

S E R I E   A P O R T E S

# Los Caminos de la Integración

Situación actual, complementación y proyección  
de los distintos organismos de la integración

Chacho Álvarez  
Julia Peyrani



Observatorio de Política Exterior Argentina



A R G E N T I N A

S E R I E   A P O R T E S

**LOS CAMINOS DE LA INTEGRACIÓN**  
SITUACIÓN ACTUAL, COMPLEMENTACIÓN Y PROYECCIÓN  
DE LOS DISTINTOS ORGANISMOS DE LA INTEGRACIÓN

**CHACHO ÁLVAREZ**  
con la colaboración de **JULIA PEYRANI**



Observatorio de Política Exterior Argentina



A R G E N T I N A

## Los Caminos de la Integración

### Situación actual, complementación y proyección de los distintos organismos de la integración

#### AUTORES:

Chacho Álvarez\*

con la colaboración de Julia Peyrani\*\*

\* Presidente del Centro de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (CEPES). Actualmente se desempeña como Secretario General de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Ex Presidente de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR (CRPM).

\*\*Julia Peyrani Di Castelnuovo: Lic. en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Maestría en Relaciones y Negociaciones Económicas Internacionales (FLACSO-San Andrés). Coordinadora Ejecutiva del Centro de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (CEPES).

Este documento de trabajo fue especialmente elaborado para el Encuentro "Los Caminos de la Integración. ¿Hacia dónde vamos?" organizado por el Centro de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (CEPES) y la Fundación Friedrich Ebert (FES) en la Ciudad de Buenos Aires.

#### CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS, ECONÓMICOS Y SOCIALES (CEPES)

Bartolomé Mitre 1895, EP 1º

C1039AAA Ciudad de Buenos Aires, Argentina.

Telefax: +54 11 4375-1913 / 4373-0985

[www.cepes.org.ar](http://www.cepes.org.ar)

#### FUNDACION FRIEDRICH EBERT

Marcelo T de Alvear 883, 4º piso.

C1058AAK - Buenos Aires, Argentina.

E-mail: [fes.argentina@fes.org.ar](mailto:fes.argentina@fes.org.ar)

[www.fes.org.ar](http://www.fes.org.ar)

Los artículos que publicamos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no traducen necesariamente el pensamiento de la Fundación Friedrich Ebert. Se admite la reproducción total o parcial de sus trabajos como asimismo de sus ilustraciones, a condición de que se mencione la fuente y se haga llegar copia a la redacción.

Impreso en Argentina, noviembre de 2011.

#### DISEÑO DE PUBLICACIONES:

YUNQUE de Ildelfonso Pereyra.

E-mail: [yunquemm@yahoo.com.ar](mailto:yunquemm@yahoo.com.ar)

Tel. Fax: 54 11 3980 5571

Tarija 3520 - CP1253

Buenos Aires, Argentina.

Introducción

5

Un mundo en transformación

5

Los procesos nacionales y el compromiso con la integración

6

¿Por qué hablamos hoy de la integración de América del Sur?

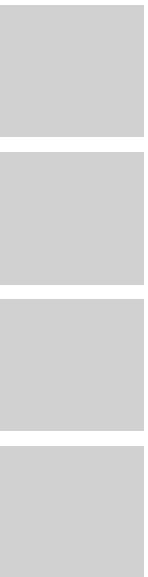
7

UNASUR-MERCOSUR-CAN  
Las distintas alternativas. ¿Complementación o fragmentación?

9

Reflexiones finales

16



# Introducción

## ■ INTRODUCCIÓN

El objeto de este trabajo es generar un insumo para alentar un debate en torno a la marcha del proceso de integración en nuestra región. Un debate que desde nuestra perspectiva debe incluir a los protagonistas, a quienes llevan el día a día, y tienen responsabilidades de conducción pero también a los políticos, intelectuales, académicos, movimientos y organizaciones sociales y culturales, actores todos ellos necesarios y capaces de expandir y profundizar propuestas, iniciativas y opciones que enriquezcan los caminos a seguir.

La pluralidad de actores, miradas y tendencias lejos de complejizar nuestros desafíos, ayudan a esclarecerlos y al mismo tiempo estimulan el acercamiento y el mayor compromiso de la sociedad civil, componente fundamental y base de legitimación de cualquier proceso de integración.

# Un mundo

## ■ UN MUNDO EN TRANSFORMACIÓN

### en transformación

El mundo en que vivimos está pasando por importantes y aceleradas transformaciones. Hace décadas era viable hablar sin duda de centros y periferias, haciendo mención a quienes protagonizaban el devenir global y a quienes, en las orillas recibían pasivamente los efectos o resultados de esa situación.

Hoy vemos, por el contrario que en el llamado centro se ha instalado una crisis de carácter integral y prolongada, mientras los países en desarrollo –antes considerados simplemente como periféricos– crecientemente se transforman en parte de los nuevos centros dinámicos de la economía mundial. Es evidente que aún dentro de un marco de incertidumbre y de un tiempo que puede definirse como de transición se vislumbran desplazamientos en los ejes tradicionales del poder, alumbrando una realidad multipolar con el ascenso de países y regiones que hasta no hace mucho tiempo eran solo objetos del acontecer mundial.

En este sentido, la presencia de tres países latinoamericanos en el Grupo de los 20 y el protagonismo en los foros multinacionales como por ejemplo la Organización Mundial del Comercio (OMC), evidencian las nuevas realidades y desafíos que enfrentamos. Si bien la prioridad siempre ha sido avanzar en nuestras transformaciones nacionales, país por país, al mismo tiempo cobra mayor relevancia el reto de mejorar y profundizar la construcción regional.

Lo que queremos enfatizar es que si bien siempre fue relevante la tarea de la unidad entre nuestros países, un mundo en transformación le agrega valor desde muy diferentes ángulos. Reafirmar la construcción de una región de paz, democrática, capaz de resolver sus diferencias a través del

diálogo o del derecho internacional, que gane autonomía relativa frente a una globalización injusta y que sea capaz de complementar sus modelos de desarrollo ganando competitividad y mejorando su inserción en la economía mundial, puede constituir sin duda la emergencia de un nuevo actor colectivo a escala global. Es ganarse un lugar importante en el mundo que comienza a prefigurarse, sobre todo cuando la región latinoamericana, y específicamente Sudamérica da cuenta de riquezas y capacidades estratégicas insustituibles.

De aquí que la mirada y la acción sobre la integración necesitan ser renovadas permanentemente desde distintas ópticas, desde el plano político, económico e intelectual para conformar una masa crítica ampliada que permita revalorizar la tarea al calor de las nuevas condiciones internacionales.

## Los procesos nacionales

### ■ LOS PROCESOS NACIONALES ■ Y EL COMPROMISO CON LA INTEGRACIÓN

## y el compromiso con la integración

Es evidente que la mejor visualización de la región está dada hoy por la mejora de los indicadores económicos y sociales en la mayoría de nuestros países. Es decir, que continúa siendo muy importante el fortalecimiento de los procesos nacionales, la disminución de las vulnerabilidades externas, la complementación del Estado y el mercado, la solidez de la política macroeconómica y la asociación entre crecimiento e inclusión social, aunque el combate a la pobreza, la exclusión y la desigualdad siguen siendo las principales asignaturas pendientes de la región.

En este sentido, durante muchos años fue muy difícil pensar en un proceso exitoso de integración en el marco de inestabilidades pronunciadas, inflación descontrolada, alto nivel de endeudamiento externo y la posibilidad de sufrir crisis estructurales ante cualquier alteración en la economía mundial. Sin embargo, la consolidación del sistema democrático en la totalidad de los países sudamericanos, el crecimiento sostenido de sus economías y el combate exitoso contra la indigencia y la pobreza, posibilitan un ciclo de estabilidad en el cual empieza a ser factible armonizar el corto plazo con una visión estratégica, y articular lo urgente a nivel nacional con lo importante en el plano regional.

Cada Estado-Nación dialoga e interactúa mejor con la agenda regional más allá de las tensiones, asimetrías, trabas y conflictos que siempre se van a producir en esta dialéctica entre desarrollo nacional e integración regional. Sobre todo, cuando los sudamericanos debemos ejercitarnos en un camino propio, pues de nada nos serviría pretender imitar acríticamente el modelo de integración europea, que con sus éxitos y problemas respondió y responde a una realidad histórica, geopolítica, económica y social muy diferente a la nuestra.

Es importante tener el proceso de la unidad europea como una referencia y al mismo tiempo lograr avanzar en una dinámica propia, ya que a nuestros países les fue mejor cuando nuestros gobernantes fueron capaces de pensar y ejecutar modelos propios de desarrollo. En cambio, cuando compramos modernizaciones llave en mano, o recetas generalistas diseñados por quienes desconocen nuestras especificidades nacionales y regionales, en general y salvando algunas excepciones, la experiencia no fue buena.

Es conveniente mencionar aquí que la región no es de por sí una unidad, en lo que se refiere al desenvolvimiento de las capacidades nacionales, las políticas públicas o las modalidades de inserción en la economía global. Sin embargo, es un avance trascendente que todos los países sudamericanos consideren hoy, en mayor o menor medida, sumamente importante la mayor convergencia posible de los ámbitos económicos, comerciales, productivos y sociales. Y lo mismo puede afirmarse desde el punto de vista de la infraestructura, los recursos energéticos o el aprovechamiento compartido de los retos científico-tecnológicos.

Como señalamos anteriormente, las modificaciones en el contexto internacional determinan nuevas exigencias donde la integración regional juega un rol esencial ya que puede mejorar la inserción internacional de los países y también contribuir a favorecer un modelo de desarrollo efectivo. Es decir, mejorar las alternativas de inserción internacional de los países y también colaborar con el desarrollo integral de cada una de las naciones.

La interdependencia entre los distintos países ha crecido sustancialmente en las últimas décadas aproximando los sistemas políticos y económicos nacionales y haciéndolos más sensibles a lo que ocurre en su vecindario, el cual presenta cada vez más una escala sudamericana. En definitiva, lo que queremos señalar es que el crecimiento sostenido de nuestras economías y la mejora de la mayor parte de los indicadores en cada uno de nuestros países permiten visualizar un ciclo de estabilidad que hay que aprovechar para avanzar y profundizar la tarea de la integración.

