

UNASUR – El primer paso para la integración bi-regional en América del Sur?

Damián Paikin

En Septiembre de 2008, semanas después de la realización del referéndum revocatorio de mandato convocado en Bolivia por el presidente Evo Morales donde fue apoyado por cerca del 65 por ciento de la población¹, los sectores autonomistas de la “media luna”² boliviana comenzaron una fuerte ofensiva que llevo a una tensión tal que la posibilidad de división territorial del país se presentaba como una realidad posible.

En este marco, en forma urgente se reunió en Santiago de Chile al conjunto de los presidentes de Sudamericana, en el marco de la Unión de Naciones Sudamericana (UNASUR), quienes brindaron un apoyo claro al gobierno del presidente Evo Morales, a la democracia boliviana y a la unidad nacional de ese país, obligando a los sectores autonomistas a retroceder³.

Este hecho, si bien no fue el nacimiento oficial de UNASUR, actuó como punto de partida real de este proceso de integración continental, generando numerosas expectativas en los distintos países ante la posibilidad de construir un espacio de confluencia regional que incluya, tras años de fracturas, a todos los países del continente sudamericano.

Ahora bien, pasado el hecho fundacional, queda en pie la pregunta de cuál es la viabilidad real de un proceso de este tipo, cuáles son sus límites y sus potencialidades y, en todo caso, cuáles son las características sobre las que se debe asentar un proceso que, en definitiva, viene a unificar la experiencia de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) con el camino recorrido por los países afiliados al MERCOSUR.

Para dar respuesta a estos interrogantes en primer lugar buscaremos realizar un breve recorrido histórico de la integración en Sudamérica, para luego concentrarnos en el momento actual, en las realidades tanto de la CAN como del MERCOSUR, sus diferencias y las dificultades que preanuncia un espacio común conteniendo, por ejemplo, países que presentan enemistades históricas basadas en reclamos territoriales como el conflicto existente entre Bolivia y Chile, miradas opuestas sobre el posicionamiento frente a los Estados Unidos, que van desde la colaboración plena (Colombia), hasta el enfrentamiento (Venezuela) y tensiones de menor intensidad, como el diferendo por la instalación de las pasteras en el Río Uruguay, entre la Argentina y el propio Uruguay.

El camino de la integración sudamericana

Desde los años de independencia de la América hispana, la idea integracionista ha sido formulada en numerosas oportunidades como el camino necesario para el desarrollo y la grandeza del subcontinente. Políticos como Bolívar y San Martín⁴, héroes de la independencia, escritores, poetas y músicos, todos ellos han encontrado en la unidad sudamericana una utopía en la cual mirarse. Utopía que, a diferencia de lo

¹ Referendum Revocatorio realizado el día 10 de Agosto de 2008, donde el presidente Evo Morales puso en juego su cargo. Obtuvo el 65% de los votos, ratificando su mandato. Clarín, 11 de Agosto de 2008

² Estados ubicados al oriente del país (Tarija, Beni, Pando y Santa Cruz de la Sierra) quienes concentran la mayor riqueza en términos de reservas gasíferas y desarrollos agropecuarios, opuestos políticamente al gobierno del presidente Evo Morales

³ Véase la Declaración de La Moneda, del 15 de Septiembre de 2008, en http://www.comunidadandina.org/unasur/15-9-08com_bolivia.htm

⁴ Véase, por ejemplo. Bolívar, Simón (ed. 1975) “Escritos Políticos y Sociales”, Alianza, Madrid

sucedido en Europa, sumida en guerras internas y diferencias profundas, parecía estar cercana a concretarse dada la existencia de patrones comunes tanto idiomáticos, como culturales, religiosos y sociales. Porque Sudamérica es, definitiva, un espacio de 400 millones de personas, en valores actuales, con sólo dos lenguas (español y portugués) ambas de raíz latina, una religión hegemónica, cómo es el catolicismo y un sinnúmero de prácticas culturales comunes.

En este marco, entonces, surge necesariamente la pregunta sobre los porqués del fracaso integracionista sudamericano, continente donde están presentes, como se ha dicho, todos aquellos elementos que se mencionan en el caso europeo, como problemas a la hora de explicar las dificultades del avance en la integración en esa región.

