



Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

---

[www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)

### *Capítulo III*

---

## **¿Integración imposible o fragmentación posible?: Caminos y puentes del trabajo regional en el siglo xxi**

*Salvador Arriola\**

---

## **Fronteras, cultura e integración**

**SUMARIO:** I. Introducción. II. La integración subregional. III. La integración regional. IV. Fronteras, cultura e integración. V. Programa para el Desarrollo Sostenible de las Poblaciones Fronterizas, PRODESFRO. VI. Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana, IIRSA. VII. Bibliografía.

*A Pepe López Latorre, compañero y maestro de muchos años.*

### **I. Introducción**

Al día de hoy, la integración de América Latina, vive un momento de gran incertidumbre, dispersión y constantes acomodos, tanto a nivel regional como subregional. Lo anterior, contrasta con la reciente convocatoria del gobierno de Brasil para reunir por primera vez a los Jefes de Estado de América Latina y el Caribe, y con los esfuerzos de México (como Secretaría Pro-Témpore) por reforzar al llamado Grupo de Río, hacia el mejor cumplimiento de su labor principal: la Consulta y la Concertación Política de la región.

Un rápido repaso de lo que acontece al interior de los diferentes procesos subregionales de integración, nos permite constatar que por ejemplo, en algunos de ellos, se confirma una especie de complacencia y letargo ante la falta de avance en los temas prioritarios de la Agenda, y en otros, la tensión, conflicto y ruptura de relaciones entre los miembros, echan por tierra cualquier alternativa de sobrevivencia del proyecto original, ya afectado por la reciente salida de uno de sus fundadores.

Ante tales circunstancias, no es mucho lo que se puede esperar en el ámbito de la integración y cooperación regional. Ello, a pesar de las convocatorias a nivel de Jefes de Estado, la cita de Bahía, Brasil, a fines de 2008, y de la próxima reunión del Grupo de Río a principios de 2010, para concertar medidas que per-

\* Secretario para la Cooperación Iberoamericana.

mitan avanzar no solo en la convergencia de los procesos subregionales, sino establecer compromisos viables en favor de la integración regional.

El momento en que vive América Latina, tiene en la integración subregional y regional efectos y manifestaciones que derivan de una profunda discusión al interior de los países, sobre las características y pautas futuras que el desarrollo de sus sociedades debe adquirir.

Ciertamente, los modelos y enfoques que delinearon el rumbo del desarrollo de la región en los últimos 30 años, si bien en algunos países ampliaron la cobertura y nivel de vida de un porcentaje importante de la población, no fueron ni han sido suficientes para resolver el problema del desempleo, provocando un rezago todavía mayor en los niveles de pobreza.

Como bien señala, Rubens Ricupero, estamos experimentando en América Latina, "un nuevo ciclo de divergencia provocado por dos factores principales: la forma de inserción en la economía global y la evolución social interna".

En cuanto a la inserción en la economía global, existen, según sea la concentración o diversificación de los mercados externos de los países latinoamericanos, preferencias en relacionarse con América del Norte o lograr un equilibrio de las mismas, con distintos actores de la escena internacional.<sup>1</sup>

Ciertamente, detrás de la fallida iniciativa para establecer una Asociación de Libre Comercio de las Américas, ALCA, se encontraban explícitos los distintos vínculos económicos y políticos que acabamos de referir.

El otro gran factor de divergencia en América Latina, y sin duda el de mayor importancia, es el de cómo enfrentar los desafíos que derivan de la evolución social en cada uno de los países de la región.

Lo que vemos hoy comenta Ricupero,<sup>2</sup> es "la emergencia de un nuevo actor político y social, las masas de las periferias. Todos somos protagonistas de un proceso que podrá ser doloroso y prolongado hasta, la progresiva incorporación de ese nuevo actor en la vida política de nuestros países.

Será inútil intentar evitar tal proceso, deseable e históricamente necesario; lo que se puede hacer es actuar para que aquellas variantes de su expresión sean lo menos traumáticas y violentas y las más eficientes en términos de resultados objetivos. De la calidad del proceso, de su carácter más o menos constructivo y consensual, de la sabiduría y moderación de aquellos que tendrán el poder de influir en su curso, va a depender lo que seremos en el futuro.

Sin embargo, no tengamos ilusiones: en cuanto el proceso no se agote con el logro del pleno desarrollo de su potencialidad, viviremos largos períodos de desestabilización, tal vez por más de una o dos generaciones".

El tema trascendental de definir y adoptar las estrategias más adecuadas para alcanzar un verdadero equilibrio social en cada una de las sociedades latino-

<sup>1</sup> Ver *O Estado de São Paulo. ALIAS (J4) Como entender nossos rotos heróis*, 2 de agosto de 2009. Por Rubens Ricupero.

<sup>2</sup> Op cit, *O Estado de São Paulo. ALIAS (J4) Como entender nossos rotos heróis*, 2 de agosto de 2009. Por Rubens Ricupero.

americanas, ya tiene claramente repercusiones no solo al interior de dichas sociedades, sino también en el ámbito de la integración subregional y regional.

Se pueden distinguir en éste último, diversas manifestaciones que alejadas de la tradición, orientan las decisiones y compromisos integracionistas hacia nuevas fórmulas o proyectos, como es el caso, de la Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe, ALBA.

## II. La integración subregional

La integración subregional hoy en América Latina, no responde a los objetivos originales, ni siquiera en el cumplimiento de los parámetros de siempre. Así puede explicarlo el principal objetivo en el Mercosur (más de 15 años) de establecer una Unión Aduanera; la salida de Venezuela de la Comunidad Andina de Naciones, CAN; las consecuencias adicionales en la iniciativa andina, derivadas de la ruptura de relaciones entre dos de sus miembros; los efectos al interior de la misma, de la creación del ALBA y la erosión significativa en el comercio dada la denuncia venezolana al libre comercio con Colombia y México.

Si bien han sido importantes en algunos casos, los expresivos aumentos del comercio intra-miembros en varios mecanismos de integración subregional, en general poco se ha avanzado en temas que a pesar de su importancia, han sido dejados de lado, dada la evidente y tradicional preferencia en favor de los asuntos comerciales.

Centroamérica, que antes incluso que la hoy Unión Europea, contaba con mecanismos que le permitían llevar a cabo una estrategia para su integración que iba más allá de la ortodoxia comercial, está siendo afectada, tanto por la caída de sus exportaciones extra regionales (según la CEPAL, en 2009 las exportaciones latinoamericanas caerán en más de 25%) como por las intrarregionales, en donde Honduras (país objeto de un golpe de facto) se convirtió en 2008, en el primer importador de productos centroamericanos con una tasa promedio muy superior a la del resto de los países de la subregión, del 23.5%.

El aislamiento político y económico de Honduras por parte de los países centroamericanos, tiene ya, efectos directos en los niveles del comercio intrarregional, en donde al igual que en el caso de las importaciones intrarregionales, las exportaciones de Honduras a sus socios de la subregión, tuvieron en 2008, la mayor tasa de crecimiento, que fue de 23.6%.

## III. La integración regional

La breve síntesis que hemos presentado, relativa al estado en que se encuentra la integración subregional en América Latina, tiene además, y por motivos que

también atañen a conflictos y tensiones políticas, una “victima” adicional, la Unión de Naciones Sudamericanas, UNASUR.

Al momento, y como efecto directo de lo anterior, aún no ha podido ser nombrado su Secretario General, pero lo verdaderamente importante, será posibilitar que UNASUR encuentre una salida confiable a la nueva crisis generada por las acusaciones de Colombia al gobierno venezolano de la venta de armas a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC y a la ampliación del acuerdo militar de Colombia con los Estados Unidos, que le da el derecho de usar hasta siete bases militares colombianas.

Sin duda, del éxito o fracaso de la UNASUR como mediador de tales conflictos, dependerán también, las tareas futuras de la integración sudamericana y obviamente de la integración regional de América Latina.

Al respecto, vale recordar los comentarios posteriores a la reunión Cumbre de UNASUR celebrada el 29 de agosto pasado en Bariloche, Argentina, de Mónica Hirst del Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales de la Universidad Torcuato di Tella en Buenos Aires. “Esta vez, la crisis es muy grave. Se pensaba que el proyecto de integración regional del UNASUR, pudiese convivir con el estrecho vínculo entre Washington y Bogotá. Quedó claro que son dos casos que no conviven.

Hirst considera, sin embargo, que el papel desempeñado por Chile y Brasil durante la Cumbre puede acabar abriendo la puerta para la construcción de un eje moderado que salve el proyecto de integración regional de la crónica de una muerte anunciada”.<sup>3</sup>

Adicionalmente al cuadro cada vez más complicado del relacionamiento político entre varios de los más importantes actores sudamericanos y la imposibilidad de encontrar soluciones a tan incierto y riesgoso panorama, las acciones y compromisos que en el ámbito de la integración regional ha dispuesto la Cumbre de América Latina y el Caribe, no son de gran ayuda, dado que reflejan una falta de sintonía y coordinación con respecto de los mecanismos, organismos y entidades regionales que tienen como misión y responsabilidad, dar concreción a programas y proyectos globales y sectoriales contenidos en gran parte de la Declaración de Salvador, Bahía, del 17 de diciembre de 2008.

En particular, no se hace mención alguna al más importante de todos, el Mecanismo de Consulta y Concertación Política, Grupo de Río, a pesar de haber sido y ser desde su constitución en 1986, el principal foro político que atiende entre otros, los asuntos de la integración regional.

Además de lo anterior, un gran número de los compromisos que se listan a partir del numeral 23 de la citada Declaración de Bahía, carecen de mandatos precisos a las entidades regionales que son responsables de tales materias, y en otros, los mismos son similares a aquellos ya aprobados en el marco de las reu-

<sup>3</sup> Ver O Estado de São Paulo. Sección Internacional, A17, 30 de agosto de 2009.

niones de Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de Río, como es el caso de la cooperación entre los mecanismos regionales y subregionales de integración.

La Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo, debe reconocerse como un esfuerzo significativo para profundizar en la integración regional y en el establecimiento de acciones conjuntas a favor del desarrollo sustentable. Sin embargo, a diferencia de los compromisos establecidos en la I Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno que diera origen al Grupo de Río, en noviembre de 1987, la Declaración de Bahía no solo no incluyó por ejemplo, explícitos compromisos en temas esenciales como la cultura y la educación, sino peor aún, se olvidó de dar seguimiento a su propio emprendimiento político.

Es decir, el tema institucional de la Cumbre, quedó en el aire, sujeto a los vaivenes de la política regional.

Es particularmente desalentador constatar, que los factores que permitían concretar iniciativas a favor de la integración entre los años cincuenta y setenta, han venido desapareciendo poco a poco, esto es, volcar la voluntad política de los participantes en mandatos precisos, para que las instituciones de todos, garantizaran el seguimiento y cumplimiento apropiado.

Claramente, el importante tema de la institucionalidad de la integración regional ha perdido fuerza en los últimos años, en particular desde 1987, como a continuación podemos confirmar:

El "olvido" de los temas institucionales de la integración, tiene en el Grupo de Río, a uno de sus principales actores. Desde su primera reunión a nivel de Jefes de Estado y Gobierno, Acapulco, noviembre de 1987, el Grupo "reconoció las necesidades de contribuir para el mejor funcionamiento de los organismos latinoamericanos de cooperación e integración, así como para su coordinación más eficiente, con una clara definición de sus campos operativos".<sup>4</sup>

Se decidió en esa oportunidad, solicitar a varios de los organismos involucrados, realizaran un primer ejercicio que permitiera poner al día sus diferentes programas de trabajo, así como los presupuestos correspondientes e informar con posteridad al Grupo.