## ¿Por qué hablamos hoy de la integración de América del Sur?

### ¿POR QUÉ HABLAMOS HOY DE LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA DEL SUR?

El ideario y el objetivo último de nuestro proyecto unificador se referenció históricamente con Latinoamérica, conglomerado heterogéneo de países identificados por las raíces, las gestas emancipatorias, la geografía, la lengua y el reconocimiento de ciclos que pese a la diversidad presentaron rasgos comunes.

La identidad latinoamericana fue motivo de investigaciones, ensayos, polémicas, controversias y debates que continúan hasta hoy. La fuerza histórico-cultural de la noción América Latina no ha decaído, pero a los fines concretos y objetivos de establecer políticas de integración es nítida la diferenciación de dos regiones, una América Latina del Norte y otra del Sur.

Si tomamos como línea divisoria el canal de Panamá, la América Latina del Norte comprendida por México, América Central y el Caribe muestran –en la mayoría de los casos– realidades y agendas estrechamente vinculadas a los Estados Unidos sobre todo en los temas de comercio, inmigración, remesas, etc. En cambio del canal de Panamá hacia el sur, encontraremos una región que presenta, a pesar de las diferencias, rasgos comunes que permitieron que surja en diciembre del año 2004 en la ciudad de Cuzco una nueva identidad para impulsar las coincidencias políticas, la cooperación y la integración subregional.



Retomando lo señalado anteriormente, el espacio geográfico sudamericano constituye un subsistema diferenciado. Sus características tienen mucho que ver con la geografía, la vecindad, la historia, ciertos recursos compartidos y la proximidad de sus mercados. Como señala Felix Peña, de tales semejanzas resulta una agenda de cuestiones políticas, económicas y sociales que reflejan problemas y oportunidades comunes y que en muchos casos requieren respuestas colectivas<sup>1</sup>.

En realidad la idea de que Sudamérica conforme un espacio diferenciado tiene raíces profundas que descansan sobre todo en razones geográficas. Éstas, a su vez, potencian la conexión de las respectivas agendas nacionales, de modo que los efectos de contagio de lo que ocurre en cualquiera de los países sobre el resto suelen ser intensos. Esto, sin embargo no implica que se trate de un espacio separado ni contrapuesto a otros, como el centroamericano o el hemisférico. Como ya señalamos, tampoco supone que no existan diferencias dentro del propio espacio sudamericano, por ejemplo entre la vertiente andina y atlántica.

No nos olvidemos que hasta años recientes prevaleció en Sudamérica una lógica de fragmentación alimentada por conflictos territoriales y por las tensiones en torno a los recursos compartidos iniciadas ya en la época de la Independencia. Esta lógica se reflejó en varios conflictos armados, especialmente en el siglo XIX.

La Comunidad Sudamericana de Naciones –así se llamó en su creación- surgió con el acuerdo de todos los países de América del Sur, poniendo énfasis en los acuerdos políticos, tratando de coordinar y armonizar las situaciones entre los diferentes organismos existentes, particularmente la CAN y el MERCOSUR. Es decir que la mayoría de los países sudamericanos, ya compartían organismos subregionales y por eso se hacía factible el intento de ir conformando otra macro-región que pudiese coexistir con espacios como la Unión Europea, el Asia del Pacífico y la Comunidad de América del Norte. Por otro lado, la dinámica sudamericana, a diferencia de las otras instancias subregionales, se desarrollaría desde la política más que del comercio.

Es importante recordar aquí que América del Sur es un inmenso espacio geográfico con un enorme potencial. Posee una extensión de 17,6 millones de km<sup>2</sup>. La diversidad de su territorio alberga extensiones tan diversas como la Amazonia, la Cordillera Andina, el Pantanal, La Pampa, o las regiones heladas del sur del continente. Su población de más de 377 millones de habitantes representa un poco más del 6% de la población mundial y posee un PBI en torno a los tres billones de dólares.

Nuestra subregión dispone de elementos fundamentales para el futuro de la humanidad, abundantes recursos energéticos renovables y no renovables, grandes reservas de minerales, significativas fuentes y manantiales de agua, una enorme producción de alimentos y riquísima biodiversidad. Una característica importante de la región sudamericana es que todos sus gobiernos fueron elegidos democráticamente y los grados de conflictividad en comparación con otras regiones del mundo se muestran relativamente manejables.

Al enumerar las ventajas comparativas y competitivas del espacio sudamericano tampoco nos olvidamos de nuestros dramas estructurales: desigualdad, fragmentación, sociedades de dos velocidades, baja calidad institucional, empleo precario, crecimiento de la violencia social, expansión del narcotráfico y millones de jóvenes que no tienen acceso al trabajo ni a la educación.

---

<sup>1</sup> Peña, Felix: "La integración del espacio sudamericano ¿La UNASUR y el MERCOSUR pueden complementarse? En Revista Nueva Sociedad, n°. 219, 2009, pág. 54.