Y la respuesta a este interrogante parece estar dada por la forma de vinculación económica que durante toda su historia independiente, Sudamérica se ha dado en relación al mundo y particularmente en relación a los Estados Unidos y las grandes potencias europeas, estableciendo con ellos una relación de centro – periferia, donde el desarrollo nacional de los países sudamericanos sólo se explicaba en relación a sus vínculos con las metrópolis (Prebisch, 1981).

Sin política de desarrollo endógeno, la mirada de los países sudamericanos se centró en dar respuestas a la demanda de materia prima por parte de los países centrales, compitiendo entre sí por el acceso a dichos mercados (Cardoso y Faletto, 1969).

Conscientes de esta realidad, planteada en los años '60 por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), se buscó dar forma a lo que sería el primer intento serio de encontrar espacios de acción conjunta para los países sudamericanos a partir de lo que fue denominada como Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), nacida en el año 1960 ante la firma del Tratado de Montevideo⁵. La idea rectora de esta experiencia fue la creación de una zona de libre comercio intra-sudamericana, pensada en términos defensivos frente a la competencia externa, dando lugar a un proyecto de “regionalismo cerrado”, que planteaba el desarrollo a partir del desenvolvimiento de los propios mercados del continente.

Lamentablemente, la inestabilidad política de la región y el cambio de paradigmas (del desarrollismo al neoliberalismo) hizo imposible la concreción de las metas planteadas en la firma del Tratado de Montevideo del '60, lo que llevo, tras varias reformulaciones a poner fin a la experiencia de la ALALC y dio paso a un nuevo tratado, el cuál en la misma ciudad, pero veinte años después, dio nacimiento a la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)⁶.

Tras la enseñanza del fracaso de la ALALC, la ALADI se planteó a si misma como un acuerdo flexible que sirva de paraguas legal y jurídico, en el marco del artículo 24 de la Organización Mundial de Comercio (OMC)⁷, para la concreción de un mercado común latinoamericano a partir de la utilización de tres instrumentos principales como son:

- Una preferencia arancelaria regional que se aplica a productos originarios de los países miembros frente a los aranceles vigentes para terceros países;
- Acuerdos de alcance regional (comunes a la totalidad de los países miembros);

⁵ Los países miembros fueron los siguientes: Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú, Uruguay, Colombia (30 de septiembre de 1961), Ecuador (3 de noviembre de 1961), Venezuela (31 de agosto de 1966) y Bolivia (8 de febrero de 1967).

⁶ www.aladi.org

⁷ Para ver más, veasé www.wto.org

- Acuerdos de alcance parcial, con la participación de dos o más países del área.

Una vez firmado el tratado, la inestabilidad política y sobre todo económica volvieron a sacudir el continente en el marco de lo que se conoció como la crisis de la deuda, desatada luego de que México decidiera en 1982, negarse a pagar sus acreencias externas (Marichal, 1989). La “década perdida” tal como se la conoce en relación a las pérdidas sufridas en relación al crecimiento del Producto Bruto Interno y la caída de los indicadores sociales, significó, para la integración latinoamericana, un freno importante, que mostró a los gobiernos la necesidad de avanzar en forma parcial, antes que encarar un único proyecto regional.

Así los años '90, dan lugar a la llegada de dos procesos de integración paralelos que se desarrollan en un marco de democracias recuperadas y la instauración del neoliberalismo como sistema de valores económico – sociales. Nacen entonces el Mercado Común del SUR (1991, Tratado de Asunción) y la Comunidad Andina de Naciones (1989, Protocolo de Galápagos, aún como Pacto Andino) que plantean un modelo de regionalismo abierto, opuesto al pensado por la CEPAL en los años '60, donde la creación de una zona de libre comercio interior busca, antes que el desarrollo autónomo, la creación de mejores condiciones para la llegada de la inversión exterior y el aumento del comercio (Del Huevo Romero, 2000; Garay, 1997).

MERCOSUR y Comunidad Andina: Del paralelismo a la divergencia

Con el eje puesto sobre el regionalismo abierto, tanto el MERCOSUR como la Comunidad Andina comienzan a desarrollar un fuerte proceso de liberalización y apertura de sus mercados con la intención de alcanzar en tiempos perentorios, la concreción de una zona de libre comercio.

