

DE LA CONCERTACIÓN A LA INTEGRACIÓN

LECCIONES DEL PLAN ELAC2007 PARA CREAR SOLIDARIDADES DE HECHO EN AMÉRICA DEL SUR

Mariano Ferrero*

“Europa no se hará de una vez ni en una obra de conjunto: se hará gracias a realizaciones concretas, que creen en primer lugar una solidaridad de hecho.”

Declaración Schuman, 9 de mayo de 1950.

1. Introducción

El cambio de siglo implicó también, en particular para América del Sur, un cambio de ciclo. Llega a su fin una era de hegemonía incontestada del neoliberalismo, en que primaron las recetas libremercadistas de apertura comercial y privatizaciones del Consenso de Washington, con las ruinas de la sociedad argentina como testimonio. Se abren paso al gobierno, a través de elecciones, un conjunto de partidos y coaliciones políticas que conforman lo que se dio en llamar la nueva izquierda latinoamericana. Ese “giro a la izquierda”, si bien responde en cada sociedad a las particularidades de su trayectoria histórica, expresa la desafección social generalizada por las políticas precedentes y una sensibilidad acrecentada ante las inequidades sociales en la región.

Entre los principios políticos que comparten los nuevos gobiernos destaca un interés declarado por impulsar la integración regional, lo que generó expectativas de un decidido avance en los procesos regionalistas. No obstante, la nueva configuración política sudamericana no ha revertido en una tendencia sostenida a consolidar y fortalecer los proyectos regionalistas, sino que se caracteriza por resultados ambiguos en la materia y la aparición de distintos signos de fragmentación. En esta primera década del siglo XXI, el panorama

* Doctor en Ciencias Políticas y Especialista en Relaciones Internacionales por la Universidad del País Vasco (España). Consultor-Cooperante Internacional en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

ma de la integración regional en América del Sur se caracteriza por la proliferación de proyectos e iniciativas regionalistas de alcance, objetivos y contenido diversos. Mientras el MERCOSUR y la Comunidad Andina de Naciones (CAN) se hallan sometidos a crisis, tensiones y replanteo político, se ha ido perfilando el proyecto de la Comunidad Sudamericana de Naciones. Impulsado en un primer momento por Brasil, ese bloque sudamericano ha logrado concitar la atención de los doce países del sub-continente y, en particular, el interés de la activa política regional del presidente venezolano Hugo Chávez.

En este contexto, la posibilidad de asistir a diversos seminarios¹ que se desarrollaron en la CEPAL en torno a las perspectivas de evolución futura de la integración regional en América Latina ha sido el terreno propicio para elaborar este artículo. Asistir a exposiciones de, y debates entre, *practitioners* y académicos especializados en estos asuntos, junto a la tarea investigadora desarrollada en la preparación de insumos para dichos eventos, resultó un cruce de experiencias de aprendizaje que tiene un reflejo en a las reflexiones que siguen. En ellas, he intentado adoptar un enfoque propositivo, tratando de identificar una dimensión de colaboración concreta, y de efectos multiplicadores, que permita hacer avanzar a la integración sudamericana en la línea de crear solidaridades de hecho, como señalaba el pionero europeísta Jean Monnet.

2. Cruce de caminos para el aprendizaje: entre teoría y práctica, diplomacia y academia

En el curso de diversos encuentros académicos se insiste, de manera reiterada, en la opinión de que los procesos sobre integración regional en América Latina y el Caribe tienen un carácter altamente retórico. Concretamente se aduce que a las expresiones genéricas de voluntad política en su favor no las acompaña una decisión política real que traduzca las discusiones en compromisos efectivos o en pasos concretos en pro del objetivo integracionista. Estas mismas

1 Destaco en este sentido, además del seminario del cual resultó la presente reflexión (citado más adelante), el evento organizado por la CEPAL, el BID y el Observatorio de las Relaciones UE-América Latina (OBREAL) bajo el título *Los procesos de integración en la encrucijada: perspectivas de futuro*, en Santiago de Chile, 21-22 de noviembre de 2006.

opiniones se han vertido, en particular, respecto al proyecto de construir la Comunidad Sudamericana de Naciones, considerando que esa “extraordinaria oportunidad política” requiere avanzar en el “camino de la integración real, más allá de la retórica” (Cardona, 2005: 92).

Estas consideraciones han estado también presentes, en numerosas ocasiones, en el plano de la política práctica. En este sentido se entienden los debates que llevó adelante la Comisión Estratégica de Reflexión compuesta por los representantes de los doce Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad Sudamericana de Naciones. Su trabajo consistió en identificar un mínimo común denominador de actuaciones que conformen una agenda de acción concreta para el avance de la integración regional, plasmada en la *Declaración de Cochabamba* de diciembre de 2006.

Sin embargo, ese plan de acción virtualmente ignora una gran avenida para el avance en el trabajo mancomunado de los países de la región como el que ofrece el proceso de adaptación a los cambios en la organización social y productiva implicados por la difusión de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC). Máxime cuando los mismos países están participando de un novedoso mecanismo de concertación regional que ha establecido un acuerdo operativo –eLAC2007– para lograr un desarrollo inclusivo de la Sociedad de la Información. Este Plan de Acción regional, por lo demás, se basa en potenciar las estrategias-e nacionales y utilizar las instituciones y procesos de integración regional existentes para trabajar en la necesaria dimensión supranacional en el aprovechamiento de las oportunidades de la ‘revolución informacional’.

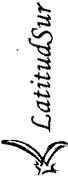
Nos parece interesante ligar el aprendizaje que se ha hecho, en el marco de eLAC2007, en materia de concertación regional proactiva con las oportunidades que generan las TIC, y que se han identificado en ese mismo marco, para actuar de forma cooperativa e integradora en la región. En particular, pretendemos destacar el paso a la Sociedad de la Información como un poderoso vector potencial para la integración regional a partir de un conjunto de actuaciones públicas concretas, en una materia más técnica que abiertamente política. Para ilustrar el modo en que podrían incorporarse estas actuaciones en una propuesta integracionista, tomamos el ejemplo de la Comunidad Sudamericana de Naciones aprovechando que su reciente II Cumbre presidencial aprobó un documento que establece

una serie de áreas prioritarias en las que se pretende hacer avanzar la integración con pasos concretos.

En el marco de un Seminario Internacional organizado por FLACSO y la CEPAL², el embajador Luis Maira, representante de la Presidenta de Chile en la Comisión Estratégica de Reflexión encaminada a esta Cumbre, señaló la relevancia de este camino gradual frente a la imposibilidad de descansar en la idea del proceso de impulso único, a todo o nada. En ese sentido, se trataría de recuperar en América Latina el espíritu de la *Declaración Schuman*, hito fundacional de la integración europea, que plantea avanzar a través de realizaciones concretas que creen solidaridades de hecho entre los países integrados. Más aún, “propone actuar de inmediato sobre un punto limitado, pero decisivo” como era el carbón y el acero en Europa para sentar las bases comunes de desarrollo económico en plena “era industrial”. En el contexto de la transformación actual de los patrones de desarrollo de las naciones, asociada con la centralidad del conocimiento y la innovación, las tareas destinadas a lograr un acceso equitativo de los países de la región latinoamericana a la Sociedad de la Información pueden constituir una buena oportunidad.

3. La Comunidad Sudamericana de Naciones tras Cochabamba: ¿hay un plan para la CASA?

La integración regional tiene una larga historia en América Latina y el Caribe. Al menos desde la segunda mitad del siglo XX, la región asistió a la aparición de sucesivas iniciativas integracionistas de alcance regional, como la ALALC y su sucesora ALADI, o sub-regional: el Mercado Común Centroamericano (actual SICA), el Pacto Andino (hoy CAN), el CARICOM, y más recientemente el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). En ese contexto, el proyecto de integrar el sub-continente sudamericano constituye el último de esos procesos de unificación, que aspiran a dar forma al ideal latinoamericanista que remontan a los héroes de la independencia.

 2 Ambas instituciones, junto con la española Fundación Carolina, organizaron el Seminario Internacional *Paradojas de la Integración en América Latina* en Santiago de Chile, el 13 y 14 de diciembre de 2006. La presente contribución tuvo en los debates de este encuentro, así como en el trabajo de investigación propio previo al mismo, su fuente de inspiración inmediata.

La idea de crear una comunidad sudamericana fue lanzada en 2000 durante la I Cumbre Sudamericana convocada por el entonces presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso. El proyecto se sustentaba en dos pilares: una zona de libre comercio que se crearía por la convergencia entre MERCOSUR y Comunidad Andina, y la IIRSA como iniciativa de integración de infraestructuras en la región. Pero es en la III Cumbre, de diciembre de 2004 cuando, a través de la *Declaración de Cusco*, se crea oficialmente la Comunidad Sudamericana de Naciones, y se instala en la opinión pública la imagen de un nuevo proceso de integración en marcha. Sin embargo, esa declaración fundacional tuvo un carácter genérico, reiterando la voluntad política integracionista pero sin identificar cursos de acción ni acuerdos concretos, e indicando a la concertación y coordinación política y diplomática, y la convergencia hacia un espacio económico sudamericano de libre comercio como las principales herramientas para construir la Comunidad regional (Gudynas, 2006).

En septiembre de 2005, la I Cumbre de la Comunidad Sudamericana de Naciones realiza una primera aproximación a una agenda de trabajo fijando, con la *Declaración de Brasilia*, ocho áreas de acción prioritaria con carácter muy general, incluyendo en último término "las telecomunicaciones". A finales de ese año, como forma de contrarrestar la tendencia a un "exceso retórico" que convirtiera en inocuo el proceso, se conformó la Comisión Estratégica de Reflexión sobre el Proceso de Integración Sudamericano. Este grupo de trabajo, compuesto por los representantes de los doce Jefes de Estado de los países miembros, tuvo como propósito elaborar propuestas que impulsen el proceso de integración en todos sus aspectos. Su labor ha tenido reflejo en la Declaración de Cochabamba, en la identificación de un mínimo común denominador de líneas de acción para crear una Sudamérica integrada. En ese documento se identifican los trazos gruesos para construir la CASA (nombre dado en Cochabamba a la Comunidad Sudamericana de Naciones)³ partiendo de

3 Meses después, en el marco de una reunión sectorial en la venezolana Isla Margarita, la I Cumbre Energética Sudamericana, se decidió rebautizar al bloque como Unión de Naciones Sudamericana (UNASUR). El anfitrión Hugo Chávez fue el promotor de este cambio de denominación que, afirmó, marca un cambio conceptual (EFE, 2007). También se decidió institucionalizarlo con la creación de una Secretaría Permanente con sede en Quito, siendo designado el ex presidente ecuatoriano, Rodrigo Borja, para ocupar el cargo.

una visión multidimensional del desarrollo que supera el enfoque centrado en lo comercial.

De ese modo, en el marco de la declaración final de la II Cumbre de la Comunidad Sudamericana de Naciones se identifican una serie de temas prioritarios, más desagregados que las áreas de acción de 2005, en los que deberá trabajar la Comisión de Altos Funcionarios, órgano ejecutivo encargado de implementar las decisiones presidenciales y ministeriales. Para ello debe coordinar las iniciativas existentes, trabajando de manera conjunta con otros organismos regionales de cooperación e integración, y sugerir iniciativas y acciones concretas para avanzar en los temas prioritarios y los grandes objetivos de la integración regional que la misma Declaración explicita. Si bien de manera menos nítida la Declaración ofrece, tras una lectura sistemática, un tratamiento prioritario a cuatro tareas que, se habían identificado como aquéllas en que basar el impulso inicial del proceso sudamericano. Estas son:

- a) Progresos en la conectividad, donde el énfasis se pone en la infraestructura física de transportes aunque también se mencionan las telecomunicaciones;
- b) Integración energética, con la perspectiva de diseñar un sistema regional que permita aprovechar los recursos energéticos de manera integral, equilibrada y sostenible;
- c) Cooperación en políticas sociales para enfrentar la pobreza y la desigualdad, con el objetivo de superar la exclusión social;
- d) Cooperación científico-tecnológica para la innovación y el desarrollo productivo, y la coordinación y complementación educativa y cultural que refuercen una identidad sudamericana.

Por su parte, entre los temas de trabajo de la Comisión apenas se hace mención, como uno más, a las “tecnologías de la información y comunicaciones” dentro de la *Declaración de Cochabamba* (art. 9-i). A partir de la experiencia de concertación que genera el eLAC2007, nos interesa destacar que lejos de ser ‘un tema’ las TIC implican un cambio paradigmático que afecta transversalmente a la gran mayoría de los asuntos reseñados en el citado artículo 9 y, más en concreto, a tres de las cuatro grandes tareas antes apuntadas. Para calibrar esas repercusiones es necesario, inicialmente, hacer una presentación general del proceso de concertación regional en torno a la Sociedad de la Información.

4. El Plan de Acción eLAC2007: una novedosa experiencia de concertación regional para una Sociedad de la Información inclusiva⁴

América Latina y el Caribe tiene una extensa experiencia en mecanismos multilaterales de concertación regional y sub-regional para abordar de modo coordinado una diversidad de asuntos con incidencia en la esfera supranacional. El Plan de Acción Regional eLAC 2007, sin embargo, es el resultado de un proceso muy concreto, en que se ha operado una forma de concertación de políticas sobre una materia específica. Se trata de una concertación novedosa por su temática, estilos y participantes, en que los gobiernos con la participación de actores no estatales adoptan planes de acción y establecen mecanismos para monitorear su cumplimiento. Este tipo de fórmulas están en el camino de construir lo que Francisco Rojas Aravena (2000) denomina “multilateralismo cooperativo efectivo”, que en el plano internacional tienen como exponentes las conferencias de desarrollo de los ‘90, en particular las Cumbres de Monterrey y de Johannesburgo y, por supuesto, la Cumbre del Milenio.

En concreto, el eLAC2007 aborda desde una óptica regional una temática de enorme relevancia mundial como es la adaptación a las nuevas condiciones generadas a partir de la difusión masiva de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en las sociedades contemporáneas. Esta nueva realidad en el campo de la tecnología y la infraestructura está impulsando una transformación general de la organización social y productiva tanto en los países desarrollados como en vías de desarrollo, que se recoge bajo el rótulo de Sociedad de la Información.

Las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) permiten nuevas formas de crear y divulgar información, y de entablar comunicaciones a grandes distancias, en espacios virtuales y en tiempo real. Esto a su vez está generando profundas alteraciones, por ejemplo, en la forma en que las personas trabajan

4 Este apartado es una versión abreviada de los resultados de la investigación que sirvió como insumo a la entonces Secretaria de la Comisión de la CEPAL, Sra. Marta Maurás, para elaborar su presentación en el Seminario Internacional de diciembre. Posteriormente, el documento extenso de la investigación fue publicado dentro de la serie Documentos de Proyectos de la CEPAL, como Maurás/Ferrero (2007).

y piensan, usan su tiempo libre y se expresan culturalmente, cómo se organizan políticamente y actúan en conjunto, o producen y hacen negocios.

Este cambio paradigmático se hace sentir en una diversidad de campos temáticos. En el campo de la economía, evidentemente tiene consecuencias sobre el crecimiento económico y la distribución del ingreso, como también sobre los niveles de productividad y la posible generación de nuevas ventajas competitivas dinámicas y formas más eficientes de organizar la producción y el comercio.

También tiene implicaciones que hacen al desarrollo social, como ocurre con las oportunidades que brinda para mejorar la cohesión social mediante la prestación más eficiente e inclusiva de servicios sociales en materia de salud, educación, formación profesional o prevención de desastres naturales. A su vez, ofrece las condiciones para efectivizar derechos básicos como el de la libertad de expresión e información o la plena participación en la vida cultural.

En el plano político, la incorporación de las TIC puede contribuir a una mayor transparencia de la gestión pública como a un incremento en las posibilidades de participación ciudadana reforzando los sistemas democráticos en su eficacia y legitimidad.

Este proceso de transición paradigmática no ocurre en un vacío sino que depende en gran medida del nivel de desarrollo y la distribución de la riqueza alcanzados en la 'era industrial' por los países, lo que establece la dotación inicial de recursos, capacidades y conocimientos con que cuentan. Por ende, tanto los ritmos de ese proceso como los obstáculos para adaptarse exitosamente son diferentes para los países y las regiones en función de las características y el grado de desarrollo precedentes.

En consecuencia, si bien esta transición tecnológica y organizativa ofrece, por un lado, oportunidades de desarrollo (con la tecnología como una herramienta), plantea por otro, riesgos de ampliar la desigualdad entre países y dentro de éstos. Es decir se puede producir una brecha digital que aleja a aquellas personas que ya se benefician del acceso y uso de las TIC de quienes aún no son capaces de hacerlo.

Reducir la brecha digital implica mejorar las condiciones de acceso de las personas a las TIC; lo que se puede entender en un triple sentido:

a) el acceso físico a las infraestructuras, servicios genéricos y sistemas tecnológicos de última generación (donde existen diferencias

- marcadas entre zonas urbanas y rurales);
- b) el acceso económico, que refiere a la disponibilidad de recursos financieros para que las personas se conecten (el precio de conexión incluye los costos de telecomunicaciones, de acceso a Internet y del equipo terminal -PC, celular, etc.);
 - c) el acceso socio-cultural que tiene que ver con poseer las capacidades y conocimientos necesarios para poder aprovechar las oportunidades generadas por las TIC sin que esto represente una amenaza para la preservación de la diversidad lingüística y cultural.

Dada la alta complejidad de las tareas a desplegar así como el carácter transfronterizo de las tecnologías y relaciones sociales informacionales, se hace indispensable que los Estados acuerden ciertas estrategias multilaterales de acción para impulsar y gobernar esa transformación. Por ello, no es extraño que este asunto global haya pasado a ser parte central de la agenda de desarrollo, a partir de su incorporación en el marco normativo de la acción multilateral provisto por los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). En ese contexto se enmarca la celebración de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información entre 2003 y 2005 que estableció un claro compromiso político de lograr una 'sociedad de la información para todos', instrumentando a tal efecto un plan de acción global para mejorar la conectividad y el acceso a las TIC con el horizonte de 2015, al igual que los ODM.

En el marco del proceso preparatorio a escala regional de la CMSI, es en la Conferencia Ministerial Regional de América Latina y el Caribe celebrada en Río de Janeiro en 2005, que se pone en marcha una dinámica de concertación que, además de establecer posiciones comunes de cara a la Cumbre Mundial, se traduce en la adopción del eLAC2007 como un plan de acción regional que complementa la elaboración de estrategias digitales que han comenzado a establecerse en varios países en el ámbito nacional. El Plan de Acción es producto de una evolución de la concertación regional que pasa de los acuerdos y declaraciones políticas (Florianópolis, en 2000 y Bávaro, en 2003, son las declaraciones más significativas) que dan cuenta de un amplio debate en torno a temas tan diversos como la libertad de expresión, el derecho de las personas al acceso a las TIC, la propiedad intelectual, etc., a la concreción de una serie de

objetivos prioritarios, a ser logrados con base en unos instrumentos, acciones y proyectos concretos.

Cabe destacar cuatro principios que yacen a la base de las acciones concertadas en el plano regional:

- a) un principio central es potenciar las estrategias digitales nacionales contribuyendo a su profundización y a reducir sus costos a través de la convergencia regional;
- b) un segundo principio, fortalecer los procesos de integración regional existentes dadas las características de las tecnologías de información y comunicaciones, en cuyos procesos productivos y aprovechamiento eficiente se requiere de economías de escala, y cuya lógica de utilización desborda las fronteras nacionales; y utilizar las instituciones regionales existentes;
- c) un tercer principio, tomando en cuenta el gran dinamismo que caracteriza al desarrollo de las TIC, adopta un plazo breve que favorece el seguimiento y revisión de los compromisos, así como el ajuste flexible de las metas en función de lo conseguido, del aprendizaje realizado y de los cambios contextuales experimentados;
- d) una cuarta dimensión es asegurar una plataforma “multi-stakeholder” para poner en marcha una agenda coordinada en materia de TIC. Si bien se trata de una agenda de políticas públicas en cuya implementación los gobiernos deben desplegar un rol de liderazgo, se reconoce que una tarea tan compleja como construir sociedades de la información requiere una colaboración estrecha con otros actores públicos y privados.

Este último principio busca incorporar la mirada del sector privado, que desempeña un papel activo generando las condiciones materiales para el despliegue de las TIC (inversiones en industrias dinámicas del sector tecnológico) y también principales beneficiarios de aquellas con su uso para los negocios. También abre espacios a las organizaciones de la sociedad civil y la academia, interesadas en las repercusiones sociales y culturales, tanto por las oportunidades como usuarios para generar nuevos contenidos, compartir información y conocimientos o difundir ideas, como en su virtualidad para actualizar o coartar el desarrollo y vigencia de derechos fundamentales.

Es así que el consenso político se convierte en un acuerdo operativo, en un mandato de acción concreto (eLAC2007) para un

desarrollo digital inclusivo. Este será apoyado por un mecanismo de seguimiento por parte de los propios países, por la asistencia técnica de varios organismos internacionales y con la CEPAL como secretaría técnica. Así, el eLAC2007 constituye un instrumento de intermediación entre unas metas globales ambiciosas y con un horizonte temporal largo (2015) y las circunstancias y necesidades específicas de los países de la región a través de metas concretas en plazos relativamente cortos (2 años) que permiten una lógica de evaluación y aprendizaje constante.

El Plan de Acción regional se estructura en torno a cinco áreas temáticas con 30 metas concretas y 70 medidas con resultados medibles, ya sea en el ámbito nacional como regional. Tres responden a cuestiones sustantivas prioritarias como acceso a las tecnologías, creación de capacidades, y transparencia y eficiencia públicas; las dos restantes se refieren a condiciones facilitadoras del proceso de incorporación de TIC: los instrumentos de política (incentivos y marcos regulatorios) y el entorno habilitador (mecanismo de seguimiento de mandatos e iniciativas de cooperación y asistencia internacional)

En relación al acceso e inclusión digital la idea es impulsar el desarrollo de una infraestructura regional de TIC, en especial generando una robusta red de telecomunicaciones de banda ancha, aprovechando iniciativas con distinto grado de avance en los procesos de integración sub-regional (CAN, MERCOSUR, CARICOM, SICA) y en iniciativas de interconexión física como el Plan Puebla-Panamá o IIRSA. También resulta relevante la concertación regional en cuestiones tan determinantes para universalizar el acceso como la elección de los estándares técnicos que permitan la interoperatividad de distintas tecnologías alámbricas e inalámbricas a través de la región (por ejemplo, el estándar de la TV digital, que está en discusión en muchos países).

Establecer una alternativa regulatoria que permita la interoperabilidad implica poder aprovechar las economías de escala en la producción de equipamiento TIC, con la consecuente reducción de costos del acceso a esas tecnologías. Al mismo tiempo impide que el denominado "efecto candado" (altos costos de cambio) genere monopolios *de facto* que tienen repercusiones negativas en cuanto al acceso económico pero también respecto a un desarrollo tecnológico fluido en el futuro. Una dinámica similar afecta a los servicios genéricos en materia de software, por lo que se estableció la iniciativa de

crear un grupo de trabajo regional para intercambiar experiencias y criterios en torno al uso de diversas soluciones tecnológicas (estándares exclusivos o abiertos). Este tema resulta asimismo decisivo en materia de creación de capacidades y conocimientos ya que el uso de modelos de software de fuente abierta (gratis o comercial) es en principio más adecuado para promover la producción de tecnologías y contenidos que sirvan al interés público, ampliando las economías de escala y permitiendo un acceso a conocimientos públicamente disponibles.

Respecto de la transparencia y eficiencia de contenidos y aplicaciones públicas se apuesta por aprovechar el potencial regional mediante el desarrollo de redes de cooperación, intercambio y uso compartido de portales educativos o información pública en materia de salud o cultura, en una estrecha colaboración entre iniciativas públicas, privadas y de la sociedad civil.