Pasaron 8 años sin ningún avance específico, hasta que el tema fuera abordado nuevamente en ocasión de la IX Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, realizada en Quito, Ecuador en septiembre de 1995.

En tal oportunidad, el Grupo de Río decidió, "la creación de un grupo de trabajo de la institucionalidad regional tanto en los organismos gubernamentales como no gubernamentales. Dicho grupo tendrá su primera reunión en Nueva York durante el 50º Periodo de Sesiones de la Asamblea General, debiendo presentar un Informe a los gobiernos en un plazo de 60 días".<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Ver I Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno, *Mecanismo de Consulta y Concertación Política, Compromiso de Acapulco para la Paz, el Desarrollo y la Democracia*, Acapulco, noviembre 29, 1987. *Integración Regional*.

<sup>5</sup> Ver IX. Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno, *Mecanismo de Consulta y Concertación Política, Quito 5 de septiembre de 1995. Declaración sobre las perspectivas de la integración regional y hemisférica*.

Cualquiera se pregunta: ¿Dónde quedó el Informe del grupo de trabajo? Esa pregunta la hacemos, dado el *impactante* pronunciamiento del Grupo de Río, incluido en la llamada Acta de Veracruz, en marzo de 1999,<sup>6</sup> relativo a la institucionalidad regional, el cual señala: "Para perfeccionar la eficiencia, evitar duplicación de esfuerzos y atender a un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles de los organismos regionales de integración y cooperación y adaptarlos a las nuevas realidades, es necesario fortalecer la cooperación y coordinación y racionalizar el funcionamiento de los mismos, con una clara definición de sus campos operativos".

Trece años después de la primera cita del Grupo de Río en Acapulco, nos volvemos a encontrar en la otra costa mexicana, Veracruz, con prácticamente el mismo párrafo que fuera directriz principal para atender el trascendental tema de la institucionalidad regional. Más aún, desde esa fecha hasta ahora (septiembre de 2009) no se ha reportado ningún avance en el tema.

¿Qué habría sucedido si 22 años después de aprobado el Tratado de Roma, que dio vida a la Comunidad Económica Europea, hoy Unión Europea, los Jefes de Estado de la misma no hubieran contado con un proyecto institucional como el que hoy corresponde a la Comisión de las Comunidades Europeas?

Si se quiere emprender un proyecto serio de integración regional, deben los gobiernos que lo impulsen, atender de forma prioritaria el tema institucional, procurando racionalizar y reunir en un todo coordinado, los mecanismos e instrumentos que correspondan y sobretodo, decidir el futuro de los llamados organismos huérfanos, que se reestructuran año con año, sin siquiera llamar la atención de los gobiernos, como es el caso entre otros, del SELA y de la ALADI.

Si realmente queremos integración regional, debemos contar con las instituciones que acompañen las decisiones y que las hagan realidad.

Si no hay voluntad política para el importante tema de lo institucional, seguiremos siendo testigos de declaraciones y programas de acción, que se repiten y que no conllevan los beneficios pretendidos.

Está claro que hoy, no es el momento de iniciar una tarea como la arriba apuntada. Por un lado, hemos visto cómo el ejercicio de Bahía no contempló siquiera su propio rumbo institucional; desestimó el aporte y trabajo de la plataforma básica en materia de integración regional representada por el Mecanismo de Consulta y Concertación Política y éste a su vez, no ha dado atención prioritaria a su propio mandato, que es el de evitar la duplicación de esfuerzos, atender un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles de los organismos regionales de integración y cooperación y racionalizar el funcionamiento de los mismo, con una clara definición de sus campos operativos.

Cabe por tanto, iniciar un examen serio de reflexión para plantearnos, si en las condiciones actuales, vale la pena continuar por el mismo sendero, es decir, *hacer como que hacemos integración*.

<sup>6</sup> Ver *Acta de Veracruz, adoptada en la XVIII Reunión de Cancilleres previa a la XIII Reunión del Grupo de Río* que se realizó en la ciudad de México en mayo de 1999.

La integración regional en América Latina, no es un imposible. Por ahora, debemos encaminarnos hacia una fragmentación estratégica del proceso, que nos permita trazar los caminos y puentes de trabajo regional en los inicios del siglo XXI.

#### IV. Fronteras, cultura e integración

Como se ha comentado, vivimos momentos de dispersión y cambios en donde se hace cada vez más difícil avanzar en los temas tradicionales de la integración – subregional y regional – como el acceso a los mercados, la promoción de las inversiones, la armonización arancelaria, la coordinación de las políticas económicas y en particular, la defensa de intereses económicos comunes frente a terceros.

De ninguna manera la aspiración por alcanzar una verdadera integración entre nuestros países debe ser descartada por la coyuntura actual. Debemos sí, detenernos para analizar, definir y acompañar lo que se debe ser solo un freno temporal estratégico, que nos permita con menos anuncios y declaraciones bombásticas recorrer temáticas más promisorias.

En los últimos 50 años concentraremos en el tema de la integración comercial, la mayoría de nuestros esfuerzos y esperanzas. Seguimos discutiendo todavía, la misma agenda que la ALALC, (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio) tenía ante sí, en los inicios del decenio de los sesenta.

No se trata de eliminar de las prioridades a las cuestiones comerciales, se debe sí, definir una agenda integral, y establecer en ella, mayores y mejores equilibrios.

Tampoco se puede insistir en colocar en la agenda regional, temas de naturaleza política y social que tienen que ver con diferentes concepciones, que hoy claramente se debaten en América Latina.<sup>7</sup>

“Europa se fortaleció en su integración por medio de iniciativas y compromisos fronterizos como el proyecto del Carbón y del Acero, y no con decisiones unilaterales y aisladas en torno a la liberación del comercio”.

Los tiempos en que vive nuestra región, indican que para avanzar en proyectos comunes, debemos como señala Rubens Ricupero, “adaptar los medios y los fines de la propia integración a las posibilidades dictadas por la situación que vivimos, por lo que se debe proponer un recuo estratégico en la integración de América Latina, que se caracterice por tres tipos de actitud: realismo, selectividad y flexibilidad”.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Ver *Economia e política externa na América Latina. Política Externa e processo de integração. As assimetrias e a integração: o começo de uma resposta*. Salvador Arriola. *Política Externa*, Vol. II – N° 2 - Setembro – Outubro – Novembro – 2002, UniVersidade de São Paulo, São Paulo, Brasil.

<sup>8</sup> Ver *Op cit, O Estado de São Paulo. ALIAS (J4) Como entender nossos rotos heróis*, 2 de agosto de 2009. Por Rubens Ricupero.

La vía puede ser la de reducir actores y temas, aprovechando espacios comunes a dos o más países, y que por diferentes razones históricas – la mayoría de las veces – han sido objeto de tensiones y conflictos bélicos. Nos referimos a las fronteras.

Uno de los avances más importantes registrados en el relacionamiento económico de México con la vecina América Central, además del esfuerzo de contribuir para el desarrollo sostenido de la zona, fue el proyecto regional fronterizo que perseguía a futuro, la creación de un espacio compartido entre México y Guatemala. El desarrollo de un espacio fronterizo común entre países con diferentes grados de desarrollo es, ciertamente, un desafío para la cooperación bilateral.

#### **V. Programa para el Desarrollo Sostenible de las Poblaciones Fronterizas, PRODESFRO**

El Programa para el Desarrollo Sostenible de las Poblaciones Fronterizas de Guatemala y de México, fue establecido en septiembre de 1996, con el objetivo de apoyar diferentes actividades en las áreas de infraestructura, desarrollo productivo, desarrollo social y protección del medio ambiente. Para apoyar financieramente los diferentes compromisos binacionales del Programa, en su primera etapa, esto es, en los proyectos de infraestructura y desarrollo productivo de las 19 comunidades guatemaltecas involucradas, el gobierno mexicano destinó, 82 millones de dólares.

Los proyectos considerados en el área de infraestructura y que en su mayoría fueron realizados entre los años de 1996 y 2001, consistieron en: el inicio del programa de interconexión eléctrica; la culminación de diversos caminos rurales; la construcción e inauguración del Nuevo Puerto Fronterizo, que incluyó el nuevo puente sobre el Suchiate, que cuenta con instalaciones aduaneras, migratorias y de otras entidades gubernamentales, así como los accesos viales correspondientes.

El desarrollo y promoción de las actividades productivas en la región fronteriza con México, contaron con el establecimiento de diversos apoyos y medidas, que conformaron un círculo virtuoso, basado en el mejor acceso al mercado mexicano que derivaría del Tratado de Libre Comercio entre Guatemala, El Salvador y Honduras con México.

Dicho esquema, vinculaba de forma integral, las cuestiones comerciales, financieras, de inversión, de promoción y de cooperación técnica.

Los instrumentos a que nos referimos, permiten distinguir claramente la existencia de un Esquema Integral Virtuoso a favor del productor y exportador guatemalteco:

- Financiamiento prioritario a proyectos del sector agropecuario que tengan como destino el mercado mexicano;

- 
- Financiamiento y asistencia técnica para liberar diversas regiones fronterizas, como fue el caso de la región del Petén en el año 2000, de la llamada mosca del mediterráneo;
  - Financiamiento a fondo perdido y asistencia técnica para organizar la lista prioritaria de productos guatemaltecos para la exportación;
  - Financiamiento a los importadores mexicanos de productos centroamericanos;
  - Apoyo a la capacitación de las Asociaciones y Cámaras empresariales y funcionarios del gobierno de Guatemala para exportar a México; y
  - Encuentros empresariales para establecer inversiones conjuntas y alianzas estratégicas.

Diffícilmente, se encuentra a nivel internacional un ejemplo de acciones concretas, que dio sentido práctico a la voluntad de resolver las diferencias en el nivel de desarrollo entre dos o más países.

Adicionalmente a las tareas anteriores y como parte del compromiso establecido en el marco del PRODESFRO, se llevaron a cabo actividades conjuntas en el área de la salud, de la reforestación de diferentes regiones limítrofes y de la conservación de diversas zonas arqueológicas.

Con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, se iniciaron los trabajos de la llamada Ruta Maya, iniciativa que pretende promover una mayor afluencia turística a la región maya, siendo México y Guatemala los países que cuentan con un gran acervo y el mayor número de sitios arqueológicos.

En el ámbito de la cooperación educativa, se llevó a cabo un proyecto de educación a distancia para la enseñanza secundaria a través del cual, se atendió en el caso de Guatemala, a 340 centros de recepción ubicados principalmente en la zona fronteriza.

La frontera de México con Guatemala y Belice, es sin duda, además de su exuberancia natural y espacio no aprovechado para el desarrollo de mejores condiciones de vida para sus pobladores, lugar de innumerables actos ilícitos al tiempo de ser paso obligado de miles de indocumentados de distinto origen; del tráfico de personas y de las más diversas actividades del narcotráfico; del crimen organizado, así como asiento de diferentes mafias y pandillas provenientes de diversos países de la región.

Hasta hace unos años, eran prácticamente nulos los estudios y análisis que se efectuaban en torno a dicha región fronteriza, por lo que los diversos emprendimientos oficiales iniciados a partir de 1996 entre México y Guatemala en el marco del PRODESFRO carecían de referencias básicas respecto del verdadero acontecer en el área geográfica comprendida por las poblaciones beneficiadas.

El establecimiento del Colegio de la Frontera Sur, a mediados del decenio de los noventa, marcó el inicio, aun cuando concentrara su actividad principalmente en el tema del desarrollo sostenible, de diversos emprendimientos que permitieron contar con mayor información y detalle, de la amplia variedad de cuestiones que se localizan en dicho espacio geográfico.