En el caso del bloque conformado por los países atlánticos (Brasil, Argentina, y Uruguay, más Paraguay), la fecha clave para la concreción de dicho proceso fue el año 1994, cuando tras la firma del Protocolo de Ouro Preto, se dio por finalizado el proceso de desgravación automática y se dio formal nacimiento a la zona de libre comercio interna, al tiempo que se ponía en pie el arancel externo común.

Por su parte, en la zona andina, conformada por Ecuador, Perú, Colombia, Bolivia y Venezuela, la zona de libre comercio fue conformada en 1993, generando un aumento significativo del comercio intrarregional y el establecimiento de numerosas inversiones.

De esta forma, ambos procesos fueron consolidándose en su faceta comercial a lo largo de la primera mitad de la década del '90, bajo la consigna de integrarse de cara al mundo.

Sin embargo, para fines de la década, los modelos neoliberales instaurados en el conjunto de los países comenzaron a desquebrajarse, dando lugar al surgimiento de nuevos fenómenos políticos y a la puesta en cuestión del modelo integracionista basado en la lógica comercial.

Así, tras tumultuosos años de crisis política y económica, que encontraron como novedad el sostenimiento de los regímenes democráticos, a diferencia de lo sucedido en las décadas anteriores, dos modelos comenzaron a delinearse como salida para la crisis del modelo neoliberal.

Si bien es difícil establecer una unicidad entre países de experiencia diversa, se puede hablar por un lado, de un modelo “regionalista” que ha privilegiado las relaciones con la región, frente a otro “aperturista” que ha priorizado las relaciones con las grandes

potencias, especialmente con los Estados Unidos, a partir de la firma de Tratados de Libre Comercio (TLC). El eje fundamental de este quiebre fue dado en la Cumbre de las Américas de Mar del Plata (2005), donde tras arduos debates, los países integrantes del MERCOSUR, rechazaron la firma del Tratado que daba vida al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), iniciativa continental impulsada por los Estados Unidos para establecer una zona de libre comercio desde Alaska hasta Tierra del Fuego.

Las principales divergencias con el proyecto, impulsadas por Brasil preferentemente, se centraban en los problemas de competitividad que traía aparejado un acuerdo de estas características, para su sector industrial, el cuál quedaba sumamente expuesto a la fuerza de la industria norteamericana, dando lugar a un proceso de especialización que tendería a reprimarizar su economía tras años de búsqueda de un desarrollo industrial consistente, que había colocado al país entre las diez economías más grandes del mundo. Asimismo, en términos políticos, la firma del ALCA significaba, para Brasil, el fin de su intento de liderazgo sub-regional y su posicionamiento internacional como potencia de rango medio (Pantojas García, 2007).

En este marco, entonces, el rechazo al ALCA por parte del MERCOSUR fue, por un lado, una búsqueda de fortalecer un proceso de desarrollo interno y, por el otro, una negativa a la aceptación de la influencia política de los EEUU en la región. Este último punto, sobre todo, interesó al presidente de Venezuela, Hugo Chávez, quien comenzó a acercarse rápidamente a los presidentes del Cono Sur, al tiempo que comenzaba un alejamiento de la Comunidad Andina de Naciones.

Asimismo, mientras el MERCOSUR y Venezuela se alejaban de los EEUU, otros países, principalmente Chile, Colombia y Perú, avanzaban en una nueva estrategia ante el fracaso del ALCA que fue la firma de TLCs bilaterales con el gigante del norte, poniendo en crisis a la propia Comunidad Andina, al punto de forzar la salida de Venezuela, la cual entendió que la firma de un tratado de libre comercio por parte de uno de los países del bloque (Perú, por ejemplo) invalidaba el proyecto común de libertad de movimiento intrabloque y de estrategia común.

La Comunidad Andina, además del problema comercial, comenzó a sufrir diferencias políticas fundamentales en su relacionamiento externo. Mientras Venezuela plateaba un enfrentamiento (más discursivo que real) con el gobierno de EEUU, Colombia recibía importante financiamiento y equipamiento militar en su lucha contra la droga y la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), convirtiéndose en un jugador bélico de peso en la región, desequilibrando el tablero regional.