En relación a los instrumentos de política se reitera la importancia del diálogo y la concertación regional de políticas de acceso universal, con la participación de la sociedad civil, la academia y el sector privado, lo que se debería traducir en marcos regulatorios e incentivos que favorezcan la progresiva consolidación de una sociedad de la información inclusiva en que se difunda el uso de TIC a todos los habitantes.

Finalmente, un aspecto decisivo en cuanto al entorno habilitador para hacer avanzar la sociedad de la información en la región consiste en establecer un mecanismo regional de seguimiento de la ejecución del propio eLAC2007. El mecanismo regional de seguimiento, que fue ratificado como permanente en 2006, está compuesto por Brasil, El Salvador, Trinidad y Tobago, y Ecuador (coordinador), y se encarga de identificar las prioridades de los países en relación a los grupos de trabajo que estableció el Plan de Acción, y asegurar el funcionamiento coordinado de todo el mecanismo de concertación.

Hacia abril de 2006, once países habían respondido a la consulta del mecanismo regional sobre los Grupos de Trabajo (GdT) y se hallaban participando activamente en uno o más de los GdT constituidos. En concreto, los grupos y países coordinadores eran los siguientes a esa fecha: Teletrabajo (Argentina), Tecnologías Alternativas (Colombia), Gobierno Electrónico (Nicaragua), Industrias Creativas (Argentina), Financiamiento (Argentina), Marco Legislativo (Perú).

Posteriormente se agregaron el grupo de Software (Brasil) y el de Redes Avanzadas, que se conformó al reconocer a la Red CLARA (Cooperación Latino Americana de Redes Avanzadas), organización no gubernamental que reúne a universidades y centros de investigación de la región, como un GdT en sí mismo. Finalmente, en los últimos meses se constituyeron otros dos grupos, centrados en la Gobernanza de Internet y la Infraestructura Regional. Se celebrará una Conferencia ministerial de seguimiento en El Salvador en noviembre de 2007, fecha en que expiran los mandatos del eLAC los que, se espera, serán reformulados con el horizonte de 2010.

En su calidad de Secretaría Técnica, la CEPAL apoya el trabajo de los GdT a través de asistencia analítica y cooperación técnica en el seguimiento general y la evaluación de la labor de los grupos. Asimismo gestiona y provee asistencia técnica en el funcionamiento del espacio colaborativo virtual en que tienen lugar los debates e intercambio de experiencias que alimentan el trabajo de los GdT. Ese espacio virtual, accesible vía el portal de CEPAL, está pensado para un acceso "abierto, transparente, inclusivo y multilingüe" por parte de los agentes claves para el avance de la sociedad de la información.

En definitiva, el Plan eLAC ofrece una agenda concertada entre países que, enfrentados a desafíos compartidos, identifican un conjunto de iniciativas y proyectos para el desarrollo regional de políticas públicas digitales que contribuyan a fortalecer el crecimiento con equidad, el desarrollo social, la democracia y la integración regional. Se orienta, esencialmente, a acelerar el avance hacia una sociedad de la información inclusiva, que beneficie a todos los habitantes de la región, lo cual requiere reducir sus costos económicos y sociales y traspasar barreras políticas y culturales.

5. El eLAC2007 en CASA: lecciones y sinergias del Plan de Acción regional para la Sociedad de la Información para los cursos de acción de la Comunidad Sudamericana

Se deben apuntar ciertas analogías en los principios rectores del modo de organización institucional que pretende guiar la construcción de la CASA y los que se adoptaron en el marco del eLAC2007. En primer lugar, en ambos procesos existe una preocupación por evitar la duplicación de esfuerzos optimizando las estructuras institucionales ya existentes a través de mecanismos de trabajo conjunto.

En ese sentido, se prevé que la Comisión de Altos Funcionarios de la CASA coordine las distintas iniciativas existentes, colaborando con los organismos regionales pertinentes en cada materia. En el ámbito de la Sociedad de la Información, el mecanismo de concertación latinoamericano constituye un espacio de trabajo ya en marcha con una participación protagónica de los países sudamericanos, que coordinan 7 de los 8 GdT constituidos y son la mitad de los miembros activos (solo Guyana y Surinam aún no participan). Se podría conformar un mecanismo de enlace con la CASA, para incorporar la agenda e iniciativas concretas surgidas en eLAC2007, compuesto por Brasil (miembro sudamericano del Mecanismo Regional de Seguimiento) y los otros países sudamericanos que coordinan GdT.

Asimismo, el eLAC2007 constituye una agenda de políticas públicas que ha sido consensuada por los Estados, estableciendo la oportunidad de cooperar en esas iniciativas como forma de potenciar las estrategias nacionales de desarrollo digital. Por tanto, coincide con las premisas adoptadas en Cochabamba en cuanto a que el proceso de construcción sudamericano debe “avanzar en políticas públicas comunes respetando los tiempos y la soberanía de cada uno de los países” para decidir sus estrategias nacionales de desarrollo. Por último, entre los objetivos de la CASA se incluyó el incremento de la participación ciudadana, lo que requiere promover mecanismos de diálogo entre las instituciones de la Comunidad Sudamericana y los diferentes actores de la sociedad civil de modo que tengan “una mayor participación en la formulación de políticas de la integración sudamericana”. A ese respecto, el método de concertación en que se basa el eLAC2007 tiene entre sus principios esenciales el carácter de plataforma “multi-stakeholder” y los gobiernos, si bien lideran la definición de la política pública, han venido desarrollando experiencias de colaboración con otros actores públicos y privados. Por tanto implica la puesta en marcha de un mecanismo de gobernanza supranacional que tiene lugar en múltiples niveles, y en el cual colaboran una pluralidad de actores, pero con respeto del liderazgo de los gobiernos nacionales (Maurás/Ferrero, 2007).