Así fue, que se llevó a la práctica, un ejercicio singular de cooperación gubernamental y académica entre México y Guatemala, que con recursos mexicanos de cooperación técnica depositados en el Banco Centroamericano de Integración Económica, BCIE, permitió reunir a las principales universidades y centros de investigación de ambos países, para realizar un análisis de los temas que constituirían y constituyen la agenda fronteriza prioritaria.

La citada Agenda comprendía los siguientes asuntos: migración; trabajadores agrícolas temporales; indicadores básicos y desarrollo social; narcotráfico y crimen organizado; medio ambiente y desarrollo productivo.

Los temas fueron asignados según la experiencia de las entidades académicas, decidiéndose, que en el abordaje de cada tema, participara una entidad guatemalteca y una mexicana.

El beneficio del emprendimiento anterior, se reflejó no solamente en permitir el contacto imprescindible entre las universidades y centros de investigación de México y Guatemala para realizar una tarea esencial para el conocimiento fronterizo mutuo, sino en ubicar a dichas entidades, en el centro del esfuerzo gubernamental que se iniciara con el avance de los trabajos del PRODEFRO.

Además de los mecanismos e instrumentos – Esquema Integral Virtuoso – que permitieron ofrecer al sector productivo centroamericano y el caso del tema fronterizo que nos ocupa, al productor y exportador guatemalteco beneficios efectivos en su relación con México, el PRODEFRO, así como la cooperación en materia educativa, de salud, de reforestación, de turismo y de conservación de zonas arqueológicas, se promovió un enlace de cooperación amplia y diversa entre las principales ciudades fronterizas de los dos países.

El proyecto de ciudades fronterizas tenía como objetivo, el intercambiar información en temas urbanos prioritarios, desarrollar proyectos conjuntos en materia de capacitación de cuadros municipales y sobre todo, a través de programas culturales, reforzar y reconocer lazos y tradiciones históricas comunes.

Las ciudades que participaron del lado guatemalteco fueron, Quetzaltenango, San Marcos, Huehuetenango, Totonicapán y Retalhuleu y del lado mexicano, Tapachula, Comitán y San Cristóbal de las Casas.

Las actividades de mayor contenido y éxito del acercamiento fronterizo, fueron las culturales, en razón de la marcada, permanente y antigua vinculación entre sus pobladores – en muchos casos de parentesco – lo anterior permitió establecer el llamado Circuito Cultural Fronterizo, cuya diversidad hizo posible, que en todas las ciudades involucradas, hubiera cuando menos una manifestación artística durante el transcurso de todo el año calendario.

En varias oportunidades, fueron las presentaciones culturales las que generaron proyectos comunes en otras áreas de interés para las partes.

Se debe destacar, que no existían recursos especiales para la promoción y puesta en marcha de cada una de las actividades del Circuito, eran las propias comunidades las encargadas de alentarlas y patrocinarlas.

Como se ha podido advertir, entre los años de 1996 y 2000, el gobierno de México desplegó una importante actividad en su frontera sur, en particular con

Guatemala, a la cual se adicionaron medidas concretas en favor de los refugiados guatemaltecos en México, incluyendo la obtención de la ciudadanía mexicana; la creación del denominado Grupo Beta para la defensa de los migrantes indocumentados; la mejora en las condiciones de los trabajadores agrícolas temporales y el exitoso avance en los programas de ayuda a los refugiados.

Cabe sin embargo señalar, que a pesar de la manifiesta voluntad política de México a favor de mejorar las condiciones de vida de los pobladores de la frontera que comparte con Guatemala, y de la magnitud y contenido de los proyectos y programas que se establecieron a fines del decenio de los noventa, no se llevó a cabo la debida coordinación en los niveles federal, estatal y municipal, lo que sumado al cambio de administración en 2001, interrumpió y sobretodo, se perdió de vista la importancia de focalizar las acciones en determinadas poblaciones a ambos lados de la frontera, principal mérito del PRODESFR.

No toca a éste trabajo, enjuiciar las modificaciones que se efectuaron a partir de ese año del 2001 en el ámbito de la cooperación de México con Centroamérica, sino resaltar los avances conceptuales y operativos a que nos hemos referido y que ciertamente modificaron el quehacer en la llamada Frontera Sur y que, conforme anuncia el llamado Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica adoptado en la X Cumbre del Mecanismo de Dialogo y Concertación de Tuxtla, en abril de 2007, puedan tales experiencias, insertarse y formar parte de un verdadero proyecto de largo plazo en cada una de las fronteras mesoamericanas.

El Proyecto Mesoamérica busca consolidar los proyectos de infraestructura hasta ahora identificados, con los trabajos que en el área social se han priorizado. En ese sentido, “se decidió incorporar nuevas áreas de actividad tomando en cuenta las demandas sociales y económicas de la región y se definieron los siguientes proyectos emblemáticos: Sistema Mesoamericano de Salud Pública; Programa para el Desarrollo de Vivienda Social en Centroamérica; Sistema de Información Territorial para la reducción de Riesgos de Desastres Naturales; Estrategia Mesoamericana de Sustentabilidad Ambiental; Energía; Telecomunicaciones; Transporte; Facilitación Comercial y Competitividad”.<sup>9</sup>

## VI. Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana, IIRSA

La iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana, IIRSA, es un programa conjunto de los gobiernos de 12 países de América del Sur que promueve la integración física de dichos países, a través de la modernización de la infraestructura de transporte, energía y telecomunicaciones, me-

<sup>9</sup> Ver Revista Mexicana de política Externa 83. Bosco Martí Ascencio: Proyecto Mesoamérica: fortaleciendo la integración y el desarrollo regional, junio 2008, Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores.

diente acciones conjuntas. De esa manera pretende estimular la integración política, social y económica sudamericana.

La Iniciativa surge de una propuesta del gobierno de Brasil y fue presentada en la Reunión de Presidentes de América del Sur, en Brasilia en el año 2000.

Dada la visión geoeconómica de la región, el referido espacio sudamericano se ha organizado a través de ejes multinacionales que concentran flujos de comercio actuales y potenciales.

Una consecuencia del crecimiento económico generado por la IIRSA será según sus promotores, el avance hacia una mayor sustentabilidad social que se traducirá en una mejor calidad de vida para la población, así como en el uso racional de los recursos naturales y en la conservación del patrimonio ecológico. Asimismo, creará condiciones para que los diversos agentes públicos y privados de la sociedad contribuyan al proceso de desarrollo y de integración.

El apoyo financiero a la Iniciativa, provendrá además del correspondiente al de los gobiernos participantes, del Banco Interamericano de Desarrollo, BID, de la Corporación Andina de Fomento, CAF, y del Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata, FONPLATA. Asimismo se cuenta con la participación del Banco Mundial y con recursos del sector privado.

Brasil y México no solo encabezan los esfuerzos multilaterales latinoamericanos más significativos en materia de infraestructura, como son la IIRSA y el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica, sino en lo particular llevan a cabo sendos programas en la materia, que involucran amplios recursos financieros. Nos referimos al Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) de Brasil y al Plan Nacional de Infraestructura 2007-2012 de México.

En junio de 2008, se llevó a cabo en la ciudad de São Paulo, una reunión para presentar a los empresarios e inversionistas brasileños el Plan Mexicano de Infraestructura. Dado el especial interés generado, se decidió realizar un ejercicio similar en México, con el objetivo de que los empresarios mexicanos del sector, conozcan las oportunidades que ofrece el Programa de Aceleración del Crecimiento de Brasil.

A pesar del nebuloso panorama que hoy presenta la integración regional y subregional en América Latina, bien podemos reconocer en el Proyecto Mesoamérica y en la IIRSA, esfuerzos de relevancia que continúan su perfeccionamiento y avance y que sin estar exentos de obstáculos, trazan una vía segura que permita llenar poco a poco, el enorme vacío logístico que caracteriza a nuestra región latinoamericana.

En seguimiento al mandato presidencial de la Cumbre de América Latina y el Caribe sobre la Integración y Desarrollo, realizada en Bahía, Brasil, en diciembre de 2008, se celebró el pasado mes de agosto en Buenos Aires, Argentina, en la sede del BID – INTAL, una reunión para promover la articulación y convergencia de ambas iniciativas a favor de la integración regional.

En el marco de la XVI Reunión de Coordinadores Nacionales de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), se invitó al Director General del Proyecto Mesoamérica de México y al Asesor del Comisio-

nado Presidencial de Colombia, a compartir los avances de ambos emprendimientos con el objetivo de identificar posibles áreas de convergencia entre ellos.

Se acordó profundizar el intercambio de experiencias entre estos mecanismos, así como explorar la posibilidad de establecer un vínculo formal que permita el diálogo interregional para promover la integración de América Latina.

Cabe destacar que en la referida reunión de Buenos Aires, participaron igualmente, los representantes del Comité de Coordinación Técnica de IIRSA, conformado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF), y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca de Plata (FONPLATA).

En septiembre de 2002, el suscrito propuso<sup>10</sup> establecer "Un Programa Latinoamericano para el Desarrollo Fronterizo que, aprovechando el gran esfuerzo emprendido por los países sudamericanos reunidos en el "Compromiso de Brasilia 2000" y por los países mesoamericanos en el Plan Puebla – Panamá sirva para ampliar el concepto de infraestructura, adicionándole los principales elementos que deben caracterizar un verdadero desarrollo sustentable de nuestros países".

Para apoyar la propuesta, el suscrito señalaba que "tal y como es reconocido, la Unión Europea es la entidad de integración internacional más sólida. Desde sus orígenes, realizó programas de apoyo a las regiones menos favorecidas y, posteriormente, estableció fondos especiales y de compensación para atender las principales necesidades en los ámbitos económico y social.

Dentro de los resultados positivos más evidentes de la Unión se encuentran las denominadas regiones que en parte, explican su actual desarrollo en virtud de la atención especial que Bruselas dio y continua dando a los llamados espacios fronterizos. Si observamos cada una de las fronteras de América Latina, será posible comprobar que existen más desarreglos y litigios territoriales que compromisos para el desarrollo económico y social.

Basado en ello y en la disposición del Banco Europeo de Inversiones (BEI) para financiar proyectos en la región desde el final de la década de los noventa, sería posible esbozar el citado Programa, que también contaría con la participación de los bancos subregionales de desarrollo y del Banco Interamericano de Desarrollo. Como fue comentado, el Plan Puebla – Panamá (hoy Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica) y el llamado Consenso de Brasilia de 2000 (hoy Iniciativa para la Infraestructura Regional Sudamericana) tendrán efectos directos e indirectos en los espacios fronterizos latinoamericanos. Mientras tanto, no contemplan a satisfacción la totalidad de los instrumentos y políticas que son necesarias para la consecución de sus principales objetivos.

Ciertamente, en este emprendimiento latinoamericano, sería útil incorporar algunas iniciativas que comienzan a dar resultado en Mesoamérica y que tiene que ver con algo valioso que perdemos, probablemente por causa del contagio internacional: la voluntad política".

<sup>10</sup> Ver Salvador Arriola, *Economía e política externa na América Latina. Política Externa, Vol II, N°2 setembro – outubro- novembro 2002, Universidade de São Paulo, USP, Brasil.*

En el caso de la puesta en marcha tanto del Proyecto Mesoamérica, como de la IIRSA, la citada voluntad política debe expresarse no solo en la finalización de la cartera de proyectos de infraestructura que les corresponda, sino en la paralela consecución de objetivos integrales en los ámbitos económico, social y cultural.

Las obras de infraestructura que se proponen ambas iniciativas, tendrían sin duda, bajo la perspectiva integral que apuntamos, un efecto virtuoso en los distintos países involucrados. Dicha visión forma parte de las nuevas políticas y características que por ejemplo, se han introducido en el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica para imprimirle una nueva dinámica que lo pueda consolidar como un instrumento eficaz de desarrollo regional integral.