Pero además de los problemas externos, numerosos conflictos intrarregionales comenzaron a debilitar el funcionamiento de la CAN, entre los que se cuentan el enfrentamiento político entre Perú y Venezuela, por la supuesta injerencia del presidente Chávez en la campaña electoral de ese país, en contra de las aspiraciones del que finalmente se convertiría en presidente, Alan García, y el que puede ser planteado como el conflicto más importante de la región de la última década, sucedido luego del asesinato, por parte del ejército colombiano, de un líder de las FARC, en territorio ecuatoriano, lo que dio pie a un importante conflicto diplomático, que llegó incluso al movimiento de tropas hacia zonas de fronteras.

UNASUR. Nuevo fracaso como la ALALC o un espacio de convergencia real?

En este marco, de confusión al interior de los bloques (también existentes en el MERCOSUR, ante la búsqueda de Uruguay de una relación más cercana con los EEUU) y de divergencia entre los proyectos de cada uno de ellos, en 2007, en el marco

de la Cumbre Energética de Isla Margarita, nace UNASUR, con la clara voluntad de generar una síntesis en este escenario ya de por sí complejo.

Formado por el conjunto de los países de América del Sur, UNASUR expresa principalmente la voluntad de Brasil por ampliar su marco de acción desde el MERCOSUR al espacio continental. Razones no le faltan. Geográficamente, Brasil tiene a lo largo de su extensa frontera contacto con todos los países del continente (a excepción de Chile). Por tanto, su política regional supone una mirada más amplia que la que puede surgir de su frontera sur. Asimismo, existe en la diplomacia brasileña una búsqueda de ampliar su influencia a escala continental de manera tal de reforzar su posición de global player.

Sin embargo, para el resto de los países, la mirada sobre UNASUR es bien distinta. En principio, para la Argentina, UNASUR, y particularmente su antecesora, la Comunidad Sudamericana de Naciones creada en Cuzco en el 2004, implicaba el desplazamiento del eje Brasil-Argentina, construido alrededor del MERCOSUR, por un nuevo esquema de poder continental que ubicaba únicamente a Brasil como actor de peso, diluyendo la capacidad de negociación de Buenos Aires. Tal es así, que al momento de creación del acuerdo, el presidente argentino, Néstor Kirchner, faltó a la cita, desairando al presidente Lula Da Silva.

Asimismo, a partir de ese momento, se consolidó desde la Argentina una relación cada vez más fluida con el presidente venezolano, Hugo Chávez, como forma de contraponer el poder de Brasilia a nivel continental, impulsando iniciativas conjuntas, como el Banco del Sur, que no contaban con el aval del presidente Da Silva (Serbin, 2007)⁸.

La creación de este nuevo eje, poco a poco fue condicionando el desarrollo de UNASUR, la cual sin embargo, contó como principal aliada para su sostenimiento la existencia de un problema estructural en la región, que necesitaba, para su desarrollo, un espacio regional común. El problema común era el problema energético.

Asfixiados por la escasez de petróleo y gas en sus territorios, Brasil, Argentina, Chile y Uruguay necesitaban en forma urgente la provisión de estos elementos para el sostenimiento del desarrollo de sus economías. Asimismo, tanto Bolivia como Venezuela, se hallaban dispuestos a entregar los recursos necesarios pero la región no contaba con la infraestructura suficiente para sostener el flujo de hidrocarburos, ni los mecanismos para canalizar los fondos necesarios para construirlos.

En este marco, UNASUR apareció como el espacio ideal para gestionar ambos proyectos. En primer lugar, el programa de construcción de infraestructura definido como Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), basado principalmente en el diseño del “Gasoducto del Sur” y, en segundo lugar, en la generación del espacio de financiamiento del mismo a partir de la conformación del “Banco del Sur”, iniciativa a la que posteriormente Brasil se sumó, siendo firmado su acta de creación el 9 de Diciembre de 2007, por los presidentes de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Venezuela, Bolivia y Ecuador.

En este marco, UNASUR se fue convirtiendo en un espacio de articulación importante de las políticas regionales, siendo sin embargo su composición de naturaleza parcial, nucleando en forma efectiva, más allá de la adhesión formal, a los gobiernos definidos como “progresistas” en la región. Claramente, ausentes de estos eventos, se

⁸ También hubo fuertes diferencias en relación al uso del etanol como generador de energía. Brasil en este terreno, es uno de los principales productores de etanol del mundo, en base a caña de azúcar. (Osava, Mario, 2007. “Energía. Brasil quiere dominar el mercado del etanol”, Inter Press Service Agency, 8 de marzo de 2007.

encontraban los países que habían optado por el modelo “aperturista” tras la Cumbre de Mar del Plata, es decir, Chile, Colombia y Perú.

Paradójicamente, su incorporación llegará luego de lo que puede ser considerado el momento de mayor tensión entre ambos espacios, como fue el conflicto suscitado tras el asesinato, por parte del ejército colombiano, de un líder de las FARC en territorio ecuatoriano. Este hecho, defendido por el gobierno de Uribe bajo la idea de “ataque preventivo” fue repudiado por la mayoría de los gobiernos sudamericanos, quienes sin embargo no pudieron expresar una condena expresa a este accionar en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA) por la fuerte presión que ejercieron los Estados Unidos para evitar el dictamen en contra de Colombia.

Si bien el conflicto se superó por vía diplomática, este demostró a los gobiernos del continente la necesidad de contar con un espacio propio que permitiera actuar para resolver los conflictos por fuera de la injerencia norteamericana, ante lo cual Brasil propuso la creación de un Consejo de Defensa Sudamericano, el cual fue rechazado enfáticamente por Colombia, quien, sin embargo, cada vez fue quedando como más aislado.

En este marco, ante el ataque a la integridad de Bolivia planteada por los autonomistas, el llamado urgente de UNASUR para respaldar la democracia boliviana, encontró un gran eco en el conjunto de los presidentes, quienes rápidamente se movilizaron hasta Santiago de Chile, para firmar la Declaración de la Moneda, y poner fin al intento separatista. Allí todos los presidentes, referentes del modelo “endógeno” y del modelo “aperturista” se unieron para apoyar la democracia, bien muypreciado en la región, hecho que generó enorme expectativa ante la posibilidad de contar finalmente con un espacio de unidad sudamericana autónoma.

Sin embargo, por detrás de este hecho, las diferencias siguen en pie, así como la existencia de dos modelos bien diferenciados que tenderán a llevar al fracaso cualquier intento de profundización del proyecto de integración. De hecho, el intento de elección de un “presidente” del bloque, en la figura del ex presidente argentino Néstor Kirchner, quien se presentaba como único candidato, fue vetado por su par de Uruguay, Tabaré Vázquez como respuesta al mal manejo hecho por Kirchner del conflicto por las papeleras.

En definitiva, entonces, forzar la profundización de UNASUR es, en las condiciones actuales, llevarlo irremediablemente al fracaso. Frente a esta estrategia, el fortalecimiento del MERCOSUR, con la incorporación plena de Venezuela y la generación de vínculos más fuertes con Ecuador y Bolivia, aparecen como un camino posible para ampliar la integración sin forzar la conflictividad que puede traer aparejada un intento apresurado de unidad sudamericana.

Hoy, UNASUR ha demostrado su eficacia como garante de la democracia. Y no es poco. Asignarle más tareas sería, quizás, por exceso de expectativas, condenarla al fracaso.

References

- Cardoso, FH y Faletto, E (1969) *Dependencia y Desarrollo en América Latina*, Siglo XXI, Buenos Aires
- Del Huerto Romero, M. (2000) *Apuntes para una reformulación del paradigma del regionalismo abierto en América Latina*, Intal, Buenos Aires.
- Garay, L. (1997) *Regionalismo Abierto e Integración en las Américas*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

Marichal, C. (1989) *Historia de la deuda externa de América Latina*, Alianza Madrid/México

Pantojas García, E. (2007) *El ALCA. Un inventario de su proceso*. Anuario de la Integración Regional de América Latina y Gran Caribe, CRIES, Buenos Aires

Prebisch, R. (1963) *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*; CEPAL, Santiago de Chile

- (1970) *Transformación y desarrollo: la gran tarea de América Latina* ; CEPAL, Santiago de Chile
- (1981)“*Capitalismo periférico: crisis y transformación* (1981), Eudeba, Buenos Aires.