La agenda de trabajo del eLAC2007 se sustenta en una concepción de la transición hacia la sociedad de la información como un fenómeno complejo y multifacético de modo que, en términos de contenido, las actuaciones consensuadas resultan transversales a los temas y tareas priorizados para construir la CASA. Más en concreto,

en tres de las cuatro grandes tareas identificadas en la Declaración de Cochabamba, la agenda digital regional puede realizar aportes relevantes generando una importante sinergia en los trabajos en pro de la integración regional. Por otra parte, eLAC2007 también plantea cursos de acción factibles cuyas repercusiones pueden contribuir a otros objetivos integracionistas como la promoción del crecimiento y desarrollo económico con generación de empleo, y la consolidación de un sistema económico y comercial integrado. A manera de ilustración, y con carácter propositivo, identificamos a continuación algunas de las metas que fijó el eLAC2007 vinculándolas a las tareas y objetivos de la CASA.

En el ámbito de las tareas de mejora de la **conectividad**, una primera actuación se refiere al aspecto más visible y tangible de la sociedad de la información: la infraestructura tecnológica, de telecomunicaciones e informacional. Evidentemente, “el acceso a la infraestructura de las TIC es una condición necesaria para el aprovechamiento de la información y el conocimiento en las sociedades contemporáneas. Un acceso heterogéneo y discriminatorio, también llamado brecha digital, lleva a una nueva forma de desigualdad en y entre las sociedades, con efectos negativos para el desarrollo” (CEPAL, 2005: 12).

Por ende la Meta 1 del Plan eLAC2007 apunta a la promoción de esas infraestructuras, en especial incluyendo la capacidad de banda ancha, a nivel regional y en el marco de los acuerdos internacionales regionales y sub-regionales ya existentes. Además, destaca que esas iniciativas deben impulsar esquemas sostenibles de penetración de las TIC en los distintos países, generando mejores condiciones de conectividad para las zonas menos favorecidas (en términos territoriales, sociales y nacionales). Ésta sería una forma adicional en que los procesos de integración pueden hacer frente a las asimetrías que existen entre países y regiones de Sudamérica (por ejemplo, mientras el Cono Sur es la zona mejor preparada para la transición informacional, el área andina es la más rezagada en toda América Latina y el Caribe⁵).

5 Esta información proviene de los datos recogidos por el equipo de trabajo del Programa Sociedad de la Información, de División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL. El trabajo que desarrolla este grupo, que cumple las tareas propias de Secretaría Técnica del eLAC2007 se puede consultar en: <http://cepal.org/socinfo/>

Sin embargo, asegurar el acceso a las TIC no es exclusivamente una cuestión de crear infraestructura sino de garantizar un desarrollo tecnológico fluido en el futuro. En este sentido, eLAC2007 ha generado un espacio de debate e intercambio de experiencias y criterios en torno a la elección de los estándares técnicos más adecuados para permitir la interoperatividad de distintas tecnologías alámbricas e inalámbricas a través de la región (por ejemplo, el estándar de la TV digital, que está en discusión en muchos países). Promover una aproximación de estándares y normas técnicas es un asunto de enorme potencial estratégico para el desarrollo tecnológico de la región en tanto permitiría aprovechar las economías de escala, pese a lo cual ha sido tradicionalmente subestimado. Esta región, que es en lo esencial tomadora de soluciones tecnológicas exógenas, ha dejado en muchas ocasiones la fijación de estándares a los mercados con repercusiones negativas en términos de acceso económico a la tecnología como en el condicionamiento de su desarrollo tecnológico a futuro. Resulta más eficiente la adopción de decisiones institucionales de carácter endógeno, consensuadas a nivel regional, para fijar estándares que conformen marcos regulatorios convergentes lo que “facilita la entrada de nuevos bienes y servicios, amplía sus posibilidades de competencia y posibilita el desarrollo de innovaciones tecnológicas sobre la base de una plataforma común” (CEPAL 2005: 37).

En este sentido, el Plan eLAC2007 identificó varias metas en torno a las cuales han comenzado a trabajar distintos grupos de trabajo. En concreto, las tareas de concertación regional relativa a Tecnologías Alternativas (Meta 7) están siendo coordinadas por Colombia, en un GdT que explora propuestas para incorporar la TV digital y otras tecnologías interactivas disponibles. Por su parte, en materia de Software (Meta 8) Brasil está coordinando los esfuerzos para desarrollar estándares abiertos que permitan la interoperabilidad entre distintos modelos de software, con especial atención al uso de sistemas de *software* de fuente abierta (gratis o comercial) que beneficia especialmente a los países en desarrollo en sus posibilidades de uso y desarrollo endógeno de las TIC. De este modo, la CASA se beneficiaría de un trabajo de concertación de estándares que tiene lugar en un espacio latinoamericano que es asistido técnicamente por la CEPAL. De modo semejante, como destacó en el Seminario Internacional el profesor Ramón Torrent,

de la Universidad de Barcelona, la Unión Europea ha incorporado normas técnicas armonizadas en el marco de la Comisión regional de Naciones Unidas para Europa (CEPE).

Por otra parte, en cuanto a la gran tarea asociada con **políticas sociales** de combate de la pobreza y reducción de la desigualdad, las actuaciones de cooperación regional pueden tener traducción 'digital' en la incorporación de contenidos compartidos. En primer lugar, para intercambiar información y experiencias exitosas de manera continua resulta muy útil interconectar a las agencias responsables en las administraciones públicas nacionales. Asimismo se pueden crear mecanismos de trabajo en red que permitan coordinarse a las distintas organizaciones públicas, como también establecer canales de diálogo con los diferentes actores de la sociedad civil como propugna la *Declaración de Cochabamba*.

A través de esta coordinación en red se pueden establecer una serie de metas específicas de desarrollo social y establecer mecanismos sistemáticos de evaluación, para lo cual es un requisito estandarizar los intercambios de información entre los países en materia de salud, protección social o educación. A su vez, las TIC se pueden usar para mejorar el acceso de las personas a más y mejor información básica de asistencia sanitaria, y recursos educativos y mecanismos de aprendizaje, mediante la creación de redes sudamericanas con contenidos y conocimientos compartidos entre los países. El eLAC2007 establece metas de acción en este sentido, en materia de educación-e (Meta 16) y salud-e (Meta 17), en las cuales la CASA podría avanzar más decididamente como forma de aprovechar la herramienta digital para mejorar la eficiencia y eficacia, como también la equidad, de los sistemas de prestación de servicios sociales en la región.

En lo referente a las tareas de cooperación en materias **científico-tecnológica** y **cultural**, el eLAC2007 también ha puesto en marcha actuaciones concertadas que pueden contribuir a dotar a la CASA de innovación e identidad comunes. El desarrollo de formas de coordinación y complementación cultural que refuercen una identidad sudamericana, y permitan proteger y difundir el conocimiento público del patrimonio cultural de la región tiene en las TIC una herramienta decisiva. En efecto las empresas multimedia, con sus contenidos crecientemente digitalizados, constituyen actualmente una de las principales industrias del mundo que tienen una enorme

importancia política y social (CEPAL, 2003: 77).

La cooperación regional permitiría, aprovechando las economías de escala y diversificación que se generen, buscar soluciones para enfrentar los problemas comunes, de las industrias creativas y de contenidos de Sudamérica. En particular, se podrían incorporar contenidos locales de calidad aprovechando también un gran activo de la CASA, el predominio de algunas de las lenguas más difundidas del mundo (castellano, y portugués) cuyo uso ha tenido un enorme crecimiento en Internet (CEPAL, 2003: 61). En el marco del eLAC2007 se ha conformado un GdT sobre Industrias Creativas bajo la coordinación de Argentina, donde se apunta a la necesidad de crear contenidos propios, trabajar en colaboración con la sociedad civil y agencias internacionales como UNESCO y dar gran valor a la diversidad lingüística.

A su vez, el Plan regional para la Sociedad de la Información incluye otras Metas que se orientan a potenciar la cooperación regional científico-tecnológica y de investigación y educación. En este sentido, las posibilidades de aprendizaje, adaptación e innovación para el uso y la creación de las TIC demandan esfuerzos concertados en materia de investigación y desarrollo entre varios países. En materia de Redes de Investigación y Educación (Meta 10), los gobiernos han decidido trabajar estrechamente con redes ya existentes como la Cooperación Latinoamericana de Redes Avanzadas (red CLARA) que ha pasado a ser, en sí misma un GdT. Esta iniciativa interconecta actualmente a centros de 18 países de la región, diez de ellos de Sudamérica, ha sido en ocasiones un impulso para consolidar las propias redes nacionales. Por su parte, la Meta 11 apunta a establecer redes regionales “de interacción y cooperación entre instituciones científicas y tecnológicas, involucrándolas en los sistemas productivos locales”, así como “promover la producción y el intercambio regional de contenidos locales”, todo lo cual va en la línea del objetivo regional de integración industrial y productiva en la CASA.

El modo en que se encara el tránsito hacia la Sociedad de la Información, incorporando las TIC, en la vida social y productiva tiene incidencia significativa en la forma de abordar otros temas priorizados para construir la CASA. A manera de ejemplo, la cuestión del **desarrollo económico y generación de empleo** que se asocia con objetivos regionales como el nuevo contrato social sudamericano que liga agenda productiva y desarrollo social. Por una parte, la incor-

poración de las nuevas tecnologías puede generar graves trastornos para los trabajadores lo que requiere adaptar las normas y políticas laborales a las nuevas circunstancias, con particular atención a las necesidades de crear mecanismos de formación permanente para garantizar más y mejor la empleabilidad. Esa temática es objeto de la Meta 5 del eLAC2007 que se analiza en el GdT de Teletrabajo que coordina Argentina. Por otra parte, la “oportunidad digital” constituye una posibilidad para incrementar el volumen de negocios de la pequeña y mediana empresa, identificada como un vector prioritario del objetivo regional de integración industrial y productiva en Cochabamba, de modo que se podrían idear actuaciones públicas de apoyo para la inserción de este sector empresarial en el campo de los negocios-e y el comercio-e.

Por último, en el tema de la **integración económica y comercial**, que siempre ha sido un objetivo regional priorizado en la construcción de la CASA, también existen sinergias con el Plan de Acción para la Sociedad de la Información. En efecto, una de sus Metas tiene que ver con el ajuste del marco jurídico a fin de permitir y alentar las comunicaciones y las transacciones digitales. Al respecto se creó un GdT sobre Marco Legislativo coordinado por Colombia, aunque también existen avances parciales en los procesos de integración económica sub-regional ya existentes como MERCOSUR (datos y privacidad) y CAN (firma digital y contratación electrónica). Esos ajustes regulatorios deben apuntar a generar un clima de seguridad y confianza en las transacciones digitales que son, en gran medida, de carácter transfronterizo por lo que requieren de una cierta armonización regional que permita la interoperabilidad de las legislaciones. De ese modo se generaría un mercado ampliado que haría factible un aprovechamiento óptimo de las oportunidades que ofrece la ‘revolución digital’.

Generar ese entorno regulatorio facilitador del comercio electrónico a nivel sudamericano vendría a fortalecer el incremento incipiente de las ventas digitales en varios países de la región. Si bien en 2000 solo el 6,7% de los usuarios latinoamericanos de Internet utilizaban contenidos (bienes y servicios digitales) de la región, esa tendencia se ha ido revirtiendo con el aumento del número y variedad de empresas que realizan comercio electrónico y la diversificación de productos ofrecidos (CEPAL, 2003: 62-63). De este modo se contribuiría al “proceso de convergencia innovador y dinámico encaminado

al establecimiento de un sistema comercial transparente, equitativo y equilibrado” que se propugna en Cochabamba, mediante la potenciación de nuevos espacios de comercialización.

En ese sentido, se puede especular en que crear estos canales de distribución a escala regional podrían cumplir funciones análogas a las que se postulaban en el pensamiento *cepalino* de basar la integración no tanto en las actividades ya existentes sino en “las que tendrán que desarrollarse de ahora en adelante en respuesta a las exigencias del crecimiento económico ... Se trata de industrias que no existen aún, o que están en grado incipiente de desarrollo, y es en ellas donde podrá hacerse con relativa facilidad la reducción o eliminación de derechos aduaneros que supone el mercado común” (CEPAL, 1959: 3-4). Se debe tener presente que, según estimaciones, las transacciones de comercio-e supondrían alrededor del 1% del PIB regional en 2002 pero su tasa de crecimiento anual está entre las más rápidas del mundo. Las transacciones electrónicas (comercio-e más negocios-e, es decir transacciones inter-empresariales) representarían el 9% en esa misma fecha pero podrían llegar a representar hasta el 20% del PIB regional en el futuro próximo (CEPAL, 2003: 67 y 18). La digitalización de los flujos económicos y, en fin, la transición a la economía digital es una oportunidad real para incrementar los niveles de productividad de la región y consolidar nuevas formas de ventajas competitivas dinámicas.

6. Conclusiones

En este ejercicio de reflexión aplicada hemos intentado aprovechar el aprendizaje que se viene generando en el marco del eLAC2007 a la hora de pasar de la voluntad política genérica a un mínimo común denominador de acciones concretas para la integración regional. El eLAC2007 es un acuerdo operativo para abordar la adaptación de la región a los cambios en la organización social y productiva implicados por la difusión de las TIC, que ofrece lecciones y presenta sinergias con una agenda de actuaciones públicas para hacer avanzar los procesos de integración en América Latina y, más en concreto, la emergente Comunidad Sudamericana de Naciones.

Modestamente, esta contribución propone recuperar para América Latina el espíritu de la *Declaración Schuman*, hito fundacional de la integración europea, que plantea avanzar a través de realizaciones concretas que creen solidaridades de hecho entre los países integra-

dos. Si aquella proponía actuar en un punto limitado, pero decisivo, como era el carbón y el acero en la 'era industrial', en estas reflexiones apuntamos al acceso equitativo a la Sociedad de la Información, en la era del conocimiento y la innovación. Además, mientras la acción conjunta sobre el carbón y el acero atacaba el corazón de la industria bélica para enfrentar el gran elemento divisivo que Europa quería superar, la propuesta de reforzar el acceso a las TIC en América Latina puede contribuir a generar lazos económicos, sociales y culturales, rompiendo las "distancias" de todo tipo que han mantenido históricamente divididos a las sociedades de América del Sur.

El paso a la Sociedad de la Información resulta un poderoso vector potencial para la integración regional a partir de un conjunto de actuaciones concertadas en una materia más técnica que abiertamente política. Por su parte, las TIC constituyen una herramienta que puede estar al servicio de una gran variedad de metas de desarrollo tal como lo han reconocido los mismos países sudamericanos en el contexto de su participación en el proceso regional de concertación que dio origen al eLAC2007.

Evidentemente, la agenda digital no agota la agenda de desarrollo ni la integracionista en una región que debe hacer frente a su récord negativo en distribución del ingreso, generación de crecimiento económico sostenido y desarrollo sostenible en lo ambiental. Sin embargo, implementar medidas para adaptarse a la Sociedad de la Información es una necesidad de los tiempos para lograr un desarrollo sólido y sostenible en la economía mundial globalizada del siglo XXI. Asimismo, según se argumenta en la *Declaración de Cochabamba*, la creación de espacios regionales integrados también constituye una alternativa necesaria en las condiciones generadas por la globalización.

En este sentido se puede detectar una suerte de 'afinidad electiva', por ponerlo en las palabras de Goethe, entre ambos fenómenos, donde el primero se convierte en una herramienta estratégica para impulsar y consolidar el segundo en dirección al objetivo del desarrollo. Esta es una oportunidad singular no solo porque se trata de aprender a manejar esos cambios organizativos mientras los demás también están aprendiendo (CEPAL, 2003: 56) sino también porque se puede aprender a hacerlo de manera integrada, trabando un conjunto de solidaridades de hecho en el funcionamiento de sectores dinámicos de la organización social y productiva de los pueblos de América del Sur.

Referencias bibliográficas

Cardona, Diego (2005) "¿Tiene futuro la Comunidad Sudamericana de Naciones?". *Foreign Affairs En Español* 5: 5: 84-92.

CEPAL (1959) *El Mercado Común Latinoamericano*. Santiago de Chile: CEPAL- Publicación de las Naciones Unidas.

CEPAL (2003) *Los caminos hacia una sociedad de la información en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL-Publicación de las Naciones Unidas, Julio.

CEPAL (2005) *Políticas públicas para el desarrollo de sociedades de información en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL-Publicación de las Naciones Unidas, Junio.

Conferencia Regional Ministerial de América Latina y el Caribe Preparatoria para la Segunda Fase de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información (2005) *Plan de Acción sobre la Sociedad de la Información de América Latina y el Caribe. eLAC2007*. Río de Janeiro (Brasil), 8 al 10 de Junio.

EFE (2007) "Unasur, una sigla más para la sopa de letras de la integración americana". *Agencia EFE*, 17 de Abril, <http://stnt01.eclac.cl/WB/file.asp?file=efe/18/04/07.htm> [acc. 28/04/07].

Gobierno de la Rca. Francesa (1950) *Declaración Schuman*. Paris, mayo 9.

Gudynas, Eduardo (2006) "Comunidad Sudamericana de Naciones. Las cumbres y la búsqueda de un nuevo marco de integración regional". *Revista del Sur* 168, http://www.redtercermundo.org.uy/revista_del_sur/texto_completo.php?id=3158 [acc. 21/12/06].

Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad Sudamericana de Naciones (2006) *Declaración de Cochabamba. Colocando la Piedra Fundamental para una Unión Sudamericana*. II Reunión, Cochabamba (Bolivia), 8-9 de diciembre, On Line en: http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/declaracion_cochabamba.htm [acc. 04/01/07].

Maurás, Marta y Ferrero, Mariano (2007) *El Plan de Acción Regional eLAC2007: una "nueva" concertación regional para una Sociedad de la Información inclusiva*. Serie Documentos de Proyectos - Programa Sociedad de la Información n° 15. Santiago de Chile: CEPAL-Publicación de las Naciones Unidas, Febrero.

Rojas Aravena, Francisco (2000) "Rol y evaluación de la diplomacia de cumbres. Construyendo el multilateralismo cooperativo", en Rojas Aravena, Francisco (Ed.). *Multilateralismo: perspectivas latinoamericanas*, Caracas: Nueva Sociedad/FLACSO-Chile, pp. 13-53.