La propuesta de establecer un Programa Latinoamericano para el Desarrollo Fronterizo, consistiría en aprovechar esa nueva característica de combinar la realización de proyectos de infraestructura con el avance paralelo en programas productivos, de desarrollo social y cultural, que se deben emprender en Sudamérica y Mesoamérica.

El Programa consistiría primero, en la identificación de aquellos espacios fronterizos, que formando parte del Proyecto Mesoamérica y de la IIRSA, tuvieran mayores probabilidades de conformar círculos virtuosos integrales y sobre todo, multiplicar los beneficios al mayor número de poblaciones involucradas.

En el caso por ejemplo, de la frontera entre México y Guatemala, sería importante evaluar además, las experiencias obtenidas del Programa para el Desarrollo Sostenible de las Poblaciones Fronterizas, (PRODESFRO) incluyendo los programas comunes de análisis multidisciplinario fronterizo por parte de las principales instituciones académicas de ambos países, así como la necesaria puesta en marcha del llamado Circuito Cultural Fronterizo anteriormente comentado.

El II Encuentro que llevarán a cabo los responsables de conducir los trabajos de la llamada Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana, (IIRSA) con aquellos funcionarios que representan al Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica, debería dedicarse entre otros, a la definición del mecanismo formal que permita iniciar el necesario dialogo interregional, así como a la tarea de constituir un Programa Latinoamericano para el Desarrollo Fronterizo, que reuniendo las experiencias de ambas partes dentro de una estrategia común, que aliente la visión integral que propugnamos, así como las alianzas empresariales y gubernamentales que hagan posible la participación de sudamericanos y mesoamericanos en los distintos emprendimientos que promuevan tanto la IIRSA, como el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica.

En la propuesta de constituir un Programa Latinoamericano para el Desarrollo Fronterizo, existe una coyuntura favorable: contamos con una institución financiera netamente latinoamericana, que participa tanto en el apoyo a proyectos de IIRSA, como a los que promueve el Proyecto Mesoamericano.

Nos referimos, a la Corporación Andina de Fomento, CAF, de la cual forman parte la gran mayoría de los países de nuestra región, con la única participación

extraregional de España, a diferencia del origen diverso de un gran número de países accionistas del Banco Interamericano de Desarrollo, BID.

Del Proyecto Mesoamérica son miembros de la CAF, Colombia (socio fundador), Costa Rica, México (quien fuera el primer socio no andino de la institución) y Panamá. En el caso de la IIRSA, son socios de la CAF, todos los países que en ella participan, salvo Guayana y Surinam.

Además de ésta importante característica, la CAF cuenta con el Programa de Apoyo al Desarrollo e Integración Fronteriza, PADIF, iniciativa diseñada por la propia CAF desde mediados del actual decenio, que tiene como finalidad apoyar y hacer converger programas subregionales y binacionales de desarrollo e integración fronteriza que promuevan la articulación física y el mejoramiento de los pasos de frontera, así como el desarrollo productivo, social y ambiental sostenible de los espacios fronterizos.

El *PADIF* se desarrolla sobre la base de tres ejes estratégicos principales, los cuales son:

- *Integración física*: orientado hacia el apoyo de aquellos proyectos que faciliten el establecimiento de una articulación adecuada entre los territorios fronterizos, mejoren la logística y operatividad en los pasos de frontera, e impulsen el forjamiento de mayores y mejores conexiones con las *redes sudamericanas* identificadas en transporte, energía y telecomunicaciones.
- *Desarrollo económico-productivo*: orientado hacia el apoyo de iniciativas cuyo objetivo sea mejorar y diversificar las condiciones económicas y productivas de los sectores fronterizos, promoviendo su competitividad e inserción eficiente y equitativa.
- *Desarrollo social y ambiental sostenible*: orientado hacia el apoyo de programas que busquen facilitar y mejorar el acceso de la población de las zonas fronterizas a servicios como agua potable, saneamiento básico, educación, cultura, etc., que promuevan una mejor calidad de su vida y un desarrollo humano y equitativo.

El *PADIF* focaliza su acción en las regiones y los pasos de frontera donde la CAF ya viene apoyando proyectos específicos previamente identificados por los países accionistas. No obstante, actúa igualmente en aquellas regiones donde proyectos de integración física requieren complementarse con programas de desarrollo integral en el marco de los *Ejes de Integración y Desarrollo (EID)* definidos en torno a la IIRSA.

#### *Fondo de Cooperación e Integración Fronteriza (COPIF)*

El COPIF cuenta con recursos iniciales de USD 4 millones. La fuente del COPIF serán aportes de la Corporación, provenientes de las utilidades netas del año 2007 y recursos proporcionados por otras instituciones o países, en virtud de convenios suscritos con la CAF.

El Fondo tiene por objeto apoyar y financiar la oportuna identificación, preparación y ejecución de proyectos de alto impacto que promuevan el desarrollo humano sostenible en las regiones fronterizas, y contribuyan al fortalecimiento de la cooperación, el diálogo, la confianza mutua y la integración fronteriza tanto a nivel bilateral como multilateral.

Como podemos advertir, el llamado PADIF, reúne los mismos objetivos y características que formaban parte del Programa para el Desarrollo Sostenible de las Poblaciones Fronterizas, PRODESFRO, entre Guatemala y México y que iniciara sus labores en el año de 1996, así como de los principales propósitos contenidos en el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica, (Proyecto Mesoamérica) aprobado en la X Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, ocasión en la que los Jefes de Estado de Centroamérica, Colombia y México revisaron los resultados del proceso de reestructuración y fortalecimiento del Plan Puebla Panamá.

La CAF y por lo tanto el PADIF, focalizan y concentran su acción, en el área sudamericana complementando también proyectos de integración física con programas de desarrollo integral en el marco de los Ejes de Integración y Desarrollo definidos en torno de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana, IIRSA.

En resumen, América Latina cuenta hoy con dos emprendimientos en el área de la infraestructura, que se acompañan con programas en el área productiva, del desarrollo social y de la cultura, que intentan romper con la inercia, desgano y falta de voluntad política en que han caído diversas iniciativas integracionistas.

Así también, América Latina cuenta con una institución financiera que desarrolla proyectos fronterizos bajo la referida visión integral y que si bien focaliza dichos esfuerzos en el espacio sudamericano, tiene por su amplia membresía, la posibilidad de llevarlos igualmente a cabo, en territorio mesoamericano. En efecto, Colombia, México, Costa Rica y Panamá, integrantes del espacio mesoamericano pueden solicitar recursos de la CAF, para avanzar en el desarrollo de proyectos fronterizos y posibilitar igualmente, mediante la participación de entre otros, el Banco Centroamericano de Integración Económica, BCIE y el BID, la financiación de iniciativas en materia fronteriza en los hasta ahora países no miembros de la CAF, como es el caso de El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Belice.

La participación de países latinoamericanos que son miembros al mismo tiempo miembros de la CAF y del BCIE, permitirá no solo ampliar los apoyos financieros para los proyectos que se decidan realizar en Mesoamérica, sino coordinar ante diversas instituciones financieras multilaterales, recursos adicionales que permitan atender emprendimientos en toda la región latinoamericana y avanzar en la puesta en marcha del Programa Latinoamericano para el Desarrollo Fronterizo.

En la propuesta original que realizamos al respecto, se recordaba la disposición desde mediados del decenio de los noventa, del Banco Europeo de Inver-

siones, BEI, y del apoyo que la propia Unión Europea puede otorgar a distintos programas en los espacios fronterizos de América Latina, incluyendo dentro de ella, las acciones en favor de las regiones menos favorecidas.

Apenas hace uno cuantos días, el pasado 30 de septiembre, la Unión Europea propuso<sup>11</sup> "el lanzamiento de un mecanismo de financiamiento para proyectos de infraestructura en América Latina, en áreas como energía renovable, eficiencia energética, transportes y medio ambiente. Inicialmente se contaría con un presupuesto de la Unión Europea, UE, de 100 millones de euros de estímulo, para que instituciones financieras coloquen un volumen más amplio de recursos para apoyar las iniciativas que correspondan. La medida fue anunciada por la Comisaria Europea de Relaciones Externas, Benita Ferrero-Waldner.

Llamada de la Facilidad de Inversión para América Latina, el instrumento sugerido por el órgano ejecutivo de la UE, está inspirado en un mecanismo ya existente, dirigido a los países vecinos de la UE. Según Ferrero, en 2008 los 71 millones de euros destinados por la UE para ese objetivo financiaron iniciativas que en total, totalizaron los 2,7 miles de millones de euros".

Brasil y México, los países de mayor dimensión y peso económico de América Latina, gestores de las iniciativas sudamericana y mesoamericana en materia de infraestructura, deben encabezar la cruzada por convertir a las fronteras de la región en polos de desarrollo y convivencia.

En ese ejercicio fundamental, además de realizar los proyectos logísticos y de infraestructura, se deberán establecer programas integrales en los que prevalezca la voluntad de los países más desarrollados por contribuir a la mejora de las regiones menos favorecidas. Especial esfuerzo debe dirigirse a la identificación de aquellas comunidades fronterizas que tienen vínculos históricos y culturales entre sí, con el objetivo de emprender acciones que permitan consolidar por esa vía, dichos valores, así como influir positivamente en los emprendimientos futuros que en otras áreas y sectores se lleven a cabo.

Brasil convocó en 2008 a la Primera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de los países de América Latina y el Caribe, en cuyo documento final se otorga especial prioridad al desarrollo de proyectos de infraestructura. México desde principios del decenio de los ochenta, diseñó y avanzó en la concreción de acciones en el espacio fronterizo con Guatemala, que al difundirse, han permitido avances similares en el conjunto de los países mesoamericanos.

La actual coyuntura política en América Latina, también ayuda, dado que México ejerce actualmente la Secretaría Pro-Témpore del Grupo de Río, y será sede de su próxima reunión a principios de 2010.

México y Brasil, tienen la responsabilidad de trabajar juntos en este importante desafío, que a diferencia de los temas tradicionales de la integración, convoca de forma natural a toda la región latinoamericana.

<sup>11</sup> Ver Valor Económico, 1 de octubre de 2009, A2, Sección Brasil.

En mayo de 2010, se celebrará en Madrid, España, la próxima Cumbre de América Latina y el Caribe - Unión Europea, ocasión propicia – si se trabaja previamente – para anunciar el paquete de apoyo de la Unión Europea, al Programa Latinoamericano de Desarrollo Fronterizo.

## VII. Bibliografía

*Acta de Veracruz*, adoptada en la XVIII Reunión de Cancilleres previa a la XIII Reunión del Grupo de Río que se realizó en la ciudad de México en mayo de 1999.

Arriola, Salvador. *Economía e política externa na América Latina*. Política Externa, vol. II, Nº2 setembro – outubro- novembro 2002, Universidade de São Paulo, USP, Brasil.

Arriola, Salvador. *Política Externa*, vol. II – Nº 2 - Setembro – Outubro – Novembro – 2002.

Revista Mexicana de política Externa 83. Bosco Martí Ascencio: *Proyecto Mesoamérica: fortaleciendo la integración y el desarrollo regional*, junio 2008, Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores.

Ricupero, Rubens . Estado de São Paulo. ALIAS (J4) *Como entender nossos rotos heróis*, 2 de agosto de 2009.

I Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno, *Mecanismo de Consulta y Concertación Política, Compromiso de Acapulco para la Paz, el Desarrollo y la Democracia*, Acapulco, noviembre 29, 1987. Integración Regional.

IX. Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno, *Mecanismo de Consulta y Concertación Política*, Quito, 5 de septiembre de 1995.