fácil, ni posible de alcanzar en el corto plazo. Exige abarcar los más diversos aspectos, desde la integración física, pasando por la dotación de infraestructura y los aspectos culturales, hasta la consideración de aspectos relacionados con servicios de índole económica. Por esta razón, no sólo impone aplicar una visión de conjunto sino además, una gran imaginación para concebir soluciones jurídicas que sean a la vez novedosas y prácticas. El concepto de corredores terrestres bioceánicos cumple con todos estos requisitos: planteado originalmente como respuesta a la búsqueda de un mejor acceso de Brasil y de Argentina a los mercados externos, es hoy una posibilidad cierta de crear una nueva economía continental y, por qué no decirlo, importante instrumento para las negociaciones económicas entre los países involucrados. Pero los corredores no solo tienen por objeto facilitar la expansión de los mercados de nuestros vecinos sino lograr la integración de las zonas interiores de nuestros países situadas en el recorrido del corredor, que están distantes del centro pero tienen gran potencial de desarrollo. En efecto, ellas cuentan con importantes recursos humanos y abundantes riquezas naturales que, unidos a su atractivo turístico y sin descuidar el desafío que plantean en cuanto a la protección del medio ambiente, las convierten en poderoso atractivo para provecho recíproco. Así pues, el dar acceso de los países de la subregión a ambos océanos no solo apunta a mejorar y agilizar la vinculación con los mercados de Asia-Pacífico, sino también a asegurar el desarrollo de las regiones intermedias, que en la mayoría de los casos han ido quedando rezagadas. Aquí cabe destacar el importante papel dinamizador de los corredores bioceánicos que desempeñan las regiones que tienen interés directo en los corredores las que, impulsadas por necesidades

locales de carácter apremiante, suelen distanciarse de los poderes centrales y tratar de actuar por iniciativa propia. La impaciencia que suelen revelar obedece no sólo a que tienen una visión más pragmática de los problemas, sino también a que los viven más directamente y por ello tienden a atribuir la lentitud de reacción de las autoridades centrales a una falta de interés por el desarrollo de la región de que se trata y olvidan que la inacción muchas veces obedece a razones de política que no pueden trascender al conocimiento público.

Una nota de cautela respecto de los logros que se espera obtener de la habilitación de corredores terrestres bioceánicos entre el Atlántico y el Pacífico: los desafíos son muchos y muy grandes. Llegar a los mercados asiáticos y competir en ellos no sólo es difícil y caro, sino que nuestros productos tienen que superar los obstáculos al comercio que representan las barreras arancelarias, las restricciones fito y zoosanitarias, las cuotas de importación, los subsidios y otros, por no mencionar el bajo costo de algunos de los productos asiáticos con los cuales entrarían en competencia. Por último, para materializar los corredores bioceánicos es preciso que los puertos y la infraestructura sean adecuados y que los costos de movilización de grandes volúmenes de carga sean razonables, todo lo cual exige cuantiosas inversiones que los países de la región no están actualmente en condiciones de sufragar.

## CONCLUSIONES

Las reflexiones anteriores, muy generales e incompletas, no tuvieron otra pretensión que servir de marco para evaluar mejor los resultados del seminario “Chile y Bolivia: hacia un nuevo

espacio económico subregional”. Nos pareció que la discusión de cada uno de los temas del programa permitió cumplir con dos importantes objetivos de la reunión; esto es, fortalecer y difundir las relaciones bilaterales chileno-bolivianas y examinar los avances y retrocesos de la integración entre ambos, así como los obstáculos con que ha tropezado y los factores que la han facilitado. Por lo que respecta al tercero de los objetivos que se propusieron los organizadores del encuentro, a saber, incentivar la constitución de una mesa de trabajo permanente integrada por empresarios, académicos, expertos y autoridades que tengan por misión fortalecer el proceso de integración económica, política y cultural, consideramos que era indispensable encontrar el hilo conductor que la hiciera posible, el elemento que se sitúe en el trasfondo de la relación vecinal para hacerla avanzar. A nuestro juicio, ésta era y es la cooperación en su más amplio sentido: a no dudarlo, dicho elemento depende de la disposición de espíritu de las partes involucradas. Si existe, permite superar cualquier clase de obstáculos. Porque la integración exige la confluencia de factores de integración física, económica, cultural, social y de la capacidad intelectual y financiera de las partes. Para alcanzar esa confluencia, no basta con la voluntad política y se requiere una disposición emanada de la convicción íntima de que la integración es la solución acertada. Y esa convicción íntima prepara el ánimo para la cooperación.

Las contribuciones de los diversos expositores pusieron de manifiesto la importancia histórica de las relaciones bilaterales y destacaron la necesidad de mantener un diálogo permanente en los diversos ámbitos, pero dentro del respeto por la identidad de cada país. Como aspectos positivos para la reafirmación de la relación vecinal, se dejó constancia de la ubicación privilegiada

que ocupa Bolivia como eje geoeconómico de la subregión, así como del potencial que representan los puertos de Chile para el desarrollo de ésta, cuando logren superarse los obstáculos físicos y económicos que acarrea la habilitación de los corredores terrestres bioceánicos.

En el mundo interdependiente en que vivimos, la existencia del ánimo de cooperación se comprueba, entre otras cosas, por la incorporación del tema de la integración física en la agenda tanto bilateral como multilateral de los países de la región y por los esfuerzos por armonizar los mecanismos jurídicos que han de facilitarla. Por lo que respecta a la relación Chile-Bolivia, no puede negarse que hay elementos que la dificultan, pero precisamente ese *animus* de cooperación es el factor clave para abordarlos con realismo y encontrar fórmulas de acercamiento adecuadas. El marco jurídico está dado, pero hay que superar los recelos y susceptibilidades practicando una diplomacia más activa y fortaleciendo las relaciones entre los sectores privados pertinentes.

Finalmente, al destacar el papel fundamental que han desempeñado las regiones, Estados y países involucrados en el establecimiento de los corredores terrestres bioceánicos necesarios para que los países participantes en el proceso de integración amplíen sus mercados accediendo al Pacífico, es útil recordar que los poderes centrales deberían preocuparse de mantener una relación fluida con las autoridades regionales y de disipar cualquier suspicacia que pueda dar lugar a rivalidades que a nada conducen.