De aquí, la insistencia de que la integración debe potenciar y entrelazar lo más eficazmente posible los distintos modelos de desarrollo, ya que revertir y vencer las dificultades antes enunciadas depende también en gran medida del enfoque regional y de la profundización de la cooperación y el trabajo asociativo de los distintos países sudamericanos. Como dijimos anteriormente, la integración no solo se visualiza como un instrumento para mejorar la inserción externa de los países sino también como posibilidad de apalancar el desarrollo endógeno, ampliando el comercio intrarregional y haciendo sinergia entre las ventajas comparativas diferenciales de cada una de las naciones.

Este parece ser el objetivo principal de la Alternativa para los Pueblos de Nuestra América<sup>2</sup> (ALBA) iniciativa venezolana que reúne países afines ideológicamente que buscan mediante la cooperación, los intercambios, y la reafirmación integracionista, potenciar la capacidad de desarrollo de cada uno de los componentes. El Presidente José Mujica ha señalado, desde ya ambiciosamente “que la meta es construir una nación que abarque todo el sub-continente”<sup>3</sup>. Llegar a cumplir este sueño del cual habla el actual mandatario uruguayo demandará un gran esfuerzo compartido ya que venimos de un largo proceso iniciado hace muchísimos años.

Como han señalado diversos autores, desde su inicio en 1960, los movimientos de integración económica regional alternaron periodos de impulsos y estancamientos, de expectativa y de frustraciones. Así, se fueron produciendo cambios que llevaron desde el intento comercial y multilateral de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y la experiencia inicial del Grupo Andino a la complejidad y pluralidad de los acuerdos subregionales, el sistema de acuerdos de alcance parcial de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y las numerosas iniciativas que buscaron aportar opciones de integración y cooperación en áreas o sectores estratégicos. Después de más de cinco décadas, y reconociendo sus logros, la integración regional sigue buscando distintos caminos.

## UNASUR - MERCOSUR - CAN

### ■ UNASUR - MERCOSUR - CAN / LAS DISTINTAS ALTERNATIVAS. ■ ¿COMPLEMENTACIÓN O FRAGMENTACIÓN?

## Las distintas alternativas. complementación o fragmentación?

Uno de los problemas que enfrenta la integración es la dispersión de opciones y la superposición de diferentes organismos sin una estrategia clara de complementación o articulación. La opción actual parece inclinarse hacia un escenario donde cada organismo continúe con sus temáticas específicas. Es decir, se va definiendo en la propia dinámica quien se ocupa de un asunto u otro. De hecho el

<sup>2</sup> Este fue el nombre original pero a partir del 2009 se comenzó a denominar Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América. Hasta el momento han firmado su adhesión al ALBA los siguientes países: Venezuela, Cuba, Bolivia, Nicaragua y la Mancomunidad de Dominica, Honduras, Ecuador, San Vicente y las Granadinas y Antigua y Barbuda.

<sup>3</sup> Mujica, José: “Las dos caras del gran desafío” en diario Folha de Sao Paulo, Brasil, 10 de abril del 2011.

MERCOSUR continuará privilegiando la cuestión comercial, la consolidación de la unión aduanera que lo lleve desde lo económico-comercial al campo político y la negociación de tratados con otros países y bloques.

Por su parte, la CAN continuará con sus tareas de cooperación e intercambio en distintos ámbitos de la realidad y la UNASUR será el espacio privilegiado de la acción política que es el nivel donde más eficacia ha demostrado hasta ahora. Según lo establece su Tratado Constitutivo, el objetivo principal de la UNASUR es construir de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente.

Aquí sería interesante plantear un interrogante respecto a ¿cómo se articulan los diferentes espacios de integración o de que manera podrían complementarse? Una acción lineal, poco innovativa y diríamos "conservadora" llevaría a consagrar la coexistencia de los actuales organismos sin modificaciones importantes o interrelaciones significativas. O en el mejor de los casos se podría plantear la creación de un espacio de coordinación entre las autoridades de cada uno de ellos, que podría ayudar a dar un salto de calidad respecto a la situación actual.

Respecto a la actuación de la UNASUR, la colaboración en la resolución de la crisis política de Bolivia bajo la presidencia pro-tempore de Chile, la mediación en los conflictos entre Venezuela y Colombia, y de este país con el Ecuador, mostraron una participación muy activa, ágil, eficiente y coordinada que fortaleció la legitimidad y las expectativas sobre el desenvolvimiento de la UNASUR<sup>4</sup>.

Asimismo, la reciente entrada en vigencia de su Tratado Constitutivo<sup>5</sup> y el proceso de creación y formación de la Secretaría General de la UNASUR a partir de la elección por un año de la ex canciller colombiana María Emma Mejía para el período 2011-2012 y la del ex Vicepresidente y ex Canciller de Venezuela Ali Rodríguez para el período 2012-2013 -que completarían el mandato del fallecido ex presidente argentino Néstor Kirchner- implica no solo avanzar en el plano institucional-organizativo sino también aceptar la alternancia y la pluralidad de opciones que ofrecen los gobiernos de la región.

Siguiendo esta misma línea, el mayor compromiso de Colombia, bajo la Presidencia de Juan Manuel Santos, y las actitudes asumidas por el gobierno chileno de Sebastián Piñera constituyen pasos sustantivos en tanto demuestran como se puede construir en la diversidad y de que manera algunos países que eran más reticentes a los temas de la integración van comprendiendo la actualidad y la importancia de la misma.

---

<sup>4</sup>Entre otras decisiones importantes que adoptó la UNASUR podemos mencionar: la creación de la Secretaría Técnica UNASUR-Haití, la creación de un Fondo de 100 millones de dólares destinado a ayudar en la reconstrucción de Haití, la Declaración de Buenos Aires del 1 de octubre de 2010 con motivo del intento de Golpe de Estado al Presidente ecuatoriano Rafael Correa, y el comunicado que condena el golpe de Estado que tuvo lugar en Honduras el 28 de junio de 2009.

<sup>5</sup>El Tratado Constitutivo de la UNASUR entró en vigor el 11 de marzo de 2011 a partir de que nueve Estados: Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela han depositado los instrumentos de ratificación.

Cada gobierno busca actuar a partir de sus condiciones históricas y políticas, así como cada fuerza política dirigente elige una estrategia propia, teniendo por base una determinada interpretación de la realidad. El reto es ir avanzando a una dinámica unitaria dando cuenta y respetando esas diferencias. Un error estratégico y retardatario sería pretender convertir esas diferencias en obstáculos infranqueables para la articulación de consensos, unidades y convergencias políticas.

Desde esta perspectiva, la UNASUR fue la más importante iniciativa de integración política regional de los países sudamericanos, como resultado de una confluencia de voluntades y respuesta a los desafíos de un espacio que vive un cambio de época, un mundo en transformación. Fueron los presidentes concientes de protagonizar un cambio de ciclo, quienes impulsaron su existencia, pero ahora esa decisión debe anclarse en las sociedades para transformarse en una política de Estado que permita trazar una visión de mediano y largo plazo que es lo que todo proceso de integración requiere.

En el caso del MERCOSUR, la creación de la figura del Alto Representante General del MERCOSUR como órgano del Consejo del Mercado Común, tomando en cuenta una personalidad política destacada de uno de los Estados Partes y con reconocida experiencia en temas de integración, abre un panorama interesante para la coordinación entre organismos a lo que hacíamos referencia anteriormente.

La elección para este cargo del ex Secretario de General de Itamaraty, Samuel Pinheiro Guimarães constituye una buena oportunidad para comenzar a mejorar los déficits institucionales que presenta el MERCOSUR, después de veinte años de existencia. No es posible profundizar los caminos de la integración si no se debate en los niveles más altos, la necesidad de adaptar la estructura institucional a los cambios ocurridos en los últimos años.

Un proceso gradual de convergencia entre los organismos existentes podría darse a partir de la ampliación del MERCOSUR, es decir agrandarse para América del Sur a fin de abarcar a Venezuela, Colombia, Bolivia y Ecuador. Aunque no es un proceso fácil, dado que algunos de estos países tienen acuerdos de libre comercio ya firmados y ratificados, sin embargo habría que intentarlo, pensando en una estrategia de convergencia entre un MERCOSUR ampliado y la UNASUR, por supuesto haciendo intervenir la experiencia y el trabajo acumulado por la CAN.

Hoy el MERCOSUR y los países asociados prácticamente contienen a casi todos los miembros de la UNASUR y en algún punto hay que hacer coincidir las agendas políticas con las económicas y comerciales buscando una mayor racionalidad, economía de esfuerzos y respuestas eficaces al desafío de construir Sudamérica como una macro-región.

En este sentido, uno de los desafíos que enfrenta hoy el MERCOSUR con el objeto de profundizar el proceso de integración es la definitiva incorporación de Venezuela como miembro pleno. Entendemos que el ingreso al bloque de la tercera economía regional permitirá no solo mitigar la asimetría natural existente en el MERCOSUR entre los países más pequeños y los más grandes sino también ayudará a construir una matriz energética potente, a partir de la cual resulte viable la construcción de un desarrollo sostenido, integral e integrado no solo del MERCOSUR sino de toda Sudamérica.

Así es como lentamente se avanza en la actualización de los dispositivos institucionales. Lo importante es trazarse metas previsibles, alcanzables, definiendo los tiempos y los objetivos con mayor precisión, sin caer en la trampa de dissociar la importancia de la política y la trascendencia de

la unión económica. Una realidad está ligada a la otra y sino veamos los desajustes que sufre Europa respecto a la desvinculación entre la creación de una moneda única y la menor integración económica y entre esta y sus dificultades para compartir una política común, tanto en defensa como en sus estrategias de intervención en la política internacional.

Aún así, los europeos analizan desde su óptica las limitaciones, por ejemplo del MERCOSUR, que no termina de adoptar un sistema supranacional, ni un dispositivo jurídico institucional confiable. Entendemos que a veces no se valora lo suficiente, que habiendo trascendido crisis muy profundas a nivel de los países, el esquema integrador ha resistido exitosamente y ha dado pasos muy significativos, mientras que en lo externo ha dotado a la región de una "marca" propia forjada a partir del desarrollo de la identidad común de nuestros pueblos. El MERCOSUR ha colaborado enormemente con la estabilidad política en la región, inhabilitando aventuras golpistas como fue el caso del Paraguay en el año 2000, y ayudando a consolidar los estados democráticos.

Los acuerdos alcanzados el año pasado por el MERCOSUR en las Cumbres de Presidentes celebradas en San Juan y en Foz de Iguazú constituyen indicadores auspiciosos que han logrado modificar una percepción de estancamiento que era muy perniciosa para la credibilidad del proyecto. En especial es importante mencionar los avances en torno a la consolidación de la unión aduanera, la aprobación del código respectivo y los lineamientos para la implementación no solo de la eliminación del doble cobro del arancel externo común sino también la posibilidad de ir hacia un reordenamiento de los mecanismos de distribución de la renta aduanera. Si le sumamos, como dijimos la elección del Alto Representante General del MERCOSUR, la posible conformación de equipos temáticos y la ampliación de la agenda a los temas de integración productiva, la cuestión social y la problemática ambiental y científico-tecnológica, podemos seguir siendo optimistas respecto al futuro.

Es evidente que los tiempos de la integración se han acelerado en tanto una política de bloques pareciera ser la forma que va ir adoptando una posible coordinación de la problemática global.

Ningún país de Sudamérica –ni aún Brasil- es suficientemente grande para hacer prevalecer sus intereses en el ámbito mundial. La integración regional es el punto de partida y llegada para el fortalecimiento de la presencia en el mundo de cada uno de nuestros países. Y ello implica, como señalamos anteriormente, la búsqueda de un modelo o camino propio que de cuenta de nuestras propias especificidades. Aclarado este punto, es necesario remarcar que lo propio, o el camino sudamericano de la integración no puede ser la anomia de reglas, el exceso de retórica sobre la integración realmente existente y la densidad burocrática, sobre decisiones que necesitan contar con el compromiso de los líderes políticos de la región y una constante y sostenida voluntad política.

Es curioso hacer notar que Sudamérica fue la última región del mundo en organizarse políticamente en torno a un proyecto común. Como señala el Embajador de Brasil en la Argentina, Enio Cordeiro: "...alguna razón habrá conspirado para que en doscientos años de vida independiente, solamente en el año 2000 haya ocurrido la primera reunión de Presidentes de los países de la América del Sur. En contraste la Unión Europea, la Unión Africana, el NAFTA, la ASEAN, el SICA, el CARICOM, la Liga de los Estados Árabes y tantos otros agrupamientos regionales y subregionales, son testimonio de que otras regiones lograron responder mucho antes que América del Sur, a los desafíos de la integración..."<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Cordeiro, Enio (2010) "Integración Sudamericana" s.l.

Nosotros creemos que esta demora histórica estuvo vinculada por un lado, a resistencias político-ideológicas y por otro, a las desconfianzas. Si tuviéramos que señalar un gran y primer logro del MERCOSUR, entre muchos, y quizás el más trascendente desde el plano estratégico es haber roto la desconfianza, los antagonismos, las hipótesis de conflictos y las tensiones entre la Argentina y Brasil. Del mismo modo que la Comunidad Económica Europea, fue fundada entre otras cosas para dejar atrás los conflictos bélicos entre Alemania y Francia y darle una paz duradera a Europa.

Esa desconfianza entre nuestros países fue la principal causa, junto a la inestabilidad, los golpes de Estado, las políticas erráticas y los desvaríos de grandeza prescindiendo de los vecinos, lo que originó, desde nuestro punto de vista esa demora histórica a la que hacemos referencia. Por eso es un logro y un avance muy rescatable que se haya podido crecer en este emprendimiento. Por otra parte debemos recordar que no fue fácil sintetizar las distintas visiones y aspiraciones de los gobiernos respecto a como debería conformarse la UNASUR, sobre sus alcances y sus relaciones con los organismos preexistentes.

Esas diferencias de percepciones y miradas sobre como debería funcionar la UNASUR, comenzó a ceder paso a una más fluida convergencia, sobre todo a partir de la coalición de hecho de países que buscan tener posiciones de síntesis, realistas y adecuadas a la realidad del conjunto.

Este proceso puede aceptar en su interior distintas velocidades, es decir un grupo de países que encaran ciertas iniciativas y luego van sumando apoyos de otros Estados miembros. Algo así sucedió con la creación del Banco del Sur, que fue avanzando y logrando ampliar las adhesiones según se iban alcanzando acuerdos razonables entre los precursores de la idea. De la misma manera puede analizarse el uso de monedas nacionales para el comercio, proceso que iniciaron Argentina y Brasil.

La distinta predisposición de los países respecto a algunos tópicos, no debería limitar las posibilidades de avance, en tanto un proceso de unidad centrado en quienes presentan más dudas o creen menos en las necesidades de la integración provoca un desfase entre las expectativas que genera el proyecto y los avances reales que se logran. Lo interesante es que cada vez más los países jerarquizan la inserción en la región, o por lo menos no la secundarizan en relación al trato con el mundo desarrollado.

Por otra parte, es absolutamente compatible un sólido compromiso con la construcción de la comunidad regional y el buen relacionamiento con los países del norte. La crisis del mundo desarrollado, la emergencia de nuevos actores, el desplazamiento de los ejes tradicionales del poder, la revalorización del sur, y la visibilidad internacional de Brasil -como un protagonista importante del nuevo escenario mundial- han contribuido a redimensionar positivamente el área sudamericana y la potencialidad para ocupar en el mediano plazo un lugar de relevancia en una nueva multipolaridad.

Este objetivo requiere materializar y poner en acto, el potencial que se enuncia recurrentemente, cuando enumeramos las capacidades y recursos de la región. Sobre todo mostrar logros en los temas energéticos y de infraestructura, clarificando las agendas, describiendo la marcha actual de los proyectos, los que están acordados hacia delante y trazando planes realistas en cuanto a la mejora de la conectividad y la infraestructura de la región.

Del mismo modo, enunciados los temas que va a referenciar a la UNASUR, habrá que definir las agendas concretas para cada uno de ellos. Por ejemplo, el diseño de una nueva estrategia de defensa en la región, tema sumamente trascendente, y que se relaciona con el compromiso de afirmar una zona de democracia, de paz y de preservación de nuestros recursos. También es

necesario mostrar avances en la integración ciudadana que promueva la mayor aproximación cultural, libertad de circulación de las personas y la conformación progresiva de una verdadera ciudadanía sudamericana. Hablamos de la integración de la infraestructura física, de transporte, energía y comunicaciones y la integración de fronteras que apoye la transformación de las zonas fronterizas en polos de desenvolvimiento y aproximación.

En estos puntos es donde las agendas del MERCOSUR, la CAN y la UNASUR se superponen y es necesario coordinar y aprovechar todo lo transitado por las integraciones subregionales. Acotar los márgenes de dispersión y heterogeneidad requiere la tarea coordinada y permanente de la Secretaria General de la UNASUR, del Alto Representante del MERCOSUR y del Secretario General de la CAN. Sobre todo cuando en el MERCOSUR el nuevo Alto Representante va a contar, por primera vez, con funcionarios permanentes que se van a encargar de seguir algunos temas específicos, entre ellos la cuestión social, los ambientales y la integración productiva.

Las buenas experiencias entre cuatro o cinco países, pueden ser anticipatorias de políticas integrales hacia el subcontinente, de aquí que lejos de la bifurcación, las políticas públicas comunitarias deberán expandirse y profundizarse. Al mismo tiempo, deberá tomarse la decisión de crear una burocracia -en el mejor de los sentidos- supranacional y con mentalidad regional, en tanto son muy poco los lugares, cargos y funciones donde predomina lo comunitario sobre lo nacional.

Si el esquema de los distintos organismos en lo fundamental continuará siendo intergubernamental, es importante dotarlos en los ámbitos de seguimiento de las políticas y de las iniciativas, de conciencia regional, es decir de supranacionalidad. La decisión puede ser intergubernamental pero la responsabilidad de la ejecución y del seguimiento del día a día de las políticas acordadas por las instancias superiores debería ser supranacional, es decir de funcionarios desprendidos de su carácter nacional. De lo contrario, solo van a tener la condición de supranacional las altas autoridades de los organismos y esto ya se demostró altamente insuficiente para avanzar en políticas públicas regionales. Para fortalecer estos criterios es importante el involucramiento de los partidos políticos y los parlamentarios quienes pueden apuntalar las políticas de convergencia y de ampliación de las agendas.

Cabe aquí mencionar un hecho de fundamental importancia para el accionar de los parlamentarios y fundamentalmente en las tareas del Parlamento del MERCOSUR que impacta positivamente en la legitimidad democrática y la calidad institucional del bloque. Por decisión 28/2010 el CMC aprobó el criterio de representación ciudadana propuesto por el Parlamento del MERCOSUR que permitirá conformar dicho órgano con bancadas diferentes para cada país según una fórmula que toma en cuenta rangos poblacionales. De acuerdo a lo previsto, y de manera escalonada, este proceso culminará en 2014 año en el que Brasil contará con 75 parlamentarios, Argentina con 43 y Paraguay y Uruguay con 18 cada uno. Esto es de suma relevancia dado que el Parlamento del MERCOSUR es el órgano por excelencia representativo de los intereses de los ciudadanos de los Estados Partes.

Desde su creación en el año 2006, el funcionamiento del Parlamento del MERCOSUR se ha visto condicionado por las coyunturas políticas y legislativas de cada uno de los países a partir de que las delegaciones de parlamentarios son conformadas a través de sus cámaras legislativas -exceptuando a Paraguay quien elige a sus parlamentarios por voto directo desde el año 2008-.

En este sentido, lo mencionado anteriormente cobra relevancia porque la existencia de parlamentarios con dedicación exclusiva permitirá una nueva dinámica de funcionamiento en el Parlamento evitando así la doble tarea de ser representantes nacionales y regionales y otorgándole

al proceso de integración regional una mayor legitimidad política. A pesar de ciertas dificultades que se vislumbran al interior de cada uno de los países en los avances con la modificación de las legislaciones electorales internas, consideramos que la elección directa de parlamentarios regionales permitirá no solo morigerar uno de las cuestiones pendientes al interior del bloque como lo es el déficit democrático, sino también consolidar el proceso de integración y avanzar en la profundización del mismo a nivel sudamericano.

Las asimetrías es otra de las cuestiones presentes –y aún pendientes- en los procesos de integración subregionales. En ese sentido el MERCOSUR avanzó positivamente con el FOCEM (Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR) que es visto por las economías menores como un paso adelante sobre todo en el combate a las asimetrías estructurales.

La UNASUR va a tener que contemplar y adelantarse a los reclamos de las economías de menor tamaño relativo pensando mecanismos compensadores y transferencias que jueguen un papel estimulador de aquellos. El propio mecanismo de comercio genera en si mismo asimetrías y del mismo modo las inversiones extrazona que buscan los países más grandes, donde pueden capturar las economías de escala y abastecer al mercado regional.

Las iniciativas de tener un régimen común de inversiones en el MERCOSUR pueden jugar un rol importante en el conjunto de la región que va a tener que encarar acuerdos sectoriales de complementariedad productiva, vital por ejemplo en la unión de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

La complementariedad productiva es uno de los grandes retos del futuro de la integración; la capacidad de constituir cadenas productivas en la región es clave para que puedan participar competitivamente en las cadenas de valor a escala global. Como señala Renato Baumann, ex director de la oficina de CEPAL en Brasil: "...la complementariedad entre los parques productivos de una región puede aumentar la competitividad, favorecer el crecimiento, y hacer más homogénea las economías vecinas..."<sup>7</sup>

El MERCOSUR, en sus primeros acuerdos, incluso antes de su fundación, planteaba una integración profunda basada en la complementariedad productiva, tema que fue dejado de lado tras los avances y mejora del comercio interregional en los primeros años del funcionamiento del bloque. Así, el desenvolvimiento del MERCOSUR fue analizado casi exclusivamente por su desempeño comercial y esto a todas luces constituye una limitación puesto que el proceso debería ser más amplio.

Esta mirada unidimensional dio mucho espacio a las críticas para defenestrar y desvirtuar la necesidad de la integración en cuanto mermaba el porcentaje de comercio intrazona de cualquiera de los países del bloque y abría así las puertas a un intento de relación privilegiada con los Estados Unidos en desmedro de los compromisos asumidos en la región. La ampliación y la profundización de la agenda y un entramado institucional más denso que pueda abarcar a los países asociados contribuirá a mejorar las bases de legitimidad.

---

<sup>7</sup> Para mayor información consultar "Integración para competir" de Sergio Leo en diario Valor Económico (Brasil) en la edición del 14 de marzo del 2011.



# Reflexiones

## REFLEXIONES FINALES

### finales

Resulta imposible comprender la etapa actual sin tener en cuenta el nuevo rol de China en los mercados mundiales, particularmente en nuestra región. Es por ello que la influencia cada vez mayor del gigante asiático en los países del bloque regional impone nuevos desafíos a la integración sudamericana. ¿Puede el MERCOSUR desde una primera aproximación acordar una política común respecto a la relación con China?

La misma pregunta podría hacerse respecto a tener una mirada común en el Grupo de los 20, aprovechando que los cuatro miembros plenos del MERCOSUR comparten una misma visión de los cambios que deberían producirse en la escena global, tanto respecto a los cambios en las instituciones mundiales, como también respecto a los organismos multilaterales de crédito. Por eso a manera de conclusión podríamos acompañar estas dos preguntas iniciales, con otros interrogantes que ayuden a estimular el debate que proponemos.

1. ¿Es necesario una política de coordinación entre los organismos subregionales, o cada instancia debe procurarse una agenda propia?
2. ¿Cuáles serían en este caso los cambios institucionales que deberían producirse en el MERCOSUR, y cual sería la nueva arquitectura de la UNASUR?
3. ¿Es factible la ampliación del MERCOSUR hacia un empalme en el mediano plazo con la UNASUR buscando una convergencia o fusión de ambas experiencias?
4. ¿Cuáles deberían ser las prioridades temáticas de la UNASUR, al margen de la conformación de los distintos Consejos ya creados, y cuál sería el soporte institucional de aquellos?
5. ¿Es necesario avanzar en los temas con la aceptación de todos los países miembros de la UNASUR, o se puede concebir una integración de varias velocidades?
6. ¿Cuán importante es hoy el tratado entre la Unión Europea y el MERCOSUR? ¿Cómo se puede fortalecer los sistemas jurídicos de la integración y los organismos de solución de controversias?
7. ¿Cómo se puede avanzar en las políticas de ampliación del mercado común y el aumento del comercio interregional?
8. ¿Es posible, dada la estabilidad de las economías, asumir un proceso de coordinación de las principales políticas macroeconómicas entre los Estados miembros de la UNASUR a fin de ir creando una arquitectura financiera propia?
9. ¿Debe pensarse en la UNASUR políticas de compensaciones que en parte morigeren las asimetrías tanto estructurales como de políticas?
10. ¿Puede trabajarse en los distintos organismos con metas más rigurosas, tiempo de cumplimiento y evaluación periódica y sistemática por parte de las más altas autoridades?
11. ¿Es posible que a mediano plazo Sudamérica pueda ser un actor colectivo relevante en el plano global o solo acompañará a los países que pueden tener proyección propia?
12. ¿No debería racionalizarse la política de creación de instancias parlamentarias, sobre todo tomando el caso del incipiente funcionamiento del PARLASUR y la creación del Parlamento de la UNASUR?