



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN**

"POSTURA DE LA UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS ANTE EL PROCESO DE
INTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA: BRASIL COMO PRINCIPAL ARTÍFICE"

T E S I S

PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

**PRESENTA:
JESÚS MIGUEL RUVALCABA MORENO**

**ASESOR:
RODOLFO ARTURO VILLAVICENCIO LÓPEZ**



FES Aragón

MÉXICO

2011



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos

A mis padres, por ser una bendición en el transcurso de mi vida. A ti papá que me has enseñado con tu ejemplo a mejorar día con día. A tener el sentido de responsabilidad y bondad conmigo mismo y poniendo siempre las necesidades de la familia por delante. Te agradezco y felicito, al mismo tiempo, por ser una figura paterna inteligentemente admirable, que nos ha dado una excelente calidad de vida.

A ti mami que siempre me has estimulado para superarme en todos los aspectos. Te agradezco todo el apoyo que me has dado incondicionalmente a la par de educarme con mucho amor y rectitud; todo se lo debo a ambos que han sido unos excelentes padres que se aman entre sí y aman a su familia.

A mis hermanos Luis y Kevin que no dudo ni un segundo de la gran capacidad que tienen y que los hará alcanzar cualquier meta que se propongan; los amo a todos. Te agradezco también a ti, tío José Luis Ruvalcaba, por apoyarme en todo lo que he necesitado, eres también un ejemplo de tenacidad e inteligencia para todos nosotros.

Agradezco a mi Honorable Universidad por darme la formación y los valores necesarios que me harán un buen profesionalista capaz de contribuir de manera eficaz con mi país, del que tengo una gran esperanza.

Del mismo modo, quiero expresar mi agradecimiento a mi Asesor de Tesis, Mtro. Rodolfo Villavicencio por brindarme la oportunidad de hacer esta investigación bajo su tutela. A usted Mtra. Adelina Quintero que me guió brillantemente por el oscuro y confuso rumbo de las investigaciones.

En general, quiero pronunciar mi gratitud a todos mis profesores, jurados, compañeros y mis amigos que contribuyeron en gran medida a mi formación. Por último, quiero dedicar completamente este trabajo a mi familia que tanto amo.

¡Muchas Gracias!

Jesús Miguel Ruvalcaba Moreno

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	5
CAPÍTULO I	
1. Tendencias en la integración económica latinoamericana	11
1.1 Concepto de integración económica	12
1.1.1 Procesos de integración económica en la era global	14
1.1.2 Efectos de la integración económica	22
1.2 Particularidades de la Supranacionalidad como reto en la integración	25
1.3 Institucionalidad latinoamericana	30
1.4 El neobolivarismo y los inicios del protagonismo brasileño	34
1.5 El ALCA como expresión del neopanamericanismo	40
1.6 Desempeño de la economía Latinoamericana en la segunda mitad XX	44
1.7 El resultado de la etapa de los “milagros económicos” por la ISI	48
CAPÍTULO II	
2. Perspectivas de la Integración Regional de América Latina	54
2.1 La ALALC como pionera de la integración en América Latina	54
2.2 La CEPAL ante el caótico escenario latinoamericano: del mercado común al regionalismo abierto	58
2.2.1 El nuevo regionalismo abierto y sus características	64
2.2.2 El nuevo regionalismo en contraposición a la ola multilateral	68
2.3 Efectos de la apertura comercial latinoamericana (1987-2002)	73
2.4 Relaciones extra-regionales latinoamericanas	79
2.5 La crisis del nuevo regionalismo	84
2.6 Dilemas y realidades de la integración latinoamericana, hacia un rediseño postliberal	91
2.7 Elementos a considerar en un esquema de integración acorde a las condiciones de América Latina	95

CAPÍTULO III	
3. La Unión de Naciones Suramericanas y el Protagonismo brasileño	101
3.1 Antecedentes y Constitución de la Unasur	102
3.2 Objetivos y principios inmersos en el Tratado Constitutivo de la Unasur	110
3.2.1 Indicadores	115
3.2.2 Desafíos	120
3.3 La institucionalidad de la Unasur	124
3.3.1 Convergencia CAN-Mercosur	127
3.3.2 El Banco del Sur	131
3.3.3 Integración energética	135
3.3.4 El Consejo de Defensa Suramericano	138
3.4 La IIRSA como substancial arista en materia de integración en infraestructura para América Latina	141
3.5 Brasil como principal artífice en la integración	147
3.5.1 Brasil en la disputa del liderazgo de la sub región	152
3.5.2 Los intereses del proyecto Brasileño en el marco de la Unasur	155
CONSIDERACIONES FINALES	159
FUENTES DE CONSULTA	165
TABLA DE ABRVIATURAS	171
ANEXOS	172

INTRODUCCIÓN

El dinámico universo de las relaciones internacionales provee sin duda alguna de un vasto campo de estudio, en el que corresponde analizar a fondo las distintas coyunturas que se proporcionan, por tanto, es necesario para el internacionalista abordar temas de índole político-económico apoyándose en las ventajas que otorgan las características multidisciplinarias de esta Licenciatura.

Está claro que, el acontecer internacional conforma un entorno que afecta de manera importante a los asuntos externos de cualquier país. Para el caso de México, es necesario considerar los hechos que acontecen en el mundo, así como en el mismo continente en el que se encuentra, todo ello con el propósito de evaluar las posibles ventajas que se obtengan al ser partícipe de proyectos e iniciativas de integración en la región.

Referirse a la integración regional es hablar de unidad y complementariedad entre países que, aunque en distinto grado, las miras apuntan directamente al desarrollo. Es por esta razón que la presente investigación aportará un análisis de las oportunidades y debilidades que tiene un proyecto como lo es la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) desde una perspectiva unificadora, exaltando el nivel y la participación del Estado Brasileño dentro de esta iniciativa.

Asimismo, se estudiará la vigente propuesta de integración: la Unasur, la cual despierta muchas esperanzas de ser aquel ambicioso proyecto que congregará de manera sólida a los miembros del Mercado Común del Sur, la Comunidad Andina de Naciones y a parte del Caribe para conducirlos a un camino más allá de establecer vínculos comerciales.

Sudamérica cuenta con más de 300 millones de habitantes, una extensión de 17 millones de kilómetros cuadrados, costas en los océanos Pacífico y Atlántico, gran potencialidad productiva y amplia biodiversidad reflejada en términos de flora, fauna, bosques, grandes superficies de tierra cultivable, y unas de las mayores reservas del planeta de agua dulce, minerales, petróleo y gas.

Al inicio del siglo XXI, América Latina presenta características heterogéneas. Por un lado, el conjunto de países que la integran tiene considerables características de subdesarrollo. Por el otro, son países con una cultura bastante homogénea, a pesar de que existen entre ellos importantes diversidades nacionales. Esto se observa más fácilmente desde fuera y, particularmente, en el contraste entre América Latina y la Unión Europea.

Las naciones que conforman el Sur del continente americano se caracterizan por tener historias, costumbres y rasgos culturales relativamente similares. A lo largo del último siglo, estos países han emprendido diferentes procesos de internacionalización e integración comercial, tanto en el ámbito regional como en relación con el resto del mundo, pasando por sistemas de preferencias, Acuerdos de Libre Comercio, Uniones Aduaneras y Mercados Comunes.

La Unasur es el resultado de una serie de cumbres presidenciales en las que Brasil llevó el protagonismo al exponer la necesidad de establecer relaciones comerciales con el fin de acrecentar la competitividad de la región. Posteriormente las reuniones anualmente celebradas desde 2000 fueron trasladadas a establecer formalmente foros en los que se discutiera el futuro de la región así como dar solución a los problemas que aquejan en materia económica y de infraestructura.

Cabe aclarar que este escenario no indica que a medida que la integración vaya adquiriendo mayores compromisos y mayor número de proyectos completados la nación Brasileña será la única favorecida, si no que ello beneficiará a toda la región tanto en materia comercial como en la infraestructura.

Sin duda alguna, un proyecto como la Unasur debe recibir un apoyo caluroso y un compromiso sólido de los países miembros, ya que posee enormes potencialidades y permite pensar en opciones de desarrollo autónomo; no obstante, el problema inmediato es determinar la eficacia del contenido de esa unión y el camino que se debe recorrer para lograrla.

Por lo tanto, la hipótesis empleada en la presente investigación plantea que de existir la voluntad política (superior a intereses particulares y tendencias ideológicas), entendiendo las exigencias que cualquier esquema integracionista efectivo requiere, la consolidación de la Unión de Naciones Suramericanas proveerá paulatinamente de herramientas que aporten las condiciones necesarias estimulando el desarrollo político y económico en la región, todo ello mediante proyectos a mediano y largo plazo en el aprovechamiento del buen uso de telecomunicaciones, obras públicas y un comercio equitativo.

Asimismo, en el proceso sudamericano pesan de momento la inestabilidad política de algunos de los países de la región (en especial los andinos) y la inestabilidad económica de otros, como Bolivia y Perú. La situación general política es dependiente de los ámbitos económicos y viceversa, de modo que irá mejorando en la medida en que estas deficiencias por países se vayan subsanando. Ello implica uno de los mayores problemas ya que a deficiencia de lo político generará una reacción negativa en los aspectos económicos, y viceversa.

El presente trabajo plantea como punto de partida el regionalismo, argumentando que la integración es un proceso que requiere de un esfuerzo deliberado y programado para alcanzar condiciones de desarrollo auto sustentado, en el que una creciente potencia como lo es Brasil, ha sido el principal artífice de la región.

El regionalismo no es un fenómeno nuevo en el mundo. Éste ha pasado por cuatro fases u olas hasta llegar hasta nuestros días. Los dos primeros impulsos regionales se desarrollaron sólo en Europa. A partir de la tercera ola se

incorporaron los países latinoamericanos a los procesos de regionalización. Esta tercera fase se remonta a los años cincuenta y sesenta, cuando en Europa se están dando los primeros pasos de la actual Unión Europea (UE) y cuando, impulsados por la reflexión de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la función de los mecanismos de integración regional en el modelo de sustitución de importaciones, Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela suscribieron el Tratado de Montevideo (1960), fundador de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). También nacieron en esta época, el Mercado Común Centroamericano (MCCA), en 1960, y la Comunidad Andina (CAN), en 1969. Consecuentemente, el *regionalismo*, que ha surgido en la última ola, se caracteriza por ser un fenómeno amplio, difuso y con una gran variedad de matices dependiendo de la región o subregión a la que se refiriera.

En la actualidad, muchas veces se ha presentado a Brasil como el principal artífice de la integración sudamericana. No obstante, menos del veinte por ciento del comercio exterior total de Brasil se realiza dentro de América del Sur (especialmente con el Mercosur), mientras que casi un ochenta y cinco por ciento es con el resto del mundo. Esto explica el énfasis de Brasil en presentarse como un *global trader*, pero es en la región donde logra mayor superávit y vende más productos manufacturados. Si bien el gobierno de Lula hizo muchos esfuerzos en promover la Comunidad Sudamericana de Naciones, mantuvo un fuerte protagonismo en la arena global. Por ejemplo, amplió sus negociaciones a países como China, India o Sudáfrica, y buscó mayor protagonismo dentro de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Las pretensiones de liderazgo de Brasil dentro de la región se mantienen. Hay muchos factores que lo explican: la necesidad de estabilizar y asegurar sus fronteras terrestres en la Amazonia, la importación de energía, la búsqueda de mercados de exportación para productos industrializados, etc. Más allá de las razones se observan claroscuros, donde Brasil en algunas ocasiones aparece

como muy enérgico y en otras como ausente. En general, la tendencia es buscar un liderazgo que intenta evitar las coacciones y las presiones, y que cae en ambivalencias.

La presente investigación cuenta con tres capítulos, que parten desde una idea generalizada sobre la interpretación de los distintos conceptos que giran en torno a la integración económica. De este modo, el lector se irá adentrando paulatinamente al tema, lo que le proveerá las herramientas necesarias para una clara comprensión del trabajo.

Posteriormente, se iniciará un análisis sobre la perspectiva que ha tenido América Latina en cuanto a integración regional, las experiencias integracionistas y las tendencias que han influido en el rumbo de la unidad latinoamericana. Se identificarán las posturas de los bloques económicos con mayor presencia en la región con el propósito de considerar los elementos mayormente potenciales en un esquema de integración, acorde, evidentemente, a las condiciones de América Latina.

La última fase contará con un análisis pertinente sobre la viabilidad de un esquema de integración profunda que busca la Unasur, partiendo de sus características en cuanto a institucionalidad y funcionamiento se refiere. De esta manera se expondrán las realidades del activo protagonismo brasileño en la región, dotado de incertidumbres e intereses particulares que pueden o no, conducir la integración latinoamericana por el rumbo adecuado.

Para finalizar, es de suma importancia puntualizar que esta investigación tiene, como objetivo general, analizar la contribución del proyecto de la UNASUR a la integración latinoamericana en el marco del liderazgo brasileño con el propósito de establecer ecuanímente los avances y las proyecciones que tiene esta iniciativa para el desarrollo de la región sudamericana.

De modo que para ello, es necesario estudiar de manera teórica el escenario en el cual América Latina se vio inmersa en la última década a través de la teoría de la integración económica y nuevo regionalismo, con el fin de adquirir conocimientos que permitan proyectar las oportunidades político-económicas de Sudamérica. Además, es de gran importancia analizar las oportunidades y deficiencias que tiene la iniciativa de integración con el fin de proyectar un exitoso funcionamiento o por el lado contrario, limitar las expectativas respecto a este tema.

1. Tendencias en la integración económica latinoamericana

En un intento de acercarse a una definición objetiva de integración económica, en el presente trabajo se puntualizará, de manera general los aspectos que involucran la combinación de ambos vocablos, los cuales generan efectos sumamente profundos en el significado de la unión de las naciones.

El término “integración” procede del idioma latín: *integratio* – *integrationis* correspondiente al efecto de integrar. Por su parte, “integrar” deriva del verbo latino *integrare* que hace referencia a “completar un todo con las partes que faltaban”¹.

De acuerdo a la Real Academia Española la palabra integración, en el lenguaje general “es la acción y efecto de integrar, de dar integridad (calidad de íntegro, entero, completo, que no le falta ninguna de sus partes) a una cosa”². La integración reconoce todas las partes, la existencia de elementos comunes entre ellas y la formación de una entidad superior en relación a sus unidades pertenecientes a la nueva formación.

El término integración es concebido como la unión de partes como un todo, o sencillamente una combinación que posee la facultad de generar un efecto único, en algunos casos es concebido como igualdad, reunión y composición para formar un todo. No obstante, es evidente que el concepto de integración, desde el punto de vista económico tiene un carácter orientado a definiciones más profundas. Es más, desde este punto la integración se liga a otra palabra y que en términos internacionales la conocemos como *Integración Económica*.

De modo que, en el contexto económico la integración es un proceso mediante el cual los países van eliminando las diferencias en materia de política industrial y de

¹ Carlos Arellano García, *Segundo Curso de Derecho Internacional Público*, Porrúa, México, 2004 p.804

² María Moliner, *Diccionario de uso de español*, t. II, Madrid, Gredos, 1998 p. 150

competencia, así como los obstáculos a la libre circulación de factores, las barreras comerciales y las alteraciones bruscas en los tipos de cambio³.

1.1 Concepto de integración económica

Aún cuando la integración por sí misma no posee una definición acabada, se ha constituido la *Teoría de la Integración Económica* derivada de la *Teoría del Comercio Internacional*. Esta teoría entró de primer momento en los años cincuenta y finales de los sesenta, interesada básicamente por los efectos que el libre intercambio de mercancías ocasionaba entre los miembros de un grupo de países o Unión Aduanera.

No obstante, a lo largo de las décadas la práctica de la integración bajo las condiciones progresivas y cambiantes del escenario internacional llevó a los Estados a ir más allá del simple compromiso comercial.

A pesar que desde épocas remotas las diferentes agrupaciones sociales, dígame desde clanes hasta reinos, habían establecido alianzas para intercambiar mercancías u garantizarse la paz, no es hasta mediados del siglo pasado cuando por vez primera se trata a la integración como teoría.

La integración económica aparece como tal a mediados del siglo XX en Europa. Obedece al fracaso de la postura que comprendía el libre intercambio comercial que se pensó era la mejor fórmula para estimular el bienestar económico. En esta postura librecambista se estimaba que los países podían especializarse en cierto renglón de exportación, los cuales contaban con ventajas preferenciales en gravámenes. Ante esta situación se originaron desequilibrios en las balanzas de pagos y la existencia de diversos estratos de desarrollo, dieron lugar a que se proyectaran nuevas fórmulas en la interrelación de los países. Por ejemplo, se

³ Ma. Del Carmen Conchado Reyes, *Formas de integración económica: globalización y regionalismo*, Limusa, México, 2008, p. 4

estableció un punto medio entre el librecambismo y el proteccionismo que consistía en una apertura de gran flexibilidad para los países de la región económica integrada y cierre para los países que estén fuera de la región.

Por lo tanto, la integración requiere indudablemente de un proceso de armonización, tanto en aspectos económicos como institucionales, que puede alcanzar diferentes niveles que van desde las preferencias aduaneras a la integración económica plena.

Europa es el caso más relevante en cuanto al tema de integración se refiere, pues fue a través de la Unión Europea (UE) que se fundamentaron las etapas necesarias para obtener bloques económicos fuertes y sólidos en el contexto mundial.

En la actualidad la economía mundial gira en torno al desarrollo de los países y comunidades que están inmersos en un proceso de globalización, que exige cada vez más un compromiso directo con los cambios necesarios en virtud de satisfacer el desarrollo económico de los países en cuestión. De modo que, es evidente que los países que se encuentran en un proceso de inserción global, requieren no únicamente del desarrollo local sino de la misma manera del contacto directo con países vecinos.

Resulta complicado dejar de lado que los gobiernos desempeñan un papel fundamental en el pragmatismo de la integración económica a nivel internacional, puesto que únicamente a través del desarrollo de políticas y estrategias que le permitan a sus naciones introducirse en el contexto de la economía internacional y global, se obtendrán los resultados esperados en el campo político, económico, cultural y social.

Técnicamente una integración económica debe ser evaluada mediante el nivel de creación de comercio y los beneficios económicos, sociales, empleo, educación,

salud y capacitación. No obstante ésta afecta otros aspectos económicos y políticos: promueve la competencia por medio del acceso a los mercados externos, fomenta las economías de escala⁴, posibilita la estabilidad política entre los países, genera mayor cooperación entre las partes y asegura la prevalencia de determinadas reformas económicas y democráticas, presentando al país como nación confiable para la inversión extranjera.

Por tanto, un proceso de integración y su alcance internacional debe estar fundamentado en criterios de tipo económico y político, así como de valoraciones previas para determinar si la economía puede o no ajustarse al proyecto unificador que se pretende poner en marcha. Mucho de esto, depende directamente del grado de compromiso de los gobiernos con el desarrollo de su nación en términos principalmente económicos y a modo de llevar la integración a niveles supranacionales, políticos.

1.1.1 Procesos de integración económica en la era global

La globalización es un fenómeno cuyas principales manifestaciones se establecieron en áreas económica y tecnológica, pero que apresuradamente ha incidido en campos cada vez más amplios: social, político, cultural. Aunque se trata de un proceso que se ha desarrollado desde siglos atrás, sus orígenes se pueden rastrear desde el siglo XVI, se ha acelerado notablemente en las últimas décadas de modo que frecuentemente nos referimos a él pensando en los últimos diez o veinte años.

Términos como mercado común, unión aduanera, área de libre comercio, entre otros, además de ser nuevos dentro del ámbito cotidiano de cualquier ciudadano, suenan similares. Actualmente existe confusión respecto al tema, lo cual es

⁴ La economía de escala se refiere al poder que tiene una empresa cuando alcanza un nivel óptimo de producción para ir produciendo más a menor costo, es decir, a medida que la producción en una empresa crece sus costos de producción por unidad producida se reducen. Cuanto más produce, menos le cuesta producir cada unidad.

necesario esclarecer, debido a que el futuro inmediato requiere del entendimiento de procesos de integración económica. Cabe resaltar que el propósito fundamental de este apartado no es más que involucrar a grandes rasgos los conceptos que serán de utilidad para mejorar la percepción del lector respecto a las coyunturas que se mencionan a lo largo de esta investigación.

Actualmente la celebración de tratados internacionales que aglomeran a uno o más países entre sí con el objetivo común de obtener el crecimiento de índole política y económica, están caracterizados por la envergadura de los mismos. Por esta razón, para el preciso estudio de las relaciones internacionales, es pertinente delimitar el alcance que tienen expresiones como: cooperación, integración y unificación.

Dentro de una cooperación existente entre Estados partícipes de un regionalismo, los miembros se comprometen a cumplir mutuamente asuntos de interés común sin que esto signifique pérdida de su soberanía. Caracterizada por el compromiso de cumplir recíprocamente asuntos de interés común, la cooperación entre países se enfoca principalmente a asuntos diplomáticos.

Consecuentemente, al hablar de integración se concibe el hecho de que se consuma por medio de la firma de acuerdos internacionales en los que los países firmantes ceden algunos de sus privilegios soberanos. Todo ello con el objetivo de, dependiendo del grado de amplitud de la integración, establecer una libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas.⁵

Por último, la amplitud de la unificación es aún más elevada que la del anterior concepto. Involucra una fusión de Estados capaz de emitir resoluciones obligatorias para todos los miembros.

⁵ *Ibíd.* p. 24

Teniendo en claro la envergadura de los anteriores términos es necesario puntualizar que el proceso de integración económica clasifica diferentes etapas⁶ según se involucren los países que formen parte de ella, dependiendo de las relaciones existentes entre los Estados miembros. Esta clasificación es progresiva, cada una supone un escalón a superar, pero sin que estos pasos conlleven la obligación de llegar a su fase máxima o se tenga que pasar por cada nivel.

Área de preferencia aduanera. Está caracterizada por la concesión de rebajas arancelarias entre las partes. La Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) es un claro ejemplo de esta etapa, su área de preferencias se compone de tres mecanismos: una preferencia arancelaria regional que los países miembros se otorgan recíprocamente y que se aplicará con referencia al nivel que rija para terceros países. Posteriormente se encuentran los acuerdos de alcance regional en los que participan todos los países miembros, a diferencia del último mecanismo denominado: acuerdos parciales, en los que la participación no es total y que intentan crear las condiciones necesarias para la regionalización mediante su progresiva multilateralización.

Área de libre comercio. Como se ha mencionado anteriormente, las etapas para la integración van desarrollándose de manera progresiva en cuanto a las facultades que se le adhieren a las mismas, por lo que esta fase cuenta con algunas características que la anterior, es decir, una base sustantiva idéntica. La conforman dos o más países que de mutuamente y de manera gradual suprimen los aranceles aduaneros de los productos originarios de dichos países con el objetivo de provocar un mayor intercambio comercial. Esa eliminación puede ser parcial o total. Se caracteriza por ser limitado a los aspectos comerciales y por mantener la su sistema hacia países que no formen parte del tratado. Fomentar condiciones para una competencia equilibrada, acrecentar las oportunidades de inversión, proporcionar protección adecuada a los derechos de propiedad intelectual, establecer procedimientos efectivos para la aplicación del Tratado y la

⁶ *Ibíd.* p. 25

solución de controversias, así como fomentar la cooperación bilateral, trilateral, regional o multilateral de los países participantes.

Esta etapa de integración puede ser unilateral y no discriminatoria. Se establece porque se cree que es benéfica para el Estado y su sociedad, sin embargo es probable que haya algunos perjudicados en el corto plazo. Más aún, no discrimina de manera explícita los distintos proveedores extranjeros. En los años setenta, Chile adoptó una política de liberalización unilateral de su comercio internacional así como lo han hecho México y Brasil en los últimos años.

Cabe puntualizar una de las ventajas del unilateralismo es que se implementa más rápido y no requiere de una renegociación con otros países. La reducción de las barreras al comercio permite el movimiento de precios y se genera una mayor competencia en el mercado interno, lo que lleva a las empresas a reducir la ineficiencia.

Al área de libre comercio también se le caracteriza por la posibilidad de ser multilateral. En los años de posguerra de la Segunda Guerra Mundial, se celebraron acuerdos de liberalización multilateral entre los países desarrollados, bajo los auspicios del *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT). Esto significó que la liberalización de un país se complementó con la de los otros países miembros, abriéndose los mercados a sus exportaciones y mejorando sus términos de intercambio con respecto a la alternativa de la liberalización unilateral. Este es el llamado *efecto de reciprocidad*⁷.

Por último, existe el área de libre comercio de tipo multilateral o regional. En ésta, la liberalización del propio país no se aplica necesariamente a las importaciones de todos los países sino sólo a los de la región. De modo que, la liberalización es parcial y por eso, discriminatoria. La discriminación puede crear efectos de

⁷ Aclarando, un país se beneficia si un determinado grado de su liberalización se asocia con la adopción de una liberalización recíproca por parte de sus socios comerciales, lo que hace que éstos aumenten sus exportaciones.

desviación de comercio, además de tener un efecto de reciprocidad: el otro país miembro de la región abre su mercado a las exportaciones del primer país.

Las zonas de libre comercio son formaciones poco estables que se crean con carácter transitorio y tienden a convertirse en uniones aduaneras o desaparecer.

En el caso práctico, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA, por sus siglas en inglés) figura dentro de las caracterizaciones de esta etapa, a través del periodo de desgravación que se llevaría a cabo en distintos periodos: a 5, 10 y 15 años. Canadá, Estados Unidos y México se comprometieron, entre otras disposiciones, a impulsar el comercio y la cooperación a nivel internacional, fomentar normas seguras en beneficio del intercambio trilateral y generar más y mejores empleos⁸. Los denominados Tratados de Libre Comercio (TLC's), también forman parte de esta etapa de integración

Unión Aduanera. Base sustantiva idéntica al área de libre comercio. Constituye un paso adelante en el proceso de integración económica, dado que además de la liberación del comercio inter-zona, los países integrados a la unión actúan como un bloque comercial debido a que se establece un arancel externo común a todos sus integrantes en relación con el resto del mundo. Incluye aspectos legales y sociales.

La Unión Aduanera se refiere a la aceptación del proteccionismo como situación, pero acepta el establecimiento de un área de libre comercio en el interior del área protegida. Si no existiera la protección externa, no tendría sentido la liberación del comercio dentro de esa área. Es decir, se desea lograr en áreas geográficas superiores a la de un solo país, pero inferiores a nivel mundial.

⁸ Rodrigo Páez Montalbán *et all*, *Integración Latinoamericana Organismos y Acuerdos*, Eón, México, 2008, p.189

En resumen, la teoría de la Unión Aduanera aplica la teoría tradicional de la ventaja comparativa o diferenciada en un área geográfica convenida por un tratado internacional.

En las Uniones Aduaneras no se exige que los productos sean “originarios” de los otros países para no cobrarles aranceles de importación. La Comunidad Andina es una Unión Aduanera porque en su territorio circulan libremente las mercaderías de sus países miembros sin impuestos de ningún tipo, en tanto que las importaciones procedentes de fuera de la subregión pagan un arancel común.

Para finalizar con esta fase, las Uniones Aduaneras son la integración de dos o más economías nacionales. Supone en primer lugar, la supresión inmediata o gradual de las barreras arancelarias y comerciales a la circulación de mercancías entre los estados que constituyen la unión (desarme arancelario y comercial). No obstante, la unión aduanera se refiere a la construcción de un arancel aduanero común frente a terceros países, lo que contrasta evidentemente una unión aduanera de las zonas de libre comercio, donde frente al exterior subsisten los distintos aranceles nacionales de los estados miembros.

En el caso de la Comunidad del Caribe (CARICOM), dentro de su estructura organizativa se encuentra la Conferencia de Jefes de Gobierno que entre otras atribuciones, es el órgano encargado de determinar la política de la Comunidad.

La Conferencia puede establecer y designar instituciones de la Comunidad si lo considera conveniente en el cumplimiento de los objetivos principales. Es decir, puede dictar normas de carácter general o especial, como la política a ser ejecutada por el Consejo y demás instituciones así como ser la suprema autoridad para la conclusión de tratados de interés y el establecimiento de relaciones con los distintos entes internacionales.

Mercado Común. Base sustantiva idéntica a la unión aduanera. Dentro de esta etapa existe una consolidación tanto en términos económicos como políticos. Se le agrega la libre circulación de los factores de la producción, en combinación con un desarme arancelario y comercial. Por tanto, implica la liberalización efectiva tanto de las mercancías, como de las personas, los servicios y los capitales. Esto es, la noción de mercado común conlleva la inexistencia de obstáculos a la entrada y salida en el interior de cada Estado miembro, de las personas que se desplacen con una finalidad económica (empresas o trabajadores), mercancías, capitales y servicios. Existe una homologación de los países en aspectos económicos, esto es con el establecimiento de lineamientos económicos y la creación de órganos comunitarios.

A esta fase se le puede considerar una de las formas más avanzadas de integración actuales, ya que exige a los integrantes crear los primeros organismos de carácter supranacional, tema que se abordará posteriormente y de manera más profunda en el contenido del presente proyecto.

Esta situación de supranacionalidad ha creado gran controversia en el ámbito político-económico internacional debido a la cesión de soberanía por parte de los Estados. Todo ello se ha convertido en un debate muy complicado, el cual abarcaría una investigación dedicada totalmente a ello.

El tránsito de una Unión Aduanera a un Mercado Común posee extensas implicaciones sociales y políticas, puesto que la libre movilidad de la mano de obra significa libertad de migración entre los países, uno de los temas más sensibles en el mundo de hoy.

El Mercado común del Sur (MERCOSUR) representa en América Latina el proceso que se identifica más acertadamente la etapa de integración anteriormente mencionada. Se caracteriza por un *regionalismo abierto* (en contraposición al *regionalismo hacia adentro* de la unión europea) en el que sus

miembros pretenden integrar sus economías para competir con el resto del mundo en los flujos de comercio internacional y en la atracción de capital externo⁹. Dentro de los objetivos se encuentra la creación de un arancel y una política comercial comunes; la libre circulación de bienes, servicios y personas, entre otros.

Unión económica y monetaria. Base sustantiva idéntica al mercado común. Implica la instrumentación de una moneda y políticas económicas comunes además de la creación de un banco central común. En esta etapa los órganos comunitarios tienen poder de decisión, legislando de este modo, políticas de aplicación obligatoria para los países miembros.

Unión económica y política supranacional. Base sustantiva idéntica a la unión monetaria. Esta etapa representa el máximo nivel de integración entre países, creando un ente supranacional que regule todos los aspectos internos de los miembros quienes ceden totalmente su soberanía.

La Unión Europea es la única muestra de un nivel de integración mayor a cualquiera conocida actualmente. Si bien no ha logrado avanzar a la fase de unión económica y política supranacional, logró consolidar una unión económica y monetaria reforzando un mercado común con libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas.

Técnicamente una integración económica debe ser valorada mediante el establecimiento de comercio y los beneficios económicos, sociales, empleo, educación, salud y capacitación. No obstante ésta afecta otros aspectos económicos y políticos: mejora el acceso a los mercados externos, fomenta las *economías de escala*, ayuda a armonizar la interacción política regional, genera mayor cooperación entre las partes y asegura la prevalencia de determinadas

⁹ Claudio Katz, *El rediseño de América Latina: ALCA, MERCOSUR y ALBA*, Luxemburg, Argentina, 2006 p. 47

reformas económicas y democráticas, presentando al país como nación confiable para la inversión extranjera.

El fenómeno de integración se ha acelerado en los últimos años, puesto que se ha demostrado que la reducción en la distancia económica, permite aprovechar las oportunidades de arbitraje existentes en los mercados de bienes, servicios y factores, disminuyendo la importancia de la posición geográfica. El aceleramiento de este proceso, se encuentra motivado por diversos aspectos que hacen que se establezca un mercado financiero mundial y que se mueve en tiempo real, en la organización de grandes empresas conforme a estructuras de redes mundiales que ignoran cada vez más las fronteras nacionales.

1.1.2 Efectos de la integración económica

Desde el punto de vista económico, especialistas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) están de acuerdo en las ventajas que trae consigo la integración. Entre las cuales el Doctor Carlos Arellano García menciona las siguientes:

- a) “Se permite la ampliación de mercados con todas las conveniencias adicionales que implican la colocación de excedentes, la mejor utilización de recursos, la eliminación de obstrucciones inadecuadas.
- b) Se produce un mejoramiento en el nivel de vida pues, el aumento la productividad ante la ampliación del mercado reditúa inmediatos beneficios económicos a la población.
- c) Se propicia una evolución favorable en la situación imperante de desarrollo económico, ya que las instalaciones industriales trabajan a mayor capacidad y se propician nuevas inversiones que aisladamente no se hubieran justificado
- d) La producción a escala mayor produce un abatimiento parcial en los costos de producción.
- e) Se absorben excedentes de mano de obra

- f) Hay un crecimiento efectivo de la demanda.
- g) Se fortalece la existencia de los medios de pago.
- h) Se mejora el valor de los productos exportables frente al exterior en atención a que la oferta de esos productos se ha reducido por la demanda interna del grupo de integración”¹⁰.

De manera objetiva, cabe señalar que las superioridades y oportunidades en materia de desarrollo económico que pueda provocar una integración económica, no aseguran el éxito de la misma debido a la complejidad que caracteriza el sistema de comercio exterior.

Primeramente, al instalarse empresas con mayor capital y mejores técnicas de producción auxiliadas por ventajas competitivas de índole tecnológica al enfrentar un mercado más amplio, las empresas ya existentes tienen únicamente dos opciones de permanencia: la modernización o la desaparición.

Dadas las anteriores circunstancias, una compañía constituida para el mercado nacional podría ser perjudicada ante los embates de una empresa extranjera de alcance mayor. Cabe señalar que la integración económica exige una contigüidad geográfica para su óptimo funcionamiento.

Esta situación es proporcional al nivel de crecimiento económico con el que cuente un país, por lo que las asimetrías económicas de los miembros juegan un papel de suma trascendencia dentro del contexto unificador. Puede suceder que la integración beneficie más a unos que a otros, por lo que es conveniente tomar medidas internas y conjuntas para afrontar la nueva estructura comercial, donde

¹⁰ Carlos Arellano García, *Op. Cit.* 2004, P. 619

las instituciones regionales fomenten la cooperación tecnológica y del llamado *know how*¹¹ entre los miembros del sistema.

De acuerdo a lo estipulado por el Centro Argentino de Estudios Internacionales, la integración económica implica un trato diferenciado para los países miembros, en comparación con los países no miembros, por lo tanto el impacto neto en un país partícipe es ambiguo¹². Por esta razón debe analizarse a los países por separado.

Aunque la integración es un proceso orientado hacia el libre comercio entre los países miembros, del mismo modo puede desviar el comercio de un país no miembro de bajo costo (que continúa afrontando los aranceles externos del grupo) a un país miembro (que ya no afronta ningún arancel). De modo que se puede concretar que existen dos expectativas: la creación de comercio o, contrario a ello, la desviación del mismo.

Al generarse comercio, la integración económica crea un cambio en el origen del producto de un productor nacional con recursos de mayor costo, al producto miembro con recursos de menor costo. Este cambio, representa un movimiento en la dirección de la asignación de recursos de libre comercio y, por tanto, se supone que es favorecedor al propósito de bienestar.

Por otro lado, ocurre desviación de comercio cuando se maneja un cambio en el origen del producto de un productor no miembro con recursos de menor costo a un productor miembro en la asignación de recursos en el libre comercio.

¹¹ Expresión inglesa que significa “saber cómo” o saber hacer. Es el conjunto de conocimientos y actividades desarrolladas por una empresa o persona, adquiridas a través de la experiencia e investigación, y que es difícil de imitar por terceros.

¹² Guinart Martín, Integración económica, un análisis claro de la integración, disponible en <http://www.caei.com.ar/es/programas/economia/10.pdf> (3 de Enero de 2011)

Hoy por hoy, la economía mundial gira en torno al desarrollo de los Estados y comunidades que son partícipes en el proceso de globalización, exigiendo cada vez más un compromiso directo con los cambios necesarios con el propósito de formar parte trascendental en el escenario internacional. En este contexto todos los países que se encuentran en un proceso de inserción global no requieren únicamente el crecimiento local sino también del contacto directo con sus países vecinos, para que den un salto a la internacionalización de la economía a través del intercambio comercial de bienes o de servicios o de teorías económicas que fundamenten su desarrollo.

1.2 Particularidades de la Supranacionalidad como reto en la integración

Uno de los rasgos más sobresalientes de la sociedad internacional contemporánea es la presencia y proliferación de Organizaciones Internacionales, esto es, de mecanismos institucionalizados de cooperación voluntaria que dan vida a unos sujetos independientes dotados de voluntad propia destinados a alcanzar objetivos colectivos.

En consecuencia, cabe observar cómo las organizaciones internacionales han pasado a ocupar, progresivamente, un lugar significativo en la vida internacional que ciertamente, no ha supuesto el desplazamiento del Estado nación, que continua siendo la espina dorsal de la sociedad internacional. Lo que sí ha hecho es, por un lado, abrir fisuras en el monopolio que ejercían los Estados en materia de subjetividad internacional y cuestionar el dogma de la soberanía absoluta del Estado.

La participación de un Estado en una organización internacional significa, necesariamente, que en su sistema jurídico interno van a comenzar a coexistir normas nacionales y normas de la organización y que al tener el mismo destinatario, estas podrán entrar en colisión.

Ello plantea problemas relacionados con la recepción de las decisiones elaboradas por la organización y con el lugar que éstas ocupan en los ordenamientos jurídicos internos. En este sentido, la aplicación directa y prevalente de la norma comunitaria sobre la nacional es uno de los factores que mejor permiten valorar el grado de madurez jurídica alcanzado por un proceso de integración.

Por lo tanto, es importante percibir que el concepto de integración regional implica la supranacionalidad, aunque esta relación no siempre es aceptada por las clases políticas, el sector empresarial, los emisores de información e incluso la intelectualidad, ya sea porque la nieguen o por que se confunda el concepto y los usos que ésta pueda tener.

Los distintos procesos integracionistas que hoy forman parte del actual escenario internacional han creado instituciones supranacionales y derecho comunitario¹³. Asimismo, ha existido transferencia de soberanía estatal a instituciones creadas a través de los acuerdos regionales y por lo tanto, compromisos conjuntos ineludibles.

Esta ha sido la práctica en América Latina desde la firma de CARICOM, en la Comunidad Andina a partir del Acuerdo de Cartagena de 1969, el Mercosur que, muy intergubernamental y resistente a la supranacionalidad, ha ido creando a partir de 1991 su peculiar pirámide jurídica comunitaria¹⁴.

Estas supranacionalidades son construcciones estatales, aunque no ha existido el éxito sustancial esperado en cuanto a madurez, desarrollo y solidez que pueda ser contrastado con la eficacia del sistema europeo.

¹³ Alfredo Guerra Borges, *Fin de época: de la integración tradicional al regionalismo estratégico*, Siglo XXI, México, 2009, p. 54.

¹⁴ Philippe de Lombaerde, *Del regionalismo latinoamericano a la integración interregional*, Siglo XXI, Madrid, 2008, p. 39.

Clausulas como “la nación más favorecida” y la “clausula de excepción” muestran señales hacia transferencia de soberanía estatal dentro de los acuerdos, todo ello con pretensiones de ampliación de mercados o por intenciones proteccionistas. Este paradigma muestra un favoritismo hacia las pretensiones unificadoras del acuerdo de manera cooperativa.

Esta visión es estrictamente económico-comercial y está centrada en el intercambio de bienes, no obstante, en la práctica de las negociaciones, se han incorporado temas no comerciales que Balassa había reservado para las etapas más avanzadas en su teoría de integración económica.

En todo caso, la integración económica que se ha impulsado en Europa y América Latina no ha pretendido anular al Estado nacional, sino que ha redefinido su unidad al postular la viabilidad de la transferencia de soberanía únicamente en áreas y temas en los que se ha pactado la integración.

De modo que, la supranacionalidad que se constituye sobre la base de las negociaciones de integración en un tipo de administración pública por encima del estado nacional, se construye desde la cesión establecida en lo pactado.

Por otro lado, en el caso del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), distintos autores concuerdan en que más que un instrumento de integración, se considera un instrumento de cooperación multilateral, pues sus mecanismos no generan políticas comunes ni instauran instituciones comunes capaces de producir una integración verdadera.

En cuanto a la OMC, si bien sus normas producen efectos jurídicos obligatorios para los Estados miembros, éstos deben ajustar la legislación interna para cumplir con sus disposiciones. Aún más, sus decisiones se toman por consenso y, a falta de acuerdo, se procede a la votación, en la que cada miembro tiene un voto. Por

estas características la OMC es un organismo de cooperación mundial con carácter intergubernamental.

De modo que, las normas del derecho comercial internacional son igualmente generadas y cuentan con la OMC como organismo, su nacionalización se encuentra intervenida por la adecuación de la legislación nacional. No obstante, su efectividad está determinada por un ambiente de realismo político a nivel mundial. Mientras que la particular norma supranacional emanada de acuerdos estatales regionales se constituye, por su propia naturaleza en derecho comunitario se vincula a los Estados que la han suscrito.

La integración y la supranacionalidad, por lo tanto, son construidas por Estados cuya vecindad regional les ha aportado algún proyecto compartido y con cierto grado de identidad. La primera surge de la región, básicamente como una expresión política de la voluntad de los Estados de fortalecer sus vínculos regionales. Mientras que la supranacionalidad no es cualquier tipo de construcción internacional si no en consecuencia, un nuevo orden jurídico, debido a que es construida mediante negociaciones entre los miembros del acuerdo, sobre la base de su historia compartida y sus intereses comunes.

Dadas las anteriores circunstancias es inevitable puntualizar que los acuerdos quedan, por la transferencia de la aptitud y especificidad de la norma, por encima de la legislación nacional de los Estados y hacen posible que se constituya. De ahí que Jaime Delgado Rojas determine principios ya sea de la norma o de la institución supranacional:

- Principio fundacional: la participación libre y voluntaria de los Estados signatarios en el pacto constitutivo.
- Principio de especialidad: los acuerdos son puntuales en relación con los temas involucrados, por lo que no hay, en momento alguno, invasión o interferencia en el resto de la vida política.

- Principio de primacía: es Estado signatario se abstiene de aplicar en los temas negociados el derecho local y, más bien, asume la exigencia de la aplicación, por jerarquía, del derecho comunitario.
- Principio de subsidiaridad: el Estado se reserva funciones y atribuciones en aquellos temas o áreas que no fueron objeto de negociación, o bien por su expreso señalamiento y para producir lealtades locales y nacionales.
- Creación de derecho derivado: el Estado acepta como vinculantes los acuerdos de organismos comunitarios o supranacionales.
- Sentido comunitario: los integrantes de los organismos de integración asumen la representatividad regional o comunitaria, con lo que se abstienen de expresar criterios e intereses nacionales.
- Regla de la mayoría: la toma de decisiones en los organismos comunitarios se hace sobre la base del criterio de la mayoría y el Estado en minoría renuncia al derecho de veto¹⁵.

Ante la creación de un nuevo ente internacional, la importancia de cesión de soberanía implica grados de madurez estatal y seguridad jurídica por el carácter irreversible de las instituciones constituidas, el impacto en la sociedad y la política de los miembros. Por ello, el proceso de negociación exige la precisión y la atención necesaria que establezca el alcance de manera conveniente para las partes.

En cuanto a la UE se refiere, la condición democrática y la exigencia de respeto al estado de derecho han sido mecanismos que han garantizado la legitimidad de lo pactado, lo cual a su vez es acompañado de políticas públicas y transferencias de recursos de compensación en virtud de aminorar asimetrías económicas y evitar las desigualdades socioeconómicas.

¹⁵ Alfredo Guerra Borges, 2009, *Op. cit.* p. 71.

No obstante, es común que al hablar de integración y de su carácter supranacional que ello implica, cause dudas en ambientes de “proteccionismo político” cargados de un constitucionalismo rígido¹⁶. En este sentido la integración política regional puede referirse a la existencia de organismos comunes, al desplazamiento de atribuciones específicas en determinadas áreas o a funciones compartidas entre Estados y órganos supranacionales. En todo caso, el Estado se reserva la mayor parte de sus facultades soberanas en cumplimiento de los fines de la comunidad.

1.3 Institucionalidad latinoamericana

Es de gran importancia señalar que la unión de naciones no anula los factores estratégicos de una política interna. La práctica de las negociaciones en los procesos de integración permiten que la supranacionalidad se viva desde los centros y las periferias de la región integrada, es decir, atañe de igual importancia a Estados sumergidos en cualquier nivel de desarrollo. De modo que gracias al anteriormente mencionado principio de subsidiariedad, la capacidad de que una unificación entre Estados de converger como un ente federalista, queda totalmente desvanecida, dado que el país se reserva facultades específicas y estratégicas.

Actualmente, la institucionalidad emanada de los acuerdos de integración tiene atribuciones que se les vinculan a los otros miembros y a los ciudadanos de estos Estados. De modo que, la supranacionalidad es creada y alimentada por la transferencia de soberanía de los países ya miembros del acuerdo y de los que se van adhiriendo a él, con pretensiones de profundización de la unificación en áreas o temas específicos. En la integración destaca el papel de los Estados y el respeto a la soberanía nacional y el carácter gradual del proceso.

Por ello, es necesario señalar que la supranacionalidad no hace referencia a cualquier integración de Estados, ni mucho menos a dilución del Estado nacional

¹⁶ *Ibíd.* p.82.

sino a aquella realidad que es construida por los países vecinos sobre la base de historias, culturas y condiciones en común.

Sería erróneo comparar a la integración como lo hizo Thomas Hobbes con el Estado Nacional, ya que la integración no figura como un *Leviatán*, sino más precisamente como un ente de convergencia que no anula, más bien consolida al Estado en virtud de reivindicar su soberanía que la globalización, de cierto modo, va perjudicando.

Los acuerdos de integración regional suscritos en América Latina han generado Derecho Comunitario y creado una serie de organismos intergubernamentales y supranacionales que velan por las metas de carácter desarrollista que se fijan en las negociaciones de los acuerdos. Por lo tanto, es coherente puntualizar que en teoría la institucionalidad creada conjuntamente se ubica “más allá” del Estado, aunque no en un esquema de tipo federativo por el hecho de que la soberanía sigue residiendo en el Estado nacional, dado que los acuerdos que se toman siguiendo las bases de la unanimidad y el consenso, no atraviesan automáticamente una frontera nacional.

Asimismo, las políticas intergubernamentales son ejecutadas desde los Estados nacionales, siguiendo los procedimientos establecidos en su legislación interna, lo que hace que sean organismos de cooperación y, como tales, se encuentran sujetos a plazos de vigencia.

En contraste, en el caso particular de la OMC, uno de los exponentes máximos de la llamada integración multilateral, la lógica de la globalización jurídico-política ubica al Estado como un actor que es caracterizado por una pérdida de la capacidad de formulación, definición y ejecución de políticas públicas, con una casi nula capacidad de controlar estos procesos globales que se encuentran a merced de la dinámica de los países desarrollados.

Ante esta situación, la región latinoamericana se encuentra inmersa en un escenario en la que las opciones de integración, pueden convertirse en ventajas que aprovechando la coyuntura en pro de beneficio colectivo, brindándoles, de este modo, una capacidad de movimiento e influencia en las negociaciones con otros bloques económicos que sin la integración regional difícilmente podría ser orientada a caminos que faciliten el desarrollo de la región. No obstante, las experiencias latinoamericanas en cuanto a institucionalidad recaen en lo perpetrado en anteriores acuerdos de integración.

En el Pacto Andino, por ejemplo, suscrito en Cartagena, Colombia, en 1969, sus órganos se fueron redefiniendo y detallando sus facultades supranacionales sobre la marcha. Así, su órgano principal, la Comisión del Acuerdo, constituida por un representante plenipotenciario de cada gobierno expresa su voluntad mediante decisiones tomadas con el voto de dos tercios de los países de los suscriptores, tuvo facultades que le permitieron regular materias referentes a la integración económica. El carácter vinculante de sus decisiones llegó a ser redefinido posteriormente por el Tribunal de Justicia del Acuerdo, al que le corresponde dirimir problemas en la aplicación directa de las decisiones de la comisión y al consignarlas como vinculantes y de aplicación directa, se constituyó el órgano supranacional que le daba unidad a un derecho comunitario¹⁷.

Los acuerdos indican claramente que desde los Estados miembros hubo transferencia de soberanía y creación de supranacionalidad aunque esta situación sea cautelosa a partir de las constituciones nacionales de los países así como la posibilidad de la aplicación directa de las normas emanadas de los órganos comunitarios y el carácter obligatorio de las mismas. Aunque en este caso Bolivia fue la excepción, sus restricciones constitucionales no le impidieron suscribir y ratificar los acuerdos de la CAN.

¹⁷ Rodrigo Páez Montealbán *et all*, 2008, *Op. Cit.*, p. 89.

En el caso del Mercosur, se estableció en la reunión de Ouro Preto de 1994, el escenario institucional del acuerdo que había sido formado en la Asunción en 1991. A partir de ahí se construyó una estructura institucional de naturaleza intergubernamental. El Consejo del Mercado Común se establece como el órgano superior del Mercosur al cual le atañe la conducción política del proceso de integración y alcanzar la constitución final del mercado común. El Grupo del Mercado Común es el órgano ejecutivo, cuyas resoluciones tienen carácter obligatorio para los Estados.

Para subrayar ese carácter intergubernamental, se dispuso que las decisiones, resoluciones y directivas, según el órgano, sean tomadas por consenso y con la presencia de todos los representantes de los miembros.

Este notable rasgo intergubernamental se explica en el contexto de la tradición jurídica y constitucionalista de los Estados participantes. Brasil y Uruguay no cuentan con un espacio que posibilite la transferencia de soberanía a un órgano.

No obstante, tienen una abierta confesión constitución integracionista que les permite acatar, como obligatorias, las decisiones, resoluciones y directivas de la institucionalidad del Mercosur. A pesar de todo lo anterior, los especialistas en el tema concuerdan en que hay una gran carencia de organismo que dé unidad al derecho comunitario del bloque. Ello hace que puedan surgir problemas en interpretaciones y aplicación.

En Centroamérica, después de la crisis bélica regional de los años ochenta, los acuerdos impulsados en la década de los noventa también tuvieron su trascendencia jurídica comunitaria. Las cumbres presidenciales reorientaron su esfuerzo hacia la consolidación de la paz dentro de un esquema de integración regional, dados sus métodos y procedimientos para tomar decisiones e intervenir diplomáticamente en las controversias.

Resumiendo, la integración es el resultado de acuerdos entre actores estatales que tiene base en prácticas sociales, económicas y políticas. Es decir, la integración profundiza y genera interdependencias, voluntades y acuerdos con perspectiva supranacional que afectan el intercambio de bienes servicios y factores productivos. Presupone la existencia del Estado como el actor reconstituido de los acuerdos, con los que la supranacionalidad creada no es un accidente para el país, sino parte de su nueva naturaleza¹⁸.

La supranacionalidad que emerge en el escenario de la globalización tiene su experiencia pionera en Europa lo cual ha generado influencia en América Latina. De modo que, los ensayos experimentados en América Latina han permitido establecer elementos característicos de la supranacionalidad y sus principios básicos.

Con la integración, lo que se instaura en el escenario internacional es un nuevo actor, con soberanía, facultades y su propio derecho comunitario. No anula a los estados preexistentes, surgen voluntades colectivas libres para garantizar los derechos y beneficios que se pactan.

No se puede confundir a la integración con los organismos multilaterales de carácter económico (caso OMC) ni con las empresas de capital transnacional u organizaciones de sociedad civil gracias a que se cuenta con una autoridad jurídica otorgada por los estados soberanos que la pactan.

1.4 El Neoliberalismo y los inicios del protagonismo brasileño

La idea de integrar en una sola las diferentes regiones de América Latina, surgió desde la misma lucha por la autonomía económica-política de la América española, cuando las luchas independentistas del siglo XIX proclamaban liberar a cada territorio virreinal y consolidar una vasta extensión formada por territorio

¹⁸ Bela Balassa, *Teoría de la integración económica*, UTHEA, 1980, México, p. 5.

unidos y a la vez autónomos entre sí. Un poco después, con la aparición de los Estados nacionales, se iniciaron los esfuerzos de coordinación, tratando de alcanzar la legendaria "Gran Colombia"¹⁹, el sueño de la máxima figura independentista del subcontinente, Simón Bolívar.

Asimismo, América Latina ha desarrollado su historia en medio de condiciones geopolíticas específicas y en corrientes de pensamiento, principalmente la presencia en el continente de la potencia considerada por muchos años como la más poderosa, Estados Unidos, lo que ha influido necesariamente, desde su aparición como Estado-nación en el siglo XVIII.

De modo que, como se ha visto anteriormente, la integración no es una experiencia inédita en América Latina, aunque el esfuerzo bolivariano no cuajó en el siglo pasado, ni tampoco los planes panamericanos, en la década de 1950 se generó una nueva experiencia integracionista en nuestra región con la aparición de la ALALC.

Las características actuales, dado el contexto de apertura hacia el mercado global, permiten anteceder el prefijo *neo* a ambas visiones integracionistas, por lo tanto, se puede hablar de un Neobolivarismo y un Neopanamericanismo que establecen una relación de poder y que se manifiestan a través de los esquemas representativos de cada visión en pro de la conjunción de políticas económicas en el continente.

El fenómeno de la Integración subordinada es resultado de la realidad geopolítica del continente, caracterizado por la confrontación entre las subregiones periféricas

¹⁹ Gran Colombia es el nombre dado en historiografía a un extinto Estado suramericano que fue creado en 1821 por el congreso reunido en la ciudad de Cúcuta con el nombre de República de Colombia. Dicho término se emplea para distinguirla de la actual Colombia, que para ese entonces se llamaba Nueva Granada. Esta República existió (jurídicamente) entre 1821 y 1831, y se configuró a partir de la unión de las anteriores entidades coloniales denominadas Virreinato de la Nueva Granada, Capitanía General de Venezuela y Real Audiencia de Quito, al igual que la Provincia Libre de Guayaquil. Su superficie correspondía a los territorios de las actuales repúblicas de Colombia, Venezuela, Ecuador y Panamá así como a pequeñas porciones de terreno que hoy pertenecen a Costa Rica, Perú, Brasil, Guyana y Nicaragua.

y el Estado hegemónico. La tendencia hacia la creación de bloques y regiones atiende a intereses políticos y económicos que despliegan los centros hegemónicos entre sí y hacia sus áreas de influencia. Este desarrollo geopolítico se ha hecho evidente a lo largo de la historia y ha tomado características particulares de acuerdo con las circunstancias de las diferentes épocas

De acuerdo con Alberto Rocha en su artículo *La virtual dinámica geopolítica americana*²⁰, comenta que durante las décadas de 1980 y 1990 el bolivarianismo se perdió en la memoria latinoamericana y caribeña, posteriormente es retomado y recreado por las élites políticas e intelectuales críticas del neoliberalismo. Ese bolivarianismo tuvo que reformarse y adecuarse con los nuevos procesos que tienen lugar en la región, en el continente y en el mundo. Es así como se ha dado lugar al neobolivarianismo

El neobolivarianismo tiene ante sí procesos de integración regional que corren a cargo del Alianza Bolivariana para los pueblos de Nuestra América (ALBA) y la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) respectivamente. Todo esto es una buena combinación para conformar un sistema regional supranacional que de adoptarse con compromiso supranacional por los miembros posee potencialidades que pueden superar los sueños utópicos de integración.

Una integración real latinoamericana dependería del fortalecimiento de la dinámica regional y de la complementariedad que se desarrolle entre su dinámica regional y sus dinámicas subregionales. Asimismo sería necesaria una integración continental relativa donde puedan establecerse situaciones de cooperación y también una integración adecuada en el sistema mundial para tener una presencia consolidada en el nuevo sistema internacional.

²⁰ Alberto Rocha Valencia, *La virtual dinámica geopolítica Continental Americana neopanamericanismo y neobolivarianismo a fines de siglo*, disponible <http://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/LA%20VIRTUAL%20DINAMICA%20GEOPOLITICA%20CONTINENTAL%20AMERICANA.pdf>> (18 Dic. 2010)

El neobolivarismo articula una propuesta de integración regional que reflexiona y proyecta una América Latina unida y diversa, autónoma, segura y abierta. Esta corriente tiene claro que primero está la integración regional y subregional; en segundo lugar, una relativa integración continental; y finalmente, una adecuada integración en el nuevo sistema mundial.

Surge como un sistema regional latinoamericano tiene un carácter utópico en nuestros días. No obstante, existen diferentes propuestas impulsadas por Brasil y Venezuela como vías alternas o inmersas en la lógica neobolivariana. Venezuela también ha propuesto la conformación de una alternativa de integración conjugada en el ALBA como contrapeso al ALCA, fundamentada en la unión de las naciones latinoamericanas, con proyectos de cooperación regionales en virtud del desarrollo en su política exterior para negociaciones con otros bloques.

Antes que una alternativa, el ALBA es más bien un plan de trabajo o una base estratégica a partir de la cual pudiera comenzarse a construir ese modelo de integración del que todos hablan y muy pocos se deciden a asumir con real compromiso.

Con el ALBA, por ejemplo, se pretende relanzar los instrumentos para la cooperación y coordinación entre las naciones latinoamericanas en función de fortalecer su capacidad de negociación frente al ALCA. En este sentido, prioriza la integración de América Latina y el Caribe como la condición básica para suscribir cualquier tipo de acuerdo extrarregional. Estos últimos deben quedar sujetos a una convergencia económica y social previa, para avanzar luego hacia acuerdos de integración con terceros.

Para ello debe comenzarse por poner el énfasis en diseñar un modelo de desarrollo endógeno para los países latinoamericanos. Es decir, a diferencia del ALCA, el ALBA tiene como norte el desarrollo de los factores productivos internos,

el incremento del valor de las materias primas y de los bienes intermedios que se producen en el país; así como el desarrollo del capital humano y de la tecnología nacional.

Brasil adquiriendo el protagonismo que hoy en día lo caracteriza en la región, comienza a promover la idea de un Área de Libre Comercio de América del Sur (ALCSA), en virtud de ampliar la capacidad de negociación de los países sudamericanos en el ALCA²¹, sembrar un modelo de integración que no se limite a una visión exclusivamente comercial y proteger los intereses de América del Sur en el marco del proceso de integración.

En abril de 1998 se firmó el Convenio Marco para crear una zona de libre comercio entre la CAN y el Mercosur en el contexto de la ALADI. En los años 2000 y 2002 se celebraron las dos Reuniones de Presidentes de América del Sur, en Brasilia y Guayaquil respectivamente, en las cuales se retomó la idea del ALCSA a través de las negociaciones entre la CAN y el Mercosur.

Desde el mismo anuncio de la Iniciativa para las Américas (IPA) en 1991, el Gobierno brasileño mostró un gran escepticismo con respecto a las ventajas de la integración con Estados Unidos. La Cancillería brasileña describió a la IPA como “falta de contenido real” y prefirió “esperar una definición de la misma” antes de negociar. Aunque Brasil participó en las cumbres de Santiago (1998) y Quebec (2001), ha mantenido una actitud crítica con respecto a la integración hemisférica, que se sintetiza en la afirmación del ex presidente Fernando Enrique Cardoso en la que opinó que el ALCA es una opción, no un destino.

Para Brasil el incentivo mayor para negociar el ALCSA es la necesidad de fortalecer el poder de negociación de América del Sur en la discusión del ALCA. Éste no es ciertamente el único factor que debe considerarse. Sin embargo, el

²¹ Samuel Lichtensztejn, *Nuevas políticas económicas de izquierda en América Latina*, Universidad Veracruzana, 2009, México, p. 164.

ALCSA fue una estrategia económica y comercial y, al mismo tiempo, un proyecto geopolítico de Brasil que desde sus inicios ha tenido como referencia el ALCA.

El ALCSA es también para Brasil una forma de continuar su estrategia de acercamiento a dos países socios del Tratado de Cooperación Amazónica: Perú y Venezuela. Brasil ha desarrollado una red de carreteras transamazónicas que une a sus estados norteros con Perú y Venezuela.

Finalmente, existe otro componente estratégico en la propuesta del ALCSA, una vez más, vinculado al ALCA. Brasil ha sido uno de los países que ha avanzado más lentamente en la reforma estructural. Ésta termina de consolidarse en gran medida durante el Gobierno de Fernando Enrique Cardoso, quien se propuso hacerlo sin tener que someterse a ningún programa de liberalización radical como el propuesto por Estados Unidos en el ALCA.

En particular, el sector industrial brasileño se opone a cualquier aceleración de la apertura debido a lo elevado de los costos a pagar. La integración con sus vecinos sudamericanos implica menores costos debido al mayor desarrollo económico relativo de la economía brasileña.

Lo cierto es que, bien sea el Mercosur ampliado, el ALCSA o el ALBA, América Latina fue consciente de la urgencia de la unión y de la capacidad real que existe de convertirse en una referencia mundial como bloque cultural, económico, político y social. Una vez consolidada América del Sur, hay que estrechar los vínculos con Centroamérica y el Caribe, es decir, manteniendo unida el área del Gran Caribe y conformando, una Comunidad de Naciones Latinoamericana y Caribeña.

Por lo tanto, mientras que el TLCAN está creado como tratado ejemplo para todo el continente, el Mercosur por su parte, intento negociar paulatinamente el proceso de anexión al ALCA para así tener la oportunidad de consolidar un área económica sudamericana. Brasil y Venezuela utilizan su condición de sub

hegemones políticos y económicos en el sur del continente para abatir de alguna forma a la hegemonía estadounidense que encabeza la geopolítica americana.

1.5 El ALCA como expresión del neopanamericanismo

Es un hecho que las corrientes de pensamiento han confrontado al mundo y lo introducen en perspectivas que son caracterizadas por un *modus operandi* de gobiernos y empresas, repercutiendo así en aspectos de carácter económico, político y social. Por su parte, en América Latina el neoliberalismo y el neosocialismo son dos corrientes de pensamiento polarizadas que tratan de situarse en el ámbito de la sociedad mundial. Estas corrientes son el trasfondo ideológico de las dos vías principales donde se encaminan los sistemas subregionales para la integración: el neopanamericanismo y el neobolivarismo.

De acuerdo a Octavio Ianni, el neoliberalismo “articula práctica e ideológicamente los intereses de los grupos, clases y bloques de poder organizados en escala mundial, con ramificaciones, agencias o sucursales en el ámbito regional, nacional e incluso local, si es necesario. Las estructuras mundiales de poder, tales como las corporaciones transnacionales y las organizaciones multilaterales, a menudo actúan de forma concertada o consensual”²².

Es en el contexto de la globalización donde el socialismo se transfigura en neosocialismo. El llamado neosocialismo nace directamente de las configuraciones y movimientos de la sociedad civil mundial. Es prudente puntualizar que son las asociaciones civiles y algunas Organizaciones no Gubernamentales (ONG) las que encabezan el movimiento neosocialista.

La creación del TLCAN generó una primera desmembración en el hemisferio al dar lugar a la incorporación de México, y concentrar un foco de dinamismo norte-

²² Octavio Ianni, *La era del globalismo*, Segunda Edición, México, Editorial Siglo XXI, 2001, p. 183

sur. Este esquema fue constituido, a su vez, como referente para otras iniciativas posteriores aunque de escala más limitada, como es el caso del Grupo de los Tres (G-3) entre México, Colombia y Venezuela, iniciado en la década del noventa, con una orientación de liberalización comercial, siguiendo los lineamientos del Consenso de Washington y la promoción del comercio como uno de los elementos dinamizadores de las economías.

Posteriormente llegó la reunión de los 34 presidentes en la Cumbre de las Américas en 1994, con la finalidad de discutir la vía para la implementación del ALCA, abriendo paso al pensamiento neopanamericano y fomentando la unidad de América.

Cabe señalar que ambas perspectivas integradoras comienzan a desenvolverse en un escenario conformado por sistemas regionales y subregionales. Asimismo, desde 1990, las dos perspectivas recayeron en una confrontación que está permitiendo al neopanamericanismo interpelar “agresivamente” al neobolivarismo.

El neopanamericanismo se pronuncia como una búsqueda en la integración continental impulsada por los Estados Unidos, teniendo como plataforma los ideales de la doctrina Monroe. Distintos autores concuerdan en que esta corriente del pensamiento busca establecer relaciones asimétricas mediante Tratados de Libre Comercio (TLC) tranzando un nuevo contexto de dependencia económica y subordinación política e interdependencia asimétrica.

Sin duda alguna, uno de los esquemas de integración que puramente pretende los ideales del neopanamericanismo es el ALCA, el cual tuvo sus orígenes en 1989, cuando George W. Bush lanzó la Iniciativa para las Américas, un programa que concentraba las relaciones de Estados Unidos con América Latina en asuntos económicos. Las bases de esta nueva política se conocen como el consenso de Washington.

De modo que un proyecto de corte neopanamericanista impulsaría una regionalización vertical en la cual economías comparativamente pequeñas se asocian a alguna de las grandes potencias globales con el fin de beneficiarse de sus capitales, sus empresas, tecnologías y mercados. Como se trata de un proyecto que busca la inserción mundial a través de la asociación con una economía altamente globalizada, como es la estadounidense, las economías subalternas se ven obligadas a pagar un alto costo.

De acuerdo al pensamiento de Claudio Katz, la hegemonía del ALCA recae en interrelaciones que mantienen una armonización de este esquema: la participación de poderosos grupos empresariales de Estados Unidos, los funcionarios latinoamericanos simpatizantes del proyecto de Washington ubicados en posiciones clave, la promesa de inclusión dentro del TLCAN del resto de los países latinoamericanos fuera de México²³. Aunado todo ello a la participación del Departamento de Estado de los Estados Unidos y de la Organización de Estados Americanos (OEA) como brazo político del ALCA y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) como brazo económico del mismo.

No obstante, a partir de la negación del congreso al entonces presidente Bill Clinton por acelerar las negociaciones del ALCA, las dudas acerca de viabilidad del proyecto comenzaron a aparecer en América Latina. Brasil cuestionó el dominio de los Estados Unidos y concentró más sus esfuerzos en el Mercosur y las relaciones con la UE.

En perspectivas del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), el ALCA pudo representar beneficios y costos para la región. En cuanto a las ventajas potenciales se pueden mencionar:

²³ Claudio Katz, *OP cit.* 2004, p. 58

- a) El mayor acceso al mercado norteamericano, objetivo que podría contribuir a la consolidación de la apertura y a obtener mayores flujos de inversión extranjera directa.
- b) El estímulo a la inversión significaría una mayor dimensión del mercado y la consolidación de políticas macroeconómicas.
- c) La disminución del riesgo.
- d) Mayor acceso a los mercados de otros países latinoamericanos no incluidos en los propios esquemas de integración.
- e) Aumento del poder de negociación con respecto a otras áreas y terceros países.

Por otra parte, los inconvenientes podrían surgir de los siguientes factores:

- a) Los mayores costos de ajustes y la necesidad de reconversión más acelerada de actividades industriales, teniendo en cuenta la existencia de aranceles más altos, estructuras de precios diferentes y mercados de productos financieros y de trabajos más segmentados.
- b) La pérdida de las preferencias en los esquemas subregionales y entre países latinoamericanos, a favor de Estados Unidos y Canadá.
- c) Las dificultades para obtener una rápida liberalización del sector agrícola y la eliminación de los subsidios existentes en Estados Unidos y Canadá.
- d) La exigencia de cambios en algunas políticas internas, como en materia de reglamentaciones laborales, medioambientales y de disciplina de competencia;
- e) Las mayores exigencias en materia de reglas de origen, similares a las del TLCAN.
- f) Las limitaciones en el desarrollo de políticas comerciales e industriales propias.

g) g) las obligaciones más estrictas en materia de inversiones y de propiedad intelectual.²⁴

A partir de 1998, el ímpetu del ALCA se retardó de manera importante. Una debilidad importante de las negociaciones del ALCA era la falta de liderazgo estadounidense para agilizar la firma de acuerdos de libre comercio, a lo que se sumaba la renuncia mostrada por Brasil para entrar en las negociaciones.

Además de ello, existieron temas en los que no se podía llegar a un acuerdo, como barreras no arancelarias, subsidios, cuotas, aranceles máximos, y disposiciones anti *dumping*²⁵. Cabe señalar la importancia para los países de la región de mejorar su acceso a ciertos sectores del mercado estadounidense en el que habían de enfrentar aranceles hasta cierto punto elevados.

1.6 Desempeño de la economía Latinoamericana en la segunda mitad XX

La dialéctica del concepto de integración nos ofrece distintas vertientes, entre las que podemos ubicar a qué se refiere este apartado con la palabra integración. Por un lado es posible argumentar, como se verá posteriormente, la integración de índole económica de una región, postura que no únicamente contradice al proceso de globalización sino que se considera un paso necesario en la imposición de la mundialización, debido a que es la mejor estrategia para aprovechar de manera conveniente el desarrollo desigual que imponen la expansión internacional del

²⁴ *Ibidem*

²⁵ Venta de un activo por debajo de los precios de mercado. En prácticas de comercio se le llama dumping al fenómeno por el cual un país productor de un objeto comerciable introduce ese producto en el mercado de otro país a un precio inferior a su valor normal. Es decir, cuando su precio de exportación al exportarse de un país a otro es menor que el precio de un producto similar destinado al consumo en el país exportador. El dumping es considerado un comportamiento anticompetitivo y una práctica desleal del comercio internacional.

capitalismo y la progresiva debilidad del Estado nacional. Es decir: fuera de un proceso integrador una economía nacional individual difícilmente tendrá futuro²⁶.

A su vez, se puntualizará la participación que han tenido las economías latinoamericanas en el escenario internacional, es decir, la integración de Latinoamérica al escenario económico mundial.

América Latina ha sido un continente fértil en cuanto a pensadores que han sostenido a lo largo de los años un fuerte propósito en concretar la integración en dos aspectos fundamentales: por un lado contribuir a las propuestas de que el continente sea partícipe del dinámico ente económico global y por otro lado, fomentar la integración de la región, tomando en cuenta que esta es la vía que posee mayor ventaja al momento de competir con economías de potencias que de manera individual, no pueden ser rivalizadas.

Es por esta razón que es posible asociar ambas modalidades de integración con dos fenómenos que se estarán abordando a lo largo del presente trabajo. La integración económica como consecuencia de la globalización y la integración regional como vía para encarar la sumersión del desarrollo.

Tanto la globalización como la integración regional coexisten y caracterizan las Relaciones Internacionales actuales. Los diferentes procesos de integración regional obedecen a distintas circunstancias históricas, políticas, culturales y económicas pero comparten la necesidad de adaptarse a los retos que surgen del sistema internacional.

Así como en el proceso inicial de la integración europea hay quienes con nostalgia ven la unidad del *occidente medieval*, están los que en fases originarias de la integración latinoamericana aprecian una cierta reconciliación con la conciencia

²⁶ Javier Martínez Peinado, *Globalización: Elementos para el debate*, Ponencia presentada en el seminario internacional “La Economía Mundial Contemporánea. Balance y perspectivas”, UAP, Puebla, 1997, pp. 11-12.

histórica, no obstante, es pertinente hacer una breve puntualización sobre la participación de América Latina en la economía global.

La economía latinoamericana logró su integración a la economía mundial de manera más dinámica a principios del siglo XX mediante la exportación de bienes primarios, requeridos por los países desarrollados que estaban impulsando los primeros niveles del desarrollo industrial²⁷. Ello indudablemente concibió una situación de intercambio desigual debido a que se requería una mayor cantidad de materias primas de los países latinoamericanos para posteriormente comercializar los productos ya manufacturados por los países desarrollados (llamados países centrales en referencia a la teoría de la dependencia, fundamentalmente promovida por la CEPAL en aquellas décadas).

Este condicionamiento *estructural*²⁸, posicionó a Latinoamérica en una situación de subdesarrollo ante las potencias con las que mantenía relaciones comerciales, para lo cual Raúl Prebisch propuso que en respuesta a ello era necesario aumentar los niveles de productividad de los países latinoamericanos con el fin de capturar los beneficios del progreso técnico de la región.

Para el periodo comprendido entre 1930 y 1982 se mantuvo el régimen de sustitución de importaciones en la región, teniendo como objetivo la industrialización manteniendo la exportación de materias primas y por otro lado, sustituir las importaciones de productos manufacturados finales por las de insumos y bienes de capital (maquinas de todo tipo, principalmente) necesarios para el desarrollo de la industrial. Se abrieron las fronteras al ingreso del capital extranjero para aquellas áreas de alto contenido tecnológico.

²⁷ Cabe resaltar que durante la primera y segunda guerras mundiales, las exportaciones de países Latinoamericanos a países europeos constituyeron en gran medida un apoyo importante a las economías internas de los exportadores así como su presencia a nivel internacional.

²⁸ Estela Gutiérrez Garza,, “Teorías del desarrollo en América Latina”, p. 93

La integración de la economía latinoamericana en esta etapa, se ajustó a las tendencias de la economía de los países desarrollados, que giraban en torno a la industrialización orientada a la producción masiva de productos estandarizados. En este periodo el proteccionismo fue el principal rector de las relaciones comerciales internacionales y el Estado desempeñó un papel central en el ámbito de la regulación macroeconómica.

De acuerdo al pensamiento orientado a la teoría del desarrollo que sostenía la CEPAL en aquella etapa, Theotonio Dos Santos sostiene que “el desarrollo de los países centrales había generado un proceso de división internacional del trabajo en el cual los bienes de capital, electrodomésticos y suntuarios eran fabricados en los países centrales, mientras los niveles simples o fáciles de la industrialización, basados en la producción de los bienes salarios, se emprendían en los países periféricos”²⁹.

De modo que, el desarrollo de la industrialización latinoamericana se sostuvo con la sustitución de importaciones de materia prima, pero se mantuvo la importación de bienes de capital. La crisis de los años 80, que será abordada en los consecuentes apartados, se caracterizó por la detonación de éstas, y otras problemáticas que serán esclarecidas posteriormente.

La etapa posterior a los años ochenta fue caracterizada por la colocación de grandes corporaciones multinacionales, principalmente de origen estadounidense, con el objetivo de buscar la distribución de sus productos fuera de sus fronteras territoriales.

Sin resolver los viejos problemas estructurales de desequilibrio entre los sectores de la producción van apareciendo nuevas tendencias en relación a la modernización productiva, la apertura forzada de los mercados y la supremacía

²⁹ *Ibíd* P. 94.

del capital financiero internacional así como estrategias impulsadas por el neoliberalismo y las leyes del mercado.

1.7 El resultado de la etapa de los “milagros económicos” por la ISI

A mediados del siglo XX América Latina había iniciado una importante ola de crecimiento económico, que recaía la operación del modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), que en un principio las coyunturas de la depresión de 1929-1932 y la Segunda Guerra Mundial de 1939 a 1945, impulsaron de manera natural y que después el nuevo orden económico internacional surgido en *Bretton Woods* (1948) y la política de desarrollo de los organismos supranacionales estimularon de manera dirigida en coordinación con los gobiernos de los Estados Nacionales latinoamericanos.

En el modelo de ISI el Estado tenía una condición que promovía el mejoramiento del nivel de vida de la población por medio de la distribución progresiva del ingreso, así como superar el subdesarrollo, equilibrar oferta y demanda internas y lograr un posicionamiento autónomo regional en el contexto de la economía internacional, que duró hasta principios de los años ochentas. A esta etapa comprendida de 1950 a 1980 se le conoció como “los años maravillosos del fordismo³⁰” donde el llamado *desarrollo autónomo* de América Latina fue consolidado principalmente por países como Argentina, Brasil, Chile y México.

En América Latina la ISI originó una manera de desarrollo económico diferente del norteamericano, de modo que en menor o mayor intensidad transformó sus sociedades rurales en sociedades urbanas, se incorporó de lleno a la civilización de máquinas, desplazó en parte al trabajo familiar por el trabajo asalariado, transformó la matriz reproductiva del sistema económico a partir de la propia

³⁰ El fordismo se refiere al modo de producción en cadena que llevó a la práctica Henry Ford, apareció en la segunda mitad del siglo XX promoviendo la especialización, la transformación del esquema industrial y la reducción de costos.

acumulación industrial, modernizó al sector agropecuario, revolucionó y diversificó al transporte etcétera.

Se puede sostener que estos años donde imperaron los “milagros económicos” constituyeron un avance significativo en la regulación macroeconómica de América Latina y un considerable avance en materia de infraestructura, de modo que, sin resolver del todo viejos problemas como la reproducción de la pobreza, el rezago educativo, la desnutrición, entre otros, permitía disminuirlos a través del crecimiento del empleo y de los ingresos.

Las economías de los países latinoamericanos más desarrollados se encontraban en condiciones de avanzar hacia una economía de exportación con énfasis en las manufacturas, tesis que la CEPAL impulsó desde finales de los sesentas.

No obstante, este desarrollo fue insuficiente, debido a que acentuó la especialización económica reprimiendo una mayor diversificación estructural, resaltó la heterogeneidad al reproducir la compatibilidad de formas de producción distintas, generó la marginalidad social como una forma de exclusión.

Indagar cada camino es estudiar cada caso, en unos países la reforma agraria fue más amplia (México), en otros más radical (Cuba), en ciertos países fue limitada y hasta deficiente (Bolivia y Guatemala), en muchos fue tardía (Perú, Nicaragua, El Salvador). Argentina poseyó un peso industrial mayor, Brasil tuvo una industrialización más diversificada con un peso industrial relativo, Venezuela se sujetó casi exclusivamente a la comercialización del petróleo lo que en cierta medida orilló al país a un retroceso industrializador.

En el período de 1940 a 1978 se definen dos fases de industrialización, el primero comprende entre 1940 y 1958, se le ha denominado sustitución de importaciones simple o fácil, el segundo comprende entre 1959 y 1978, se le llama sustitución de importaciones complejo, la periodización toma en cuenta las experiencias de los

tres países latinoamericanos más desarrollados: Argentina, Brasil y México. Puede haber variaciones para cada caso, inclusive se puede observar que Centroamérica se incorpora a la industrialización hasta la segunda fase con diferentes intensidades y ritmos para cada país centroamericano.

En resumen, el fordismo en los países desarrollados y el modelo de ISI en los países latinoamericanos, inspirados ambos en el keynesianismo, permitieron que ambos compartieran el fruto del crecimiento económico. No obstante la crisis que se generó en el régimen fordista derivado principalmente de la necesidad

Los casos en Latinoamérica convergieron en tres desequilibrios básicos que intervinieron en forma de limitantes para su propia dinámica desarrollista:

- El desequilibrio entre ahorro e inversión que es fuente de la deuda pública, privada interna y externa.
- El desequilibrio en la cuenta pública, que originó los déficits recurrentes y estimuló el endeudamiento y la inflación.
- El desequilibrio en la cuenta externa que afianzó más todavía el círculo de endeudamiento, provocó la devaluación y alentó también la inflación.

Por otro lado, la crisis internacional originada en el alza de precios del petróleo en 1973 que tuvo efectos particulares en los países según ellos fueran exportadores o importadores de petróleo. Entre los exportadores, se situaban Venezuela y Ecuador que eran miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Mientras que los países centroamericanos negociaron con ellos un tratamiento preferencial, las dictaduras del Cono Sur, hostiles por razones ideológicas a la organización petrolera, se abstuvieron y prefirieron que sus países pagaran los costos de la crisis.

El impacto de la crisis de 1973 tuvo relación directa con que los precios internacionales del petróleo se multiplicaron por tres. Era la primera vez que un

grupo de países en desarrollo desafiaba al mundo desarrollado. No obstante, uno de los resultados fue que el alza en los precios del petróleo originó una redistribución del ingreso mundial y una concentración de fondos en los grandes centros financieros del mundo. Este hecho posibilitó que los países en vías de desarrollo encontraran una coyuntura excepcional de liquidez en los mercados financieros. Como resultado, la deuda externa de los países latinoamericanos creció.

Asimismo, el escaso desarrollo de las exportaciones llevó a muchos países a apelar al endeudamiento para financiar el déficit y varios planes de inversión en infraestructura. En algunos casos, el endeudamiento excesivo se tradujo en inflación y con ella llegaron los planes de estabilización recomendados por el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Como los países se vieron forzados a solicitar la asistencia de organismos internacionales, tuvieron también que aceptar sus condiciones las cuales se tradujeron en la adopción de un conjunto de políticas dirigidas a estabilizar precios y tasa de cambio.

En ese proceso se origina un debate muy fuerte entre el pensamiento estructuralista, representado en la CEPAL, y los ortodoxos y monetaristas. Los primeros sostuvieron que las políticas recomendadas por el FMI se traducirían en la reducción de la inversión y provocarían como resultado el retroceso en el proceso de industrialización. Los segundos consideraban que la estabilidad monetaria era prioritaria sobre el desarrollo industrial.

Para América Latina esto tuvo un impacto decisivo en el campo de las ideas y el pensamiento económico y se originó el cuestionamiento del pensamiento keynesiano desde una posición inspirada por la Escuela Monetarista de Chicago encabezada por Milton Friedman en 1980, en la cual se reivindica al mercado como el principio rector de las actividades económicas, desplazando al Estado de

su tradicional posición de promotor del desarrollo y gestor de las prestaciones concedidas por el Estado del Bienestar³¹.

La reorientación de políticas públicas fue “sugerida” mediante organismos internacionales como el Banco Mundial (BM) y el FMI con el propósito de desahogar la profunda crisis de la deuda externa en la que América Latina se encontraba. Desde esta perspectiva el pensamiento económico latinoamericano inspirado por Keynes y en cierta medida por el Marxismo, perdió su liderazgo en la región.

Consumada la entera aceptación del modelo capitalista en el marco del término de la bipolaridad mundial y la liberalización de los gobiernos Latinoamericanos a finales de los ochentas, mediante el llamado “Consenso de Washington” se consumó el fin del deteriorado periodo de industrialización por sustitución de importaciones.

Resultado de la conferencia celebrada en Washington D.C., John Williamson con aproximadamente 50 economistas de distintas nacionalidades, funcionarios de instituciones económicas estadounidenses y los llamados *think tanks*³², elaboraron un documento denominado *What Washington Means by Policy Reform?*³³. Este decálogo no fue más que una reestructuración de políticas económicas que contaba con la aprobación de Washington (sede del FMI, BM y el Congreso Estadounidense) para combatir la pobreza en la región latinoamericana, la corrupción y la mala distribución de los ingresos, así como políticas que colocaría a la región en los senderos del desarrollo.

³¹ Castro Formento Manuel, *La globalización de la economía mundial*, Instituto Cubano del Libro, Cuba, 2005, p. 135.

³² Un tanque de pensamiento o *think tank* es una institución investigadora u otro tipo de organización que ofrece consejos e ideas sobre asuntos de política, comercio e intereses militares. El nombre proviene del inglés, por la abundancia de estas instituciones en Estados Unidos, y significa “depósito de ideas”.

³³ Conocido como Consenso de Washington, este documento fue formulado originalmente por John Williamson en noviembre de 1989 que puede traducirse como “Lo que Washington quiere decir por política de reformas”.

Cabe señalar que las condiciones que facilitaron este ajuste estructural fueron, entre otras, la deuda externa latinoamericana, la necesidad de nuevos mercados en donde las empresas transnacionales de los países desarrollados comercializaran su sobreproducción y la dinámica neoliberal inspirada en los “Chicago Boys”. La política ejercida con base en lo anterior, se caracterizó por promover una apertura comercial por parte de gobiernos de corte neoliberal, en Chile con Augusto Pinochet, en México con los llamados Tecnócratas a la cabeza del presidente Carlos Salinas de Gortari y en Brasil con el entonces presidente Collor de Mello.

A partir de esta reforma estructural, los resultados fueron sumamente cuestionados debido al efecto que minimiza la participación del Estado en virtud del bienestar social, dándole a las empresas extranjeras la libertad de conducir de manera importante aspectos económicos que antes se encontraban en manos del Estado mismo. Por consiguiente, la privatización de sectores estatales en los gobiernos, favorecieron únicamente a algunas élites latinoamericanas.

2. Perspectivas de la Integración Regional de América Latina

2.1 La ALALC como pionera de la integración en América Latina

En el caso de América Latina, área en la que se enfoca esta investigación, vale la pena reconocer que la integración es concebida como un punto de partida para la democracia y la inserción de la economía en un proceso de globalización que comenzó en los años ochenta, no obstante, se ha hecho imperioso que los países se integren y se unan para competir en el marco del actual entorno económico mundial.

Los economistas latinoamericanos de “la vieja escuela” como Raúl Prebisch coinciden en opinión respecto a que la integración económica en América Latina generará grandes beneficios pero requiere, a su vez, de grandes compromisos para superar el más grande obstáculo de la región: la asimetría económica.

De acuerdo al juicio del economista Sidney Dell dos sucesos motivaron la integración latinoamericana. El primero fue la constitución del mercado común europeo y el segundo consistió en establecer una estrategia firme para la industrialización de la región impulsada, a su vez, por la CEPAL, fundada en 1948³⁴.

Ante esta situación y entre distintos estatutos, fue fundada la Asociación Latinoamericana de libre Comercio mediante el tratado de Montevideo en el año de 1960.

En el marco histórico de la integración Latinoamericana, la ALALC representó uno de los primeros proyectos de unificación en la región, aunque careció de

³⁴ Sydney Dell, *Bloques de comercio y mercados comunes*, Fondo de Cultura Económica, México, 1963, p. 255.

ambiciones más allá de los aspectos comerciales, simbolizando una de las primeras etapas importantes de integración en América Latina.

Promovió, como ya se ha mencionado, a la industrialización de las economías latinoamericanas como estrategia de desarrollo. En respuesta a este proyecto, se argumentó que uno de los obstáculos que esta acción enfrentaba era la pequeñez de los mercados nacionales y su desarticulación interna, por la que la formación de una zona de libre comercio en la región supliría tal carencia.

El objetivo de la ALALC, en términos generales, fue el establecimiento de una zona de libre comercio que se perfeccionaría a través de un periodo no mayor a doce años mediante la eliminación gradual de las restricciones y gravámenes. No obstante las deficiencias que se presentaron en el acuerdo que integró a los gobiernos de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela mediante el tratado de Montevideo de 1948, originó que el periodo de reducción arancelaria se postergara 8 años más.

A pesar del firme propósito en virtud del cumplimiento de los anteriores objetivos, cabe señalar que uno de los obstáculos que impidieron el óptimo funcionamiento de esta Asociación, fue el hecho de que las industrias de los países miembros se mostraron cautelosas frente a la integración, puesto que temieron las consecuencias de quedar expuestas a la competencia exterior. Por esta razón, resultó contraproducente que los países miembros de la ALALC procurando la protección interna de cada país mediante altas tarifas arancelarias.

A su vez, se mostraron distintas deficiencias:

- La infraestructura regional representó un grave problema para la transportación marítima y aérea.
- Abundaron las barreras no arancelarias.
- Carencias en instalaciones portuarias.

- Los pagos se realizaron, en ocasiones, en monedas sin suficiente convertibilidad.
- Los países miembros manifestaron una actitud reservada e individualista.

Ante las mencionadas insuficiencias se buscaron modificaciones que contrarrestaran los efectos de los puntos anteriores que obstaculizaron la dinámica de la integración económica. Incluso se pensó que una medida conveniente para el óptimo funcionamiento de la Asociación hubiera sido la unificación de la ALALC con el Mercado Común Centroamericano (MCC) ya que coincidieron prácticamente en los mismos objetivos.

Dada la inoperatividad que se experimentó en la ALALC debido a coyunturas regionales aunado a los distintos niveles de desarrollo de sus miembros y a la crisis económica de 1970, se decidió sustituir a la Asociación por un acuerdo más realista. Surge entonces la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) buscando proseguir con el proceso integracionista a diferencia de ser caracterizada por tener menor compromiso de las partes y mecanismos de mayor desarrollo.

Con relación a su predecesora, la ALADI aparece como una institución más abierta, lo que permitió la participación de países no miembros en acciones parciales con los países miembros, ello como resultado del fracaso del modelo de industrialización por sustitución de importaciones³⁵ del que se indagará de manera más profunda en los siguientes apartados.

Asimismo contempla la cooperación con otros movimientos de integración en el mundo y promueve acciones parciales con terceros en materia de comercio. Además, da cabida en su estructura jurídica a acuerdos subregionales, multilaterales y bilaterales de integración que surgen de manera creciente en el

³⁵ Ello representó un claro reflejo del debilitamiento de la posición de la CEPAL con relación a la integración latinoamericana y la aceptación de un reordenamiento ideológico orientado a políticas neoliberales.

continente³⁶. Resultado de ello, en 1988 se puso en marcha el acuerdo de “Alcance Regional de la Recuperación y Expansión del Comercio Intrarregional.”

En él se vislumbra el otorgamiento multilateral de una preferencia arancelaria básica de sesenta por ciento sobre una lista de productos representativa del treinta por ciento de las importaciones realizadas desde terceros países. A su vez, se procuró estimular el desvío de las importaciones en beneficio del comercio entre los países de la ALADI³⁷.

La entrada en vigor de este acuerdo fue en el año de 1989, no funcionó a nivel regional y sus resultados fueron limitados debido a que las preferencias negociadas reflejaron inferioridad con respecto a las acordadas. Actualmente la ALADI funge como un marco institucional muy general de la integración regional, intenta fomentar la adopción de medidas necesarias que motiven las negociaciones comerciales entre los miembros.

A pesar de los objetivos que tiene la ALADI, prácticamente se limita a recabar información de sus miembros, maneja la información técnica sobre el comercio exterior en la región, legitima los compromisos comerciales suscritos y monitorea las negociaciones que los países miembros ejecutan.

Sin duda alguna, la ALALC (posteriormente ALADI) tuvo el carácter de una etapa de integración que enriqueció las experiencias de los países miembros, mismas que pudieron ser utilizadas para imprimir una superación al sistema integrador. De este modo, se puede puntualizar que este mecanismo integrador proporcionó bases consistentes que de cierto modo estimularon proyectos de integración en el sistema interamericano. Es pertinente puntualizar que la ALADI y ALALC no funcionó por falta de complementariedad en intercambio, competitividad y falta de voluntad política.

³⁶ Capítulo IV y V del Tratado de Montevideo de 1980.

³⁷ Rodrigo Páez Montealbán *et al*, *Op. Cit*, 2008, p. 135

2.2 La CEPAL ante el caótico escenario latinoamericano; del mercado común al regionalismo abierto

En el sentido estricto el regionalismo en América Latina apareció con Simón Bolívar, cuando en el año de 1826 convocó el Congreso de Panamá con el fin de obtener un entendimiento entre los recién conformados Estados de la región latinoamericana. Todo ello con fines unificadores aprovechando la similitud en características culturales, políticas económicas y sobre todo por compartir una historia similar.

La idea de la integración en América Latina ha estado presente en los aportes teóricos formulados por la CEPAL desde su creación en la mitad del año de 1948. Dirigida por Raul Prebisch, a finales de los años cincuenta, la Comisión incorporó el regionalismo como modelo económico por la ISI, por lo que se consideró que en lo que respecta a la solución de las problemáticas regionales era la industrialización la mejor vía.

No obstante, resulta factible identificar una ruptura político-ideológica entre los planteamientos originales de la Comisión, que fueron expresados durante los años cincuenta con base en la posición entre centro y periferia en busca de un desarrollo autónomo para América Latina.

Esta posición se caracterizó por señalar las asimetrías existentes en la interrelación de la economía internacional, de manera que el subdesarrollo y el atraso son resultado del “despojo”, mientras que el desarrollo es la expresión de economías que han creado los instrumentos para sustraer. De ahí la necesidad de construir “camino propios” y propuestas para el desarrollo de la región.

Una de las primeras fórmulas, como se vio anteriormente, fue la ISI. En virtud de generar la capacidad de decisión y definir rumbos propios, fue cobrando fuerza la

noción de integración a pesar de las obstaculizaciones antes mencionadas que tuvo la industrialización.

Para la CEPAL fue necesario avanzar hacia la construcción de un mercado común latinoamericano debido al estrecho mercado nacional que dificultaba la diversificación de la producción agrícola y la ampliación de la demanda de bienes industriales de consumo que, indudablemente, mermaba el paso de la industrialización a una fase más compleja.

Se trataba de iniciar un proceso de diversificación de las exportaciones y de ampliar el tamaño del mercado de los sectores industriales por lo que la integración constituía un instrumento fundamental para seguir impulsando el proceso de industrialización que anteriormente había funcionado.

Mediante las propuestas unificadoras Raúl Prebisch puntualizó dos objetivos fundamentales de la conformación de un mercado común latinoamericano³⁸:

- a) Desarrollar intensamente las exportaciones industriales de cada país latinoamericano al resto de ellos.
- b) Dar fuerte estímulo al comercio tradicional de productos primarios, a fin de mantener dentro de límites de razonable economicidad la política nacional de sustitución de importaciones.

Ello permitiría que en vez de arriesgar el éxito de industrias sustitutivas en cada uno de los países de la región, éstos se especializaran en las que juzgaran más convenientes según sus distintos factores como recursos naturales, población, posibilidades de su propio mercado, etcétera. Esta inexactitud de una propuesta

³⁸ CEPAL, *El Mercado Común Latinoamericano en Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL*, Vol I, CEPAL-FCE, Chile, 1998, p. 327.

“autárquica” tenía como fundamento que para avanzar en el proceso de industrialización era indispensable avanzar en las exportaciones³⁹.

Los balances realizados en la década de los sesentas y setentas, destacan el inicio de aquellos esfuerzos de integración que motivaron el intercambio comercial intrarregional, no obstante, los países se mostraron cada vez menos dispuestos a negociar al haber terminado la etapa fácil de exportaciones y al tener que abordar negociaciones de productos que competirían directamente con sus producciones nacionales. De este modo, la ALALC más que propiciar la creación de un mercado común de manera efectiva, se convirtió en el medio por la que las empresas racionalizarían su producción y su mercado.

Esto significó una obstrucción en el proceso unificador a través de la conformación de un mercado común efectivo, que a su vez se vio reflejado en la situación política y social que vivió América Latina a finales de 1970.

En el ámbito político, después del triunfo de la Revolución Cubana a principios de los sesenta, Estados Unidos implementó diversas estrategias para ejercer control sobre la región, en virtud de propiciar el avance de las empresas norteamericanas y la imposición de dictaduras militares (Brasil 1964, Argentina 1966) y de gobiernos afines a la política estadounidense⁴⁰.

Esta década fue caracterizada por la resistencia de los pueblos latinoamericanos contra el dominio norteamericano. Sus expresiones más significativas fueron el triunfo de la Unidad Popular en Chile, el auge de los movimientos revolucionarios en Sudamérica y el triunfo de la Revolución Sandinista en Nicaragua.

Dado el supuesto debilitamiento del control que pudiera tener Estados Unidos sobre la región latinoamericana en el benéfico caso de que se diera la integración,

³⁹ Rodrigo Páez Montealban, *Integración Latinoamericana: raíces y perspectivas*, Eón, México, 2008, p.165

⁴⁰ Eduardo Galeano, *Las venas abiertas de América Latina*, Siglo XXI, México, 2004, p. 284.

la simpatía de nuestro vecino de norte por los gobiernos militares en Latinoamérica fue latente ya que se les identificaba como gobiernos que no tenían ningún interés por impulsar proyectos unificadores y no resulta extraño que, por ejemplo, Chile se haya retirado de la Comunidad Andina en el año de 1976.

Para Osvaldo Sunkel⁴¹, el proceso de industrialización pudo haberse convertido en el instrumento para la creación del mercado regional si los esfuerzos de integración se hubieran tomado en serio. Pero, tuvo lugar en compartimientos herméticos en que cada nación desarrollaba lazos nuevos y más fuertes con las economías desarrolladas que con los países vecinos.

A pesar del desinteresado propósito de integración seria en América Latina, cabe puntualizar que los desahuciados esfuerzos colaboradores dieron lugar a la conformación del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) en 1975 y los acuerdos firmados en la Organización de Estados Americanos (OEA) en San José, Costa Rica en el mismo año, autorizaron a los gobiernos de la región a establecer relaciones comerciales con Cuba, pese al bloque estadounidense.

No obstante, la idea de una América Latina integrada fue perdiendo fuerza incluso al interior mismo de la CEPAL, debido a los limitados resultados obtenidos pero principalmente a los acontecimientos que se estaban gestando en el escenario económico latinoamericano: la crisis del petróleo (1979), la crisis de la deuda externa (1982) y especialmente la adopción del neoliberalismo como fuerza ideológico-política a nivel mundial.

En el estallido de la crisis de la deuda, la CEPAL se ocupó fundamentalmente en la crisis y la asfixia financiera, de modo que la Comisión misma y algunos gobiernos latinoamericanos se dispusieron a presentarse como un frente común deudor ante los distintos organismos financieros internacionales, con el objetivo de mejorar la correlación de fuerzas en la negociación. Sin embargo, frente a los

⁴¹ Osvaldo Sunkel, *Capitalismo transnacional y desintegración nacional*, Zero, Chile, 1974, p. 174

ajustes decretados por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial se asumieron distintas formulaciones de lineamientos neoliberales para orientar la política económica de los países latinoamericanos.

Como resultado, al finalizar la década de los años ochenta, tras intensas discusiones en el interior de la Comisión se asumió, aceptando claro está, una posición que pretendía encontrar los beneficios de la estrategia de crecimiento económico centrada en el mercado internacional y en el llamado “regionalismo abierto”, por lo que en 1990 enuncia su “propuesta de transformación productiva con equidad”.

Básicamente en esta propuesta la CEPAL planteó los siguientes puntos:

- La búsqueda en la mejora de la competitividad por medio del progreso técnico en virtud del aumento de la productividad.
- La transformación integral del sistema socioeconómico (sistema educativo, infraestructura, tecnología, transporte, entre otros)
- En la competitividad, concordar el crecimiento sostenido apoyado en la equidad
- Generar un círculo virtuoso entre crecimiento, competitividad, progreso técnico y equidad, pues permitiría la existencia de un patrón de consumo compatible con una mayor inversión y promovería patrones de comportamiento, de valorización social y de liderazgo favorables al crecimiento.

De este modo, la equidad reforzaría la *competitividad auténtica* ya que favorecería la difusión, asimilación progresiva y adaptación de patrones tecnológicos adecuados, la homogeneización de productividades y de patrones de comportamiento y, de esta forma, la capacidad de inserción internacional.

La transformación productiva con equidad propuesta en este informe se apoyaba, en tres pilares fundamentales, la interdependencia internacional, la competitividad y la concertación social.

Las formas tradicionales de intervención del Estado también deberían modificarse aumentando su eficacia y eficiencia sobre el sistema económico, sin que ello signifique necesariamente ni el aumento ni la disminución del sector público. El fortalecimiento de la competitividad, basada en la incorporación del progreso técnico y la evolución hacia una mayor equidad, pasaría a ser la prioridad de la acción pública. También serían necesarias nuevas formas de planificación que permitiesen una mejor articulación entre las decisiones a corto, a medio y a largo plazo, una mayor articulación intersectorial y un respaldo técnico a la concertación estratégica.

El análisis del retroceso económico y social sufrido por Latinoamérica durante los ochentas, que fue caracterizado por un fuerte estancamiento económico y el vertiginoso incremento de la pobreza conocido como “la década pérdida” se centró la propuesta en la transformación de las estructuras productivas con la finalidad de elevar la competitividad regional por la vía de la liberalización sin perjudicar la integración regional a través de la preferencia arancelaria.

Por esta razón, a la par de la reforma estructural propuesta por el consenso de Washington, aunque mejor dicho: en consecuencia, a principios de la década de los años noventa la CEPAL realizó sus formulaciones del regionalismo abierto, impulsado por acuerdos preferenciales de integración y políticas de apertura y desreglamentación, con el fin de acrecentar la competitividad de los países de la región. Se procuró constituir los cimientos económicos más abiertos y transparentes que concordaran con la liberalización de las relaciones económicas exteriores.

Sin duda alguna los factores mundiales de la globalización (tales como el cambio tecnológico, las políticas Estatales pro mercado y en general las nuevas dinámicas económicas) fomentaron el surgimiento de proyectos regionales en dos sentidos:

Primeramente las empresas transnacionales tendieron a ampliar sus mercados, dado que los cambios tecnológicos orientados a la producción y la disposición de los Estados por eliminar barreras a los aspectos comerciales y de inversión permitieron que el mercado llevara a las a empresas a ampliar sus actividades de nivel nacional a uno regional e incluso transnacional.

En segunda estancia, ya sea por la convicción político-ideológica de los políticos mismos, por la presión de empresas transnacionales o incluso por otros gobiernos, llevaron a los Estados a adoptar medidas de liberalización comercial y eliminación de controles a la entrada de capital productivo y financiero.

2.2.1 El nuevo regionalismo abierto y sus características

Como se ha visto en los apartados anteriores, el desarrollo del regionalismo en el siglo XX ha pasado por tres fases principales. La primera es la que corresponde a los años cincuentas y sesentas, recaído en la cooperación regional con las experiencias de la ALALC. Es posible confirmar la existencia de una segunda fase en los años setentas, cuyas características son la caída del dinamismo regionalista a causa de la desconfianza en los logros potenciales de los esquemas de integración y cooperación en el contexto latinoamericano de crisis antes mencionadas.

En una tercera etapa, desde mediados de los años ochentas, es visible un nuevo impulso en el movimiento hacia la cimentación de esquemas regionales, bajo el paradigma del regionalismo abierto y las políticas neoliberales que los sustentan,

lo que generó, desde entonces, impactos significativos en la conformación de la economía mundial.

El auge del regionalismo se ha dado desde entonces con tanta intensidad, que algunos autores consideran que estamos en presencia de una “transformación espacial de las relaciones internacionales”, lo que significa que la economía mundial se está orientando hacia la dirección la conformación de regiones internacionales y bloques económicos.

Diversos factores han colaborado al resurgimiento de los procesos de regionalización. Es posible puntualizar que mucho tuvo que ver la caída de la Unión Soviética y la transición a la economía de mercados de los antiguos países socialistas, proceso que contribuyó al auge regionalista mediante la celebración de acuerdos de incorporación a la Unión Europea. A su vez, el surgimiento de la Organización Mundial de Comercio en 1994 indudablemente favoreció la difusión de regiones comerciales.

La respuesta regional a la Europa integrada, impulsada por los Estados Unidos de América con la firma de la zona de libre comercio con Canadá, y años después, con la puesta en funcionamiento del TLCAN junto a la propuesta lanzada en la Cumbre de Miami, en 1994, de crear el ALCA. Es el caso del ámbito subregional, con los acuerdos que dieron origen al Mercosur.

Esta proliferación de acuerdos ha transformado al regionalismo en un fenómeno mundial. Se puede observar que los espacios de comercio integrado son ámbitos más vulnerables, dado su excesivo marco regulatorio, y que se encuentran en contradicciones con otros regímenes donde a veces participan los mismos Estados.

Sobra decir que el adjetivo “nuevo” manifiesta una distinción en cuestión de tiempo respecto al fenómeno anterior del regionalismo en el intento *cepalista* de integración desarrollado en la industrialización por sustitución de importaciones.

El nuevo regionalismo se distingue por que manifiesta una nueva ola de acuerdos regionales, de modo que a continuación nos permitiremos diferenciarlo del llamado viejo regionalismo:

- Configurado en un orden de mundialización mientras que el viejo regionalismo se formó en el contexto de la Guerra Fría.
- En el nuevo regionalismo se presentan nuevos actores que juegan un papel de importancia semejante al papel del Estado: las empresas domésticas y transnacionales.
- A diferencia de la orientación proteccionista de procesos de integración dentro del fenómeno anterior al nuevo regionalismo, es visto desde una perspectiva abierta y compatible con una economía mundial interdependiente, aunque no deja de haber ambigüedad entre la apertura y el proteccionismo económico.
- En el nuevo regionalismo la agenda de procesos específicos de integración se amplía de modo que, no únicamente aspectos económicos son negociados si no que, proyectos de índole militar, de infraestructura y sociales aparecen de manera más importante.⁴²

Otra novedad de alto impacto en las relaciones internacionales es el hecho que, desde hace algunos años, se celebran acuerdos no sólo entre países, sino entre bloques, por ejemplo, la asociación birregional Unión Europea-América Latina, o

⁴² José Antonio Sanahuja, *Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas*, Pensamiento Iberoamericano, 2004, p. 236

los acuerdos Unión Europea-Mercosur. De modo que, el regionalismo ya no es totalmente cerrado, sino que tiende a ser abierto, de carácter vertical y asimétrico, puesto que se puede dar entre países desarrollados y en vías de desarrollo, del norte y del hemisferio sur. Además, los actuales esquemas de integración y cooperación regionales son acuerdos complejos, porque se desarrollan bajo una multiplicación de actores e intereses sectoriales.

La evaluación del viejo regionalismo latinoamericano resulta negativa en relación con la limitada liberalización comercial, el escaso progreso de aranceles externos comunes puestos principalmente en la mesa de negociaciones de la ALADI y el fracaso de la cooperación industrial.

No obstante, hubo logros que minimizan la frustración del regionalismo ejercido en el contexto de la ISI. Por ejemplo, en el MCCA se logró un crecimiento rápido del comercio intrarregional y se estableció un arancel externo común que cubre más del 98 por ciento del comercio exterior. La CARICOM, por su parte, tuvo éxito en la generación de acciones comunes y el fortalecimiento de la posición negociadora ante el exterior.

La integración regional en Latinoamérica ha formado parte de los programas de reforma estructural desde finales de los años ochenta. Asimismo, los acuerdos regionales deben entenderse como un medio para facilitar la implantación local de reformas estructurales defendidas por algunas partes del ámbito político nacional. De esta manera, los acuerdos regionales cumplen con la función de que es políticamente más sencilla la toma de medidas políticas en el sentido que se cuenta con una “obligación” externa.

De modo que en el nuevo regionalismo los acuerdos reflejan una estrategia de carácter cualitativo y permiten una movilización de los capitales atrayendo Inversión Extranjera Directa (IED). En cuanto a los aspectos comerciales, se observa la tendencia de anexar, aunque poco equilibradas y estratégicamente

maleables, nuevas áreas de política económica como barreras no arancelarias, derechos de propiedad, regulación en el sector de los servicios, compras estatales, etcétera.

El debate respecto a los beneficios potenciales de la integración norte-sur *versus* sur-sur se está convirtiendo en el tema central referente a las estrategias más óptimas de seguir por parte de los países latinoamericanos frente a las diferentes opciones de inserción en la economía global. Los críticos a favor de los acuerdos de carácter regionalista se refieren principalmente al balance no satisfactorio de la integración de México en el TLCAN y argumentan que una integración más profunda siguiendo el modelo neo-panamericanista estadounidense es aún menos convincente para el caso de los países que no comparten fronteras con Estados Unidos.

En el caso de Centroamérica, el nuevo regionalismo ha contribuido a la pacificación de las fronteras debido a los efectos benéficos sobre los flujos comerciales transfronterizos, resultando en la consolidación de nuevos esquemas de cooperación que favorecen a la creación de instituciones de carácter social. Asimismo, los procesos regionalistas en América Latina han beneficiado la creación y el funcionamiento de foros de diálogo y cooperación política. Estos incluyen la Organización de Estados Americanos (1948), el Grupo de Río (1986), las Cumbres Iberoamericanas (1991) y las Cumbres de las Américas (1994), principalmente.

2.2.2 El nuevo regionalismo en contraposición a la ola multilateral

Como se ha mencionado anteriormente, el escenario político-ideológico que prosiguió después del fin de la Guerra Fría, marcó sin duda alguna el rumbo de las relaciones internacionales y el nuevo orden mundial. En este nuevo ambiente internacional se produjo una vertiginosa y generalizada apertura externa de las

economías, de modo que, en la actualidad el regionalismo y el multilateralismo han venido acrecentando su dinamismo.

Cabe señalar que desde la perspectiva semántica, regionalismo y regionalización hacen referencia a dos fenómenos visiblemente distintos. Por su parte, el regionalismo debe entenderse como una tendencia a crear regiones integradas, mientras que la regionalización, ubicada por algunos autores como multilateralismo, menciona el efecto de la acción de regionalizar⁴³.

De acuerdo con José Antonio Sanahuja, " el regionalismo es un proyecto dirigido por uno o más Estados con el designio de reorganizar un espacio regional determinado de acuerdo con lineamientos políticos y económicos definidos".⁴⁴

El multilateralismo, por su parte, no es el resultado de un proceso que busca relacionar las economías, si no que compone procesos para formar regiones que sin la voluntad política, ocurren en la práctica de manera espontánea, como resultado de procesos que no tuvieron un propósito de regionalizar. Tal es el caso de México y Estados Unidos debido a múltiples convenios anteriores a la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte TLCAN. Es claro que, desde los años noventa los países han establecido relaciones económicas mediante acuerdos de libre comercio en relativamente poco tiempo.

Es importante puntualizar que todos los acuerdos regionales tienen el objetivo de reducir las barreras al comercio entre los países miembros. El regionalismo, es caracterizado por ser un mecanismo que amplía un proyecto comercial más allá de lo que en la actualidad permite el sistema comercial multilateral. Es decir, los alcances de un acuerdo regional parten desde las especificaciones comerciales, hasta la intención de converger aspectos de índole política y social mediante la creación de instituciones supranacionales. La experiencia ha demostrado que es

⁴³ Germán A. de la Reza, *Integración económica en América Latina : hacia una comunidad regional en el siglo XXI*, Plaza y Valdés, 2006, p. 205

⁴⁴ José Antonio Sanahuja, *Op. Cit.* 2004, p. 201

más fácil negociar en bloques económicos que alcanzar el consenso de 153 países miembros de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Asimismo, se consideran tres vías de apertura comercial que conducen hacia la liberalización total del comercio mundial: la unilateral, se considera la más radical y responde a la decisión de un país de abrir su economía.

La multilateral, consiste en el uso que puede hacer un país de las reglas de la OMC para establecer sus relaciones comerciales con el resto de los países miembros de esta organización.

Finalmente en los proyectos de integración, dos o más países deciden firmar un acuerdo para profundizar sus relaciones comerciales eliminando las restricciones al comercio más allá de lo que dicta la propia OMC, es decir, se crean agrupaciones con una vinculación jurídica, no necesariamente geográfica, en la que se da una mayor liberalización comercial entre ellos que con el resto de los países, es decir, los miembros del acuerdo se otorgan más preferencias y tienen más liberalizadas sus economías entre ellos que con el resto del mundo.

De este modo, las medidas proteccionistas que se generan en acuerdos o en agrupaciones regionales que deciden establecer barreras proteccionistas frente al exterior, al mismo tiempo que entre ellos se conceden preferencias. Esto ocurrió en la posguerra con la actual Unión Europea (UE), y que fue reconocido por el GATT. Actualmente ocurre con los niveles de protección a los productos agrícolas de la Política Agraria Común (PAC) de la UE, y la protección a través de medidas no arancelarias como las normas de origen, técnicas o fitosanitarias.

Para los países en desarrollo es evidente que pactar acuerdos regionales de integración es un instrumento ineludible en las negociaciones con terceros países o con otros acuerdos. El Mercosur, por ejemplo, frente a la negativa de Estados Unidos para hacer concesiones en la negociación del ALCA, específicamente en

cuanto a las subvenciones estadounidenses a las exportaciones al Mercosur, éste mantuvo con firmeza su oposición al ALCA debido a las desfavorecedoras condiciones⁴⁵.

Claro está que los intereses de Latinoamérica pueden resultar más satisfactorios mediante la integración regional con otros países de economías similares y que poseen la particularidad de presentar problemáticas comunes. Para muchos países en desarrollo la participación en acuerdos regionales es una medida defensiva que les permite mantener las oportunidades de acceso a otros mercados sin tener que someterse a la cláusula de la nación más favorecida⁴⁶ y de trato recíproco. No obstante, la preferencia por Uniones aduaneras ha decaído pues su configuración tiene requerimientos que restringen la flexibilidad de un país, uno de los cuales es el de compartir un arancel común.

Por el lado contrario, es importante señalar que en los países en desarrollo el regionalismo ejercido lo dicta el subdesarrollo mismo, es decir, es necesario para los mismos; mientras que para las potencias comerciales el multilateralismo se lo dicta el alto nivel alcanzado por su desarrollo en virtud de la búsqueda de nuevos espacios para dar salida a una producción de elevado costo de investigación, para la cual el mundo se les ha empequeñecido⁴⁷.

Este es el nuevo mundo de la globalización de la competencia, donde el nuevo orden económico cuya causa profunda es la revolución de las tecnologías, tiene como actores principales las empresas transnacionales, estimuladas a su vez, por la desregulación del Estado.

⁴⁵ Claudio Katz , 2006, *Op. Cit* p.128.

⁴⁶ Establece que la extensión automática de cualquier mejor tratamiento hacia una de las partes en materia arancelaria se aplicará a todas las demás partes en un acuerdo de comercio internacional, prohibiendo la discriminación entre productos similares. Esta cláusula aplica incondicionalmente a excepción de las especificaciones comerciales que posea un Acuerdo de Libre Comercio, una Unión Aduanera o un Acuerdo de Trato Preferencial entre países desarrollados y en desarrollo.

⁴⁷ Heinz Dieterich, *Hugo Chávez: el destino superior de los pueblos latinoamericanos: conversaciones con Heinz Dieterich*, México, 2006, p. 57.

Algunos estudiosos del tema, coinciden en que el multilateralismo y la globalización pueden estar reforzándose mutuamente contribuyendo al aumento de las fuerzas de la competencia, de modo que, consideran que ambos términos no solo se complementan, sino que el primero es resultado del segundo.

Todo lo anterior hace que el debate entre el regionalismo y el multilateralismo, o entendido como la pugna entre la liberalización comercial y el proteccionismo de los acuerdos de integración regional, tenga en la actual realidad latinoamericana el sentido de profundizar las relaciones comerciales.

Es un hecho que el nuevo regionalismo surge como un producto derivado de la decisión de los gobiernos de liberalizar sus economías, aunque ha procedido con la liberalización unilateral y con la apertura a la inversión extranjera. Por tanto, la integración económica Latinoamericana no se plantea como un elemento clave y determinante (a diferencia de la que se planteaba en los años setenta) de la estrategia de desarrollo, sino como un proceso que permite una mejor inserción de sus economías en el mundo a través de una mejora en su capacidad negociadora con otros países o regiones y de un aumento en su margen de poder maniobrar en el actual juego geopolítico.

En consecuencia, los diferentes TLC's y uniones aduaneras que están firmando los grupos en integración y los países individualmente en América Latina están yendo más allá que la OMC en la apertura de sus economías. Todo esto nos hace ver ahora al sistema multilateral del comercio como una base más proteccionista que estos acuerdos. Esto puede ser intensamente contradictorio al objetivo fundamental de la OMC de liberalizar la economía mundial.

Así, la clave de la actual realidad regional latinoamericana, dentro de la teoría neoclásica de que la apertura en buenas condiciones va generar el bienestar de la población, está centrada en cómo nos abrimos a la región y al mundo. Posteriormente en cómo utilizar la integración regional para estimular

diversificación de actividades productivas, menos dependencia de los destinos exportadores y articulación de sectores económicos que generen un mayor desarrollo en el mediano plazo en las economías de América Latina.

2.3 Efectos de la apertura comercial latinoamericana (1987-2002)

Como se ha puntualizado anteriormente, en la década de los noventa la integración latinoamericana inició una etapa atraída por las estrategias del nuevo regionalismo. Dentro de este marco, se reactivaron los procesos de integración centroamericano, andino y caribeño que se encontraban estancados 10 años atrás. En todos estos casos se optó por un nuevo modelo de integración que en aspectos comerciales, se basó en las políticas de apertura del “regionalismo abierto”, lo que de acuerdo a José Antonio Sanahuja permite identificar el periodo 1990-2005 como una “etapa o ciclo coherente” de regionalismo abierto en la integración regional.

Únicamente México y Chile optaron por estrategias individuales. En el caso de Chile, ya se había consolidado la estrategia de apertura unilateral adoptada por el gobierno militar. En el caso de México, se optó por dar estabilidad a la integración que ya existía entre ese país y su principal mercado, Estados Unidos, a través del TLCAN.

Las crisis que en estos últimos años han afectado a la integración y, en particular, a la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y al Mercosur, permite considerar lo agotado de ese ciclo o etapa de la integración⁴⁸. Un indicador de esa crisis es el debate que atraviesa la región sobre la conveniencia, el contenido y objetivos de la integración regional. Ese debate se cruza con intensas polémicas políticas e ideológicas respecto a cuestiones que afectan directamente a la integración regional, como las estrategias de desarrollo y las modalidades de inserción a la economía mundial.

⁴⁸ Alfredo Guerra-Borges, 2009, *Op.cit.* p.63.

No obstante, las opciones externas se han ampliado debido a la propagación de acuerdos de integración norte-sur con Estados Unidos, la Unión Europea y los mercados asiáticos. En este aspecto, han surgido nuevas propuestas que pueden ser caracterizadas como “post-liberales”, como la Unión Unasur, y la propuesta venezolana del ALBA.

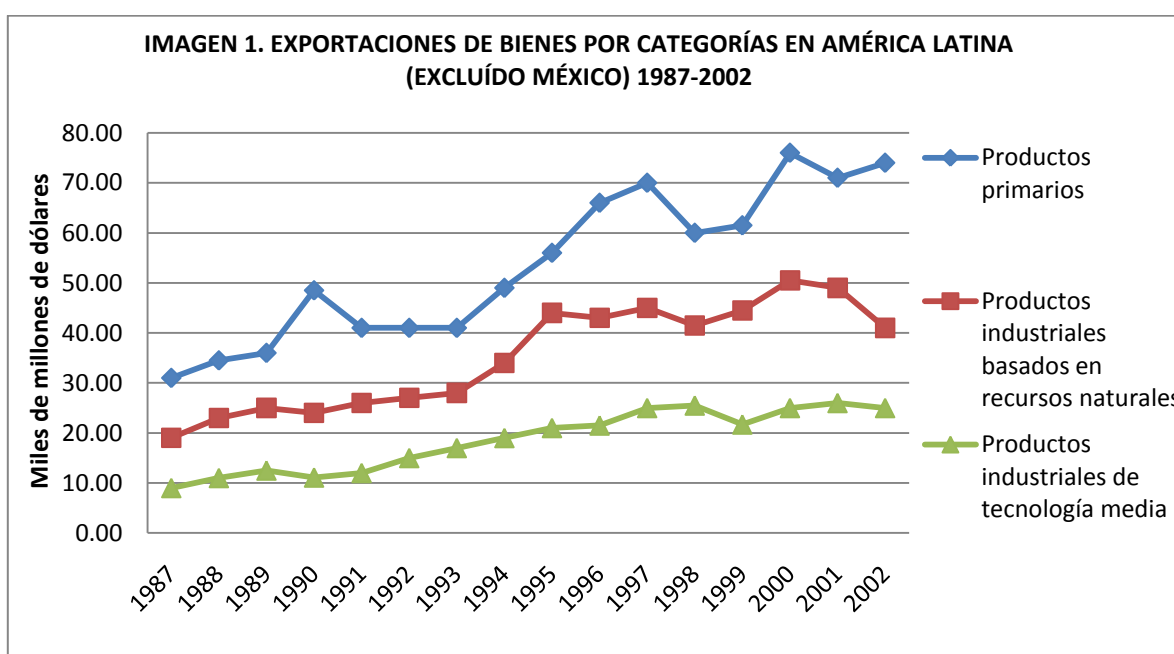
Por lo pronto, en este apartado se examinarán los factores que han dado origen a esta situación paradójica de crisis y cambio en la integración regional, y el potencial de las nuevas propuestas de integración, como expresión del “nuevo regionalismo” latinoamericano.

A principio de la década de los años noventa los países latinoamericanos se encontraban en un periodo en el que se mantenían tasas positivas. Con todo, este proceso se vio afectado bruscamente de manera importante por el estallido de crisis económicas continuas, tal es el caso de la crisis mexicana en 1994 y la crisis argentina. Estos fenómenos hicieron poner en duda las políticas económicas implantadas en la región.

En América Latina, pese a los esfuerzos realizados con el fin de tener una “adecuada” inserción en la economía mundial y en el paradigma de la globalización, la vulnerabilidad de la región pone en cuestionamiento la sustentabilidad de dicho modelo. Un gran número de estudiosos del tema, incluyendo al Premio Nobel en Economía Joseph Stiglitz, cuestionan fuertemente los mecanismos del sistema económico mundial y su eficacia en los países en desarrollo.

Por ejemplo, la presencia de un elemento importante en la expansión económica (cualitativa y cuantitativamente) en América Latina es la IED. Sin duda alguna este elemento ha incurrido en la transformación de la estructura productiva primaria de

la región⁴⁹. El destino que han tenido los flujos de IED han recaído en las tradicionales ventajas comparativas de la región, como lo son recursos naturales renovables y no renovables, aunque se destaca también su participación en el área de servicios. Cabe señalar que únicamente países como México, Brasil, en menor medida Chile y Argentina, han logrado transformar su estructura productiva atrayendo IED al sector manufacturero. No obstante, la disminución del sector manufacturero en la región no representa un aporte importante en comparación con el sector agrícola y minero.



Fuente: Elaboración propia con datos estadísticos de la CEPAL, disponibles en <http://www.eclac.org/estadisticas/>

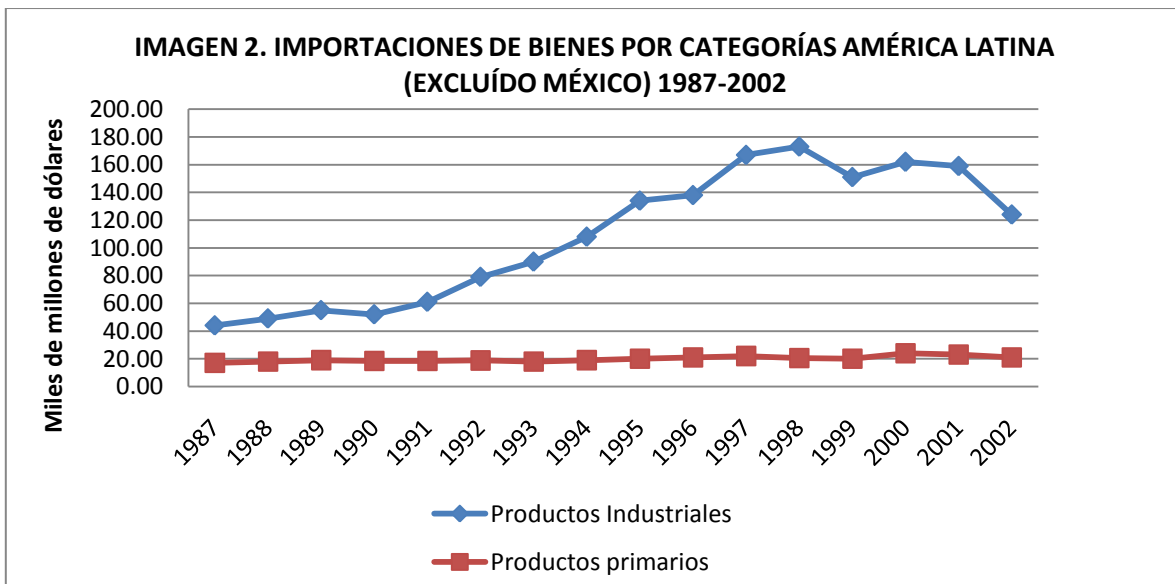
De acuerdo al pensamiento del economista Joan Martinez Alier “la economía regional latinoamericana se encuentra aún muy lejos de la fase de desmaterialización de la economía debido a que la sociedad del conocimiento y la sintonía de éste con un desarrollo sustentable, debería llevar hacia una economía que descansa cada vez menos en la explotación de recursos naturales tangibles y que por el contrario, se base de forma creciente en la obtención de productos con

⁴⁹ Jaime Estay, *La inserción de la economía de América Latina en la economía internacional*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2008, p.211

elevado valor agregado, provenientes sobre todo de la inclusión activa del conocimiento en los procesos productivos”⁵⁰.

Como se observa en la Imagen 1, la exportación de productos primarios en la región (sin incluir a México) fácilmente duplican las exportaciones de productos industriales de tecnología media, lo cual evidencia una de las problemáticas principales de las economías latinoamericanas en cuanto al paradigma de modernidad.

A su vez, es posible denotar cómo la tendencia creciente en cuanto a exportaciones de productos primarios persiste. Esta situación confirma que el desempeño de América latina de una inserción competitiva recae profundamente en la exportación de escaso o nulo valor agregado, además de que este proceso viene acompañado por un poco dinamismo del sector industrial manufacturero. Esta situación indudablemente imposibilita el desarrollo de una base tecnológica local.



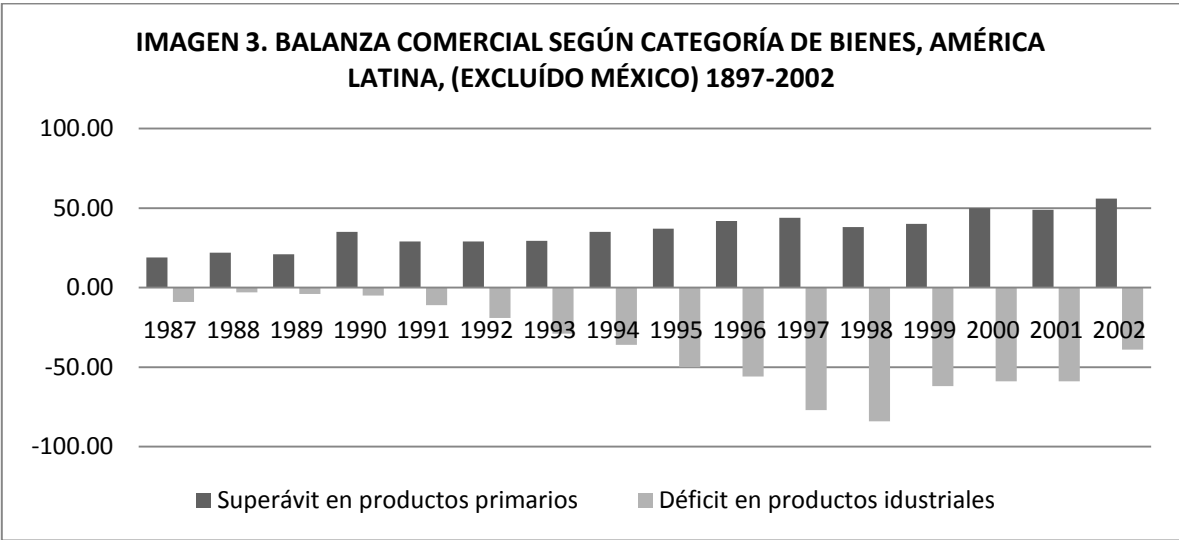
Fuente: Elaboración propia con datos estadísticos de la CEPAL, disponibles en <http://www.eclac.org/estadisticas/>

⁵⁰ Jaime Estay, 2008, *Op. cit.*, p. 65.

Como se puede observar en la Imagen 2, las condiciones de los países en desarrollo muestran una realidad distinta donde la liberalización económica y la apertura de mercados han desarrollado la estructura productiva primaria. Sin embargo, el crecimiento económico indica que el crecimiento económico de la región se encuentra en dependencia en la extracción y aprovechamiento de los recursos naturales.

Aunque uno de los objetivos principales del ajuste estructural impulsado por el inicio del neoliberalismo en los años 80 para América Latina era el de fomentar las exportaciones e identificarlo como motor de desarrollo, la competitividad recaída en la exportación de bienes de valor agregado ha sido deficiente.

Del mismo modo, las importaciones en la región han presentado un incremento significativo en los últimos años. Lo preocupante es que el déficit de la balanza comercial y de la balanza de pagos no se ha podido revertir debido a que las importaciones crecen de manera más elevada que las exportaciones lo que de cierta forma pone en peligro la estabilidad económica de la región.



Fuente: Elaboración propia con datos estadísticos de la CEPAL, disponibles en <http://www.eclac.org/estadisticas/>

En contraste con lo anterior, cabe resaltar que uno de los objetivos principales de los programas de liberalización y ajuste estructural era el de precisamente lograr que las economías desarrollasen esquemas productivos. No obstante, la situación de Latinoamérica no coincidió con dicho objetivo y por el contrario se cuestiona si el actual esquema es el más adecuado para la región.

Dando un vistazo a la Imagen 3 la cual refiere a la balanza comercial de América Latina, el superávit logrado en la exportación de bienes primarios, cubre por muy poco el déficit generado por la importación de bienes industriales que fue progresivamente aumentando hasta casi 5 veces desde principios de los 90 hasta los primeros años de la presente década.

Esta situación pone en duda la sustentabilidad de la actual estructura productiva de la región en los aspectos económico, social e incluso en el ambiental dada la explotación de los recursos.

Puntualizando desde una perspectiva analítica se puede sostener que en los últimos años los países latinoamericanos no han logrado iniciar una etapa de crecimiento económico sostenido que garantice una estabilidad a futuro, aunado a ello, el “sacrificio social” que se había prometido con los programas de ajuste estructural no han sido efectivos y por el contrario los índices de pobreza y desigualdad económica han venido acrecentándose.

Indudablemente todo lo anterior podría hacer pensar que Latinoamérica es el claro ejemplo de la teoría de *resource curse*⁵¹, la cual hace referencia a que todo país dotado de una exquisita cantidad de recursos naturales, se encontrará destinada al subdesarrollo.

La riqueza de recursos naturales y no renovables más allá de ser una maldición, se puede recapacitar que más bien es un potencial que no está debidamente

⁵¹ Heinz Dieterich, 2006, *Op. cit.*, p. 39.

aprovechado, básicamente por la configuración mundial que busca mantener la *primarización* de las economías en desarrollo con el fin de garantizar la provisión de materias primas que las potencias carecen.

Algunos autores coinciden con esta tesis en el sentido que la riqueza natural estaría fomentando actitudes corruptas en su población, de modo que esto recaerá en un ambiente de sobre confianza ya que no se trabaja en la promoción de un proceso industrializador de alta tecnología basado en el conocimiento.

Por ello, es de suma importancia que los países en desarrollo tomen con mayor responsabilidad el hecho de formar parte de acuerdos de integración regional, dado el potencial fortalecimiento mediante convergencia que permitan diseñar políticas económicas y sociales acordes con el contexto de la región así como incrementar la capacidad negociadora frente a terceros.

2.4 Relaciones extra-regionales latinoamericanas

Desde el fracaso del ALCA, los desacuerdos entre los países participantes de la negociación unificadora han ido insistiendo en distintos proyectos, consolidándose dos posturas opuestas: por un lado la posición encabezada por Estados Unidos (en la que algunos autores concuerdan denominar esta tendencia integracionista como Neopanamericanismo) y por el otro lado la posición Neobolivarista de Venezuela y los países del Mercosur.

Entre estas dos tendencias, uno de los dos puntos de desacuerdo recae en el aspecto de la agricultura, debido a los elevados subsidios que otorga a sus productores el gobierno de los Estados Unidos lo que imposibilita a los determinados socios comerciales a avanzar equitativamente en este rubro.

Asimismo, hay importantes desacuerdos con los temas de inversión, compras gubernamentales, derechos de propiedad intelectual y servicios, en este caso con

Estados Unidos y otros países que plantearon su incorporación al ALCA y el establecimiento de compromisos ambiciosos, en tanto que el Mercosur y Venezuela han planteado asumir niveles importantes de compromiso respecto a sus propias iniciativas de integración regional caracterizadas por ampliar el rango fuera de aspectos meramente comerciales.

Desde antes del deterioro de las negociaciones del ALCA la creación de los TLC's a lo largo y ancho de la región latinoamericana fueron adquiriendo una fuerza que puede considerarse como desmedida. De este modo, es notorio que Estados Unidos avanzó rápidamente en la estructuración de una red de tratados que acompañasen su estrategia integracionista con los gobiernos centroamericanos, México, Chile, Colombia, Ecuador y Perú.

Cabe señalar que el avance de Estados Unidos en la negociación de Tratados de Libre Comercio reemplaza hasta cierto punto la estrategia central que busca este gobierno a nivel hemisférico y lo ha dejado en inmejorables condiciones para imponer sus principios e intereses en cada uno de los acuerdos bilaterales. Por parte del Mercosur, se han venido desarrollando procesos de negociación con la Unión Europea que habían sido suspendidas desde octubre de 2004 como resultado de las diferencias que existieron respecto a una serie de temas, que por cierto son muy semejantes a aquellos que se presentaron en el ALCA.

En el caso del Mercosur, cabe señalar que el notorio activismo en las negociaciones (sobre todo por parte de Brasil) en la búsqueda de acuerdos con otros países y regiones. Tal es el caso de la firma de un Acuerdo de Libre Comercio con los países del Consejo de Cooperación del Golfo y la propuesta para la suscripción de Acuerdos Marco a Israel y Pakistán, así como el acercamiento con países como Canadá, Cuba, México y la creación de la Comunidad Suramericana de Naciones (ahora UNASUR).

En el ámbito de relaciones extra-regionales hay mucha incertidumbre ubicada sobre todo en la firma de tratados con Estados Unidos, en los que el impacto sobre la viabilidad de esquemas de integración se puede presentar de manera negativa e inconveniente para los gobiernos latinoamericanos.

Como se ha señalado con anterioridad, el desempeño de los procesos latinoamericanos de integración fue afectado por el comportamiento de la actividad económica regional y en particular el deterioro de dicha actividad entre 1998 y 2003. En ese escenario, los esquemas de integración han venido desenvolviéndose a ritmos distintos, con avances en algunas áreas y problemas en otras, lo cual refleja la ausencia de condiciones óptimas para la profundización de proyectos de convergencia meramente efectivos.

En el caso del Mercosur, durante los últimos años el esfuerzo se ha centrado en el perfeccionamiento de la Unión Aduanera, con énfasis en la adopción del Arancel Externo Común (AEC), lo que aún no se concreta exitosamente. Para el periodo más reciente a lo anterior se suma, además del ingreso de Venezuela, la puesta en marcha del Parlamento del Mercosur, que en su etapa actual y hasta diciembre de 2010 estará integrado por los parlamentos nacionales y desde esa fecha por representantes electos y, por otro lado, el inicio de actividades del Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM), que arrancó con un monto de 100 millones de dólares y tiene como propósito el de financiar programas para desarrollar la competitividad, promover la cohesión social y apoyar el funcionamiento de la estructura institucional y el fortalecimiento de integración⁵².

No obstante, las diferencias y conflictos han sido una constante en el Mercosur, sobre todo con el asunto de las papeleras entre Argentina y Uruguay, se ha sumado con gran ímpetu el problema de las asimetrías y desigualdades existentes al interior del bloque y la exigencia de Uruguay y Paraguay para que este problema sea adecuadamente abordado.

⁵² *Ibíd.* P. 42.

En el caso de la CAN, los problemas son notorios en el funcionamiento de esta iniciativa. A pesar de los esfuerzos en virtud de la búsqueda del desarrollo social fundamentada en la Declaración de Quirama en julio de 2004, la problemática respecto al AEC presenta mayores dificultades a tal grado que dicha aplicación ha sido prácticamente abandonada y también es en este esquema en donde se han presentado con mayor fuerza las profundas diferencias entre los gobiernos de la región, sobre todo respecto a las estrategias de vinculación con Estados Unidos. Estas diferencias sin duda alguna han repercutido directamente en el desenvolvimiento del proyecto, llevando a Venezuela a decidir su retiro de la Comunidad desde abril de 2006 e incrementando las distancias entre los demás miembros respecto de las políticas de inserción internacional.

En lo que atañe al desarrollo del MCCA y la CARICOM, es prudente señalar que ambos esquemas de integración presentan dificultades similares, las problemáticas respecto al AEC que no se ha podido concretar con éxito, las diferencias en cuanto a la simetría económica y el mal visto acercamiento comercial de Costa Rica con Estados Unidos.

En el ámbito sudamericano se han venido dando algunos avances para enfrentar la escasa convergencia que caracteriza a algunos de los proyectos unificadores antes mencionados. Al respecto, lo más significativo ha sido la creación de la Unasur (antes Comunidad Suramericana de Naciones), la cual ha pretendido los últimos años aterrizar un proyecto que aspira a la construcción de un modelo de integración con mayor alcance de carácter político, económico, financiero, social, cultural, ambiental y en infraestructura, reconociendo el carácter multiétnico que conforman la región suramericana.

De la declaración sobre la que en ese entonces era la CSN interesa destacar lo siguiente:

- La comunidad se creó con la determinación de desarrollar un espacio sudamericano integrado que fortalezca la identidad de América del Sur otorgándole una mayor fuerza y representación en los foros internacionales.
- La CSN se desarrollará impulsando “la profundización de la convergencia entre Mercosur, CAN, y Chile a través del perfeccionamiento de la zona de libre comercio” y su evolución a fases superiores de la integración⁵³.

Sobre estas bases, a las que se le agrega el Tratado de Libre Comercio CAN-Mercosur cuya firma se concretó en el marco de la creación de la CSN, es posible que este proyecto pueda atenuar frustración de convergencia que tanto necesita la región, no obstante, esta situación y la eficacia de la Unasur se profundizará en los apartados posteriores.

Un último elemento que es interesante destacar como un importante segmento de las relaciones extra regionales de Latinoamérica, es sin duda un proyecto de suma importancia como lo es la Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe (ALBA), en la que participa Venezuela, Cuba, Bolivia y Nicaragua. Esta iniciativa de integración fue presentada por el presidente Hugo Chávez Frías en diciembre de 2001, en el marco de la III Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Asociación de Estados del Caribe celebrada en la isla de Margarita y cuyos contenidos se han ido perfilando en direcciones opuestas a la propuesta estadounidense.

En general, los esquemas de integración antes mencionados poseen, unos más que otros, principios bastante atractivos que sin duda alguna son capaces de lograr lo que Simón Bolívar quiso como destino de América Latina. No obstante, los quebrantados desafíos en la integración han rezagado los sueños de convergencia como vía para la sustentabilidad y autonomía de la región. Distintas diferencias políticas, asimetrías económicas que impiden el desarrollo a la par de

⁵³ Acta Constitutiva de la Comunidad de Naciones Suramericanas, Brasilia, 2008.

otros miembros de integración y la falta de compromiso gubernamental, entre otras cuestiones, han pausado el éxito pleno que se estipuló al inicio de la firma de cada una de los acuerdos de integración.

2.5 La crisis del nuevo regionalismo

En el escenario definido por los procesos de globalización, el nuevo regionalismo constituiría una estrategia para mejorar la inserción internacional de los actores estatales y no estatales latinoamericanos, incluyendo el sector privado. Un mundo libre ya de los lineamientos estratégicos del bipolarismo, y crecientemente regionalizado en torno a tres áreas económicas dominantes (Europa, Norteamérica, y Asia Oriental).

Cabe destacar que este nuevo regionalismo recaído principalmente en la adopción de acuerdos comerciales, el aumento de los mismos es un indicador de su alcance: de los 170 acuerdos regionales en vigor notificados ante la OMC en 2005, alrededor de 140 lo fueron a partir de 1990. En este contexto, a partir de 1990 América Latina definió un plano de la integración que ha mostrado distintas estrategias: México se distanció de América Latina y de la actividad integracionista adoptando una vía de integración con América del Norte a través del primer acuerdo “sur-norte” de este periodo.

Por su parte, Chile siguió un modelo similar, basado en un número apreciable de acuerdos bilaterales, como los firmados con la UE y Estados Unidos en 2002. No obstante, otros países Latinoamericanos optaron por estrategias regionalistas partiendo de la cercanía territorial, similitudes históricas y culturales y por supuesto, los intereses en común.

A pesar de las positivas expectativas en torno al nuevo regionalismo, en los últimos años se ha coincidido en que la integración latinoamericana, y en particular la CAN y Mercosur, se encuentran en un estado de crisis y no han podido avanzar

de acuerdo a lo estipulado. Aunado a ello, la situación del Mercosur, cuya unión aduanera se ha ido deteriorando en los últimos años, resultado de la preferencia de intereses domésticos, crisis financieras han contribuido a la obstrucción de la plena integración.

En cuanto a la CAN, es la estructura institucional desacreditada por su escasa eficacia la que obstaculiza su funcionamiento óptimo, compromisos políticos que no son cumplidos y la salida de Venezuela de la comunidad, ponen en duda la convergencia del grupo regional.

De acuerdo con Sanahuja, a la hora de explicar la crisis de la integración regional, gozan de cierta popularidad los argumentos del “socio renuente”, aludiendo a los países que, en cada grupo, definen el “mínimo común denominador” o evitan el cumplimiento de los compromisos de integración; al “disgregador externo”, en referencia a Estados Unidos y los tratados bilaterales de libre comercio que este país ha promovido tras el bloqueo del ALCA; o al “agente desestabilizador”, en referencia a las políticas impulsadas por el Gobierno de Venezuela⁵⁴.

El primer factor de crisis es el agotamiento de la estrategia de integración del regionalismo abierto que a mediados de la década de los noventa, la CEPAL adoptó ese modelo y en particular las condiciones y políticas necesarias para que pudiera generar mejoras en la eficiencia y la productividad, y contribuir positivamente a la transformación y a la modernización productiva.

Esas políticas incluían, una liberalización intragrupo, con modalidades de integración más profundas que las del viejo regionalismo, que abarcarían la liberalización de bienes, servicios y capitales, suprimiendo tanto las barreras arancelarias como no arancelarias, y la eliminación parcial, de barreras físicas, fiscales que obstaculizan la competencia y la libre circulación de bienes.

⁵⁴ José Antonio Sanahuja, *Op. Cit.*, 2004, p. 175.

Si bien el regionalismo abierto se basa en bajos niveles de protección, la apertura a terceros no debía impedir la existencia de un componente preferencial regional, especialmente allí donde se deseara promover economías de escala y otros efectos dinámicos de la integración. Al mismo tiempo, un proceso de integración que pretendiera favorecer la incorporación de progreso técnico y la transformación productiva, requeriría políticas sectoriales en diversos ámbitos, como los transportes, la energía, o la innovación tecnológica, protagonizadas por actores públicos y privados.

Por último, no deberían pasar desapercibidas las políticas para afrontar las asimetrías entre los socios y mejorar la cohesión social y territorial. Todo ello demandaría un marco institucional y normativo que permitiera gobernar el proceso de manera eficaz ajustándose a principios de supranacionalidad.

Se puede pensar que en realidad la estrategia del regionalismo abierto se ha aplicado de forma parcial y selectiva: se ha logrado eliminar los aranceles y otras medidas que impidiesen la libre circulación, sin embargo, permanecen barreras no arancelarias y de otra índole.

Respecto a las Uniones Aduaneras, los resultados, como se ha indicado, son desiguales. En todos los grupos, la liberalización de los servicios, el mercado de contratación pública y las inversiones ha tenido menor alcance. No se ha explotado el potencial de la integración en campos como la infraestructura física, las políticas de ciencia y tecnología, innovación y desarrollo productivo, desarrollo regional, o energía.

Estas insuficiencias han sido muy marcadas en relación al problema de las asimetrías, o la agenda social y laboral, que con la excepción de Mercosur, ha sido muy débil.

En cuanto al progreso del comercio intrarregional el Cuadro 1 pone de manifiesto los logros y limitaciones del regionalismo abierto. En los años noventa y en el decenio actual, éste creció a ritmos superiores a los del comercio total, lo que expone que la integración tuvo efectos positivos en términos de creación de comercio.

Cuadro 1. Evolución de las exportaciones intrarregionales, 1990-2007
(En millones de dólares y porcentajes)

Grupo Regional	1990	1995	1998	2002	2004	2007
ALADI						
Exportaciones totales	112.694	4.17	51.345	319.807	427.835	675.139
Exportaciones a la ALADI	13.589	35.471	43.118	36.164	56.777	107.586
Exp. Intraregionales (%)	12,1%	17,4%	17,2%	11,3%	13,3%	15,9%
CAN						
Exportaciones totales	31.751	39.134	38.896	52.177	74.14	139.102
Exportaciones a la CAN	1.312	4.812	5.504	5.227	7.604	12.909
Exp. Intraregionales (%)	4,1%	12,3%	14,2%	10,0%	10,5%	9,3%
Mercosur						
Exportaciones totales	46.403	70.129	80.227	89.5	134.196	221.498
Exportaciones al Mercosur	4.127	14.199	20.322	10.197	21.134	33.051
Exp. Intraregionales (%)	8,9%	20,2%	25,3%	11,4%	12,9%	14,9%
MCCA						
Exportaciones totales	4.48	8.745	14.987	17.006	19.767	26.036
Exportaciones al MCCA	624	1.451	2.754	2.871	3.506	5.217
Exp. Intraregionales (%)	13,9%	16,6%	18,4%	16,9%	17,7%	20,0%
CARICOM						
Exportaciones totales	4.118	5.598	4.79	5.732	7.88	19.872
Exportaciones a CARICOM	509	843	1.031	1.22	1.81	2.793
Exp. Intraregionales (%)	10,3%	14,2%	18,6%	17,2%	17,4%	14,1%
América Latina y el Caribe						
Exportaciones totales	130.214	227.922	280.065	347.61	472.444	761.959
EXP. A. Latina y el Caribe	18.727	45.18	56.644	53.424	79.952	144.211
Exp. Intraregionales (%)	13,9%	19,8%	20,2%	15,4%	16,9%	18,9%

Fuente: Anuario de la Integración 2008-2009

En el caso de la CAN y Mercosur, a partir de 1998 por efecto del “lustro perdido” 1998-2003, esa tendencia cambió con claros retrocesos en cuanto a la participación del comercio intrarregional, que en parte responden a las medidas

unilaterales adoptadas tras las crisis financieras, y al aumento de las exportaciones a Asia y a otros mercados.

El cuadro anterior muestra que las exportaciones intrarregionales de América Latina y el Caribe se multiplicaron por ocho en términos absolutos, mientras que las exportaciones totales se quintuplicaron. En relación a las exportaciones intrarregionales, el aumento es ligeramente mayor en Centroamérica y en la CAN, donde aumentó casi nueve veces.

No hay que olvidar que una gran parte de las exportaciones extrarregionales se concentran en los productos primarios con menor valor agregado, en particular hacia la UE y los mercados asiáticos. Por el lado contrario, en el comercio intrarregional la mayor parte de las exportaciones son manufacturas con mayor valor agregado.

En general, las exportaciones intrarregionales han pasado de 1990 a 2007 del 13,9% al 18,9% del total, con porcentajes ligeramente superiores en Centroamérica, y más bajos en la CAN y en el Mercosur. En este último grupo, a pesar del repunte del periodo 2003-2007, no se ha recuperado aún el máximo histórico de 1998. En este hecho puede ser hasta cierto punto paradójico, pues el modelo del regionalismo abierto se ha basado, precisamente, en la desgravación arancelaria y la liberalización comercial intrarregional.

En cuanto al crecimiento reducido del comercio intrarregional recae, en cierta medida, por que el crecimiento de las exportaciones a los mercados asiáticos, en particular a China, afecta a las cifras relativas del comercio intrarregional. Pero ello es en parte, consecuencia del patrón exportador de la región basado principalmente en productos primarios. También contribuye la escasa complementariedad de las economías latinoamericanas, los elevados costes de transacción derivados de la persistencia de barreras administrativas, la persistencia de barreras no arancelarias, entre otras.

Cabe resaltar que la apertura intrarregional también ha favorecido la internacionalización de las empresas latinoamericanas, sean de capital nacional o subsidiarias de compañías extranjeras. Por ejemplo, para el sector automotriz brasileño, el Mercosur y otros países de la región constituyen uno de sus principales mercados. Los mercados regionales también han sido un elemento importante en la aparición de las denominadas *multilatinas* o *translativas*, o empresas multinacionales de capital eminentemente latinoamericano, con o sin participación del Estado.

De acuerdo a la CEPAL, las empresas “translativas” representan ya el 8% de la inversión extranjera directa que recibe la región, y hasta el 20% en el caso de América Central, especialmente en los sectores de los recursos naturales y las manufacturas basadas en ellos, bebidas y alimentos, comercio y servicios, sector que representaría alrededor de la mitad del total de IED.

En el contexto institucional, el regionalismo abierto no ha completado las expectativas de integración, la región se ha caracterizado por el rechazo a la atribución de competencias soberanas a órganos comunes, a la toma de decisiones por mayoría, o a la existencia de un derecho de la integración de carácter imperativo. Todo ello, priva a los esquemas de integración de mecanismos decisorios, de legitimación y de control adecuados, deteriorando su eficacia y credibilidad.

En el Mercosur⁵⁵, por ejemplo, la estructura institucional y los procesos decisorios continúan teniendo carácter intergubernamental y las normas comunes no han adquirido aún el carácter de un verdadero derecho comunitario. La debilidad de las instituciones y las políticas también contribuye a explicar la vulnerabilidad externa de los esquemas de integración.

⁵⁵ Claudio Katz, 2006, *Op. Cit.* p. 169.

Las crisis recientes revelan que éstos no cuentan con mecanismos capaces de impedir devaluaciones, dañan a los socios regionales y empeoran las asimetrías y las desigualdades en la distribución de sus beneficios, restando apoyo social a los procesos.

Tal es el caso de la llamada *doble crisis* de Mercosur, causada por la crisis brasileña en 1998, y argentina en 2001. Paradójicamente, al mismo tiempo que se ha adoptado medidas unilaterales que dañan el proceso de integración, en los órganos regionales, al más alto nivel, se acuerdan nuevos compromisos políticos estableciendo metas integracionistas aún más ambiciosas, que tampoco se cumplen.

Es un hecho que el llamado exceso de soberanía en América Latina afecta directamente a los propósitos integracionistas. Esa concepción recorre toda la región, y se explica por la necesidad de preservar cierto margen de maniobra en la política nacional y la defensa de los intereses nacionales frente a los países vecinos, especialmente cuando existen marcadas asimetrías de tamaño, poder y riqueza, como ocurre en el Mercosur.

De modo que, los países pequeños y medianos se escudan en el principio de soberanía y el poder de veto ante Brasil, mientras que este último también recurre a este argumento para no aceptar que los más pequeños puedan reducir su margen de autonomía. La historia de las relaciones extra regionales, no siempre armoniosa y exhibe la necesidad de adoptar medidas de carácter supranacional.

Es importante señalar que las actitudes nacionalistas contrarias a la integración han sido una justificación ideológica para rechazar los planes de las elites nacionales a las instituciones internacionales que pudieran limitar su influencia en los gobiernos, o legislar en contra de intereses particulares.

2.6 Dilemas y realidades de la integración latinoamericana, hacia un rediseño postliberal

Es posible admitir que América Latina se encuentra actualmente en una posición más favorecedora respecto a la crisis ideológica sufrida al acabar el viejo regionalismo. Se participa simultáneamente en negociaciones comerciales multilaterales, plurilaterales y bilaterales, que si bien su resultado es incierto, se procura reducir el riesgo y la incertidumbre en materia de acceso a los mercados externos.

No obstante, esta situación debilita el factor interno de la integración e impide su profundización, ya que supone compromisos extrarregionales que en ocasiones son contradictorios con la integración, en particular en materia arancelaria o de normas de origen. Lo anterior formulado en acuerdos de baja ampliación como lo son los acuerdos sur-norte. El incremento de dichos acuerdos, firmados o en proceso de negociación, se debe a que desde 1995 la OMC promueve acuerdos de libre comercio de carácter recíproco.

Como instrumentos de derecho internacional, los TLC sobresalen sobre las normas internas, lo que puede generar mayor estabilidad y confianza, pero también suponen menor autonomía para las políticas de desarrollo. Asimismo, debido a la naturaleza asimétrica de las negociaciones, pueden dar lugar a resultados desequilibrados a favor de los países desarrollados.

Si no se tiene en cuenta el impacto de la liberalización en el mercado doméstico, tanto en el diseño del acuerdo como en las políticas internas que los países firmantes habrán de adoptar una vez estén en vigor, el precio a pagar en términos de capacidad productiva, empleo y exclusión social puede ser muy elevado. Por ello, las evaluaciones del TLCAN registran efectos negativos, que pueden ser atribuidos a que no se contempló el problema de las asimetrías.

En este caso, el gobierno de Estados Unidos rechazó en un principio, financiar algún paquete compensatorio, y el Gobierno mexicano no aprovechó los periodos transitorios otorgados para aplicar políticas que promovieran la transformación productiva y la competitividad. Si bien es cierto que han aumentado las exportaciones y la inversión externa, el TLCAN no ha generado las elevadas tasas de crecimiento anunciadas y el aumento neto del empleo ha sido reducido.

Distintos autores concuerdan que, aunque México está hoy mejor con el TLCAN que sin él, eso no lo hace bueno, dado que el TLCAN ha sido un mal sustituto de la política de desarrollo que México debiera haber adoptado.

Por consiguiente, la situación de estancamiento en el contexto integracionista que se encuentra América Latina, coincide con una nueva oleada de propuestas que apuntan a una redefinición del regionalismo y la integración⁵⁶.

Una de las propuestas a las que Sanahuja se refiere es enfocar esfuerzos mayoritarios en la agenda política, y una menor atención a la agenda económica y comercial. Esta situación no es ajena a Gobiernos de corte izquierdista dado lo nacionalista de los mismos, así como los intentos de ejercer un mayor liderazgo en la región por parte de algunos países, en particular Venezuela y Brasil.

A su vez, es de igual importancia dirigir adecuadamente la agenda de desarrollo con políticas que escuden la liberalización económica. Para ello, juega un papel de suma importancia que los Estados retomen un mayor protagonismo frente a los actores privados en virtud del desarrollo sustentable

Por lo anterior, es imprescindible destacar que en la particular concepción de algunos sectores de izquierda en América Latina, neoliberalismo y globalización son sinónimos. Para estos sectores ambos procesos han debilitado el papel del

⁵⁶ Judith Pérez Fuentes, *Integración y Desarrollo: buscando alternativas para América Latina*, Porrúa, México, 2009, p. 243.

Estado y de la capacidad de las políticas estatales para promover el desarrollo, han sido impuestos desde el exterior a través de instituciones como el Banco Mundial o el FMI y la integración regional existente es expresión clara de ese proceso.

Esa visión negativa de la globalización, exige una estrategia defensiva basada en el retorno a un Estado fuerte y eficaz. La integración regional, en parte, se redefine como estrategia al servicio de ese Estado *desarrollista*⁵⁷, y no como instrumento para gestionar la globalización, mejorar su gobernanza, o ser el marco de políticas regionales proactivas para mejorar la posición de cada país en ese proceso partiendo de una visión más equilibrada de un proceso, la globalización, que no se reduce a la lectura anti-neoliberal vigente en la región.

Ello ha alentado discursos y políticas neo-nacionalistas y la consiguiente revalorización del principio de soberanía en algunos países latinoamericanos. Como se señaló, las tensiones entre nacionalismo y regionalismo no son nuevas en la región, pero el neo-nacionalismo que caracteriza al nuevo ciclo político presente en América Latina plantea, de nuevo, dilemas difíciles de eludir para la construcción de instituciones y marcos regionales efectivos, y esos dilemas ya se observan en las nuevas propuestas de integración que recorren la región.

Retomando el apartado anterior y especificando una de las debilidades y contradicciones que se encuentra en los esquemas de integración, es sin duda alguna el poco énfasis en cuanto al carácter supranacional de las instituciones. Es primordial una cooperación más intensa en ámbitos no comerciales, lo que ha dado lugar a la ampliación de los mecanismos de cooperación sur-sur, o la aparición de una agenda renovada de paz y seguridad como se muestra en los proyectos que tiene la Unasur.

⁵⁷ Heinz Dieterich, 2006, *Op. Cit.*, p. 97.

Es importante anotar que estos elementos son característicos del momento político que viven muchos países de América Latina. Como experiencia, en otras regiones y países, el retorno al Estado también es visto como mecanismo defensivo frente a la globalización y sus consecuencias negativas, como la crisis financiera de 2007-2008.

De modo que, la integración se redefine en términos de soberanía nacional. El retorno del Estado y de una mayor confianza en sus capacidades reguladoras se retoma en respuesta a las fallas de mercado, siendo la crisis financiera iniciada a mediados de 2007 la última y una de las más graves manifestaciones de dichas fallas.

Dentro del entorno de América Latina, todos estos elementos han contribuido a la aparición de distintas propuestas que podrían caracterizarse como “postliberales” por tratar de evolucionar el modelo del regionalismo abierto. Casos concretos el ALBA y la Unasur. Ambas iniciativas expresan una proyección del regionalismo ampliado. Sin embargo, dado que estas propuestas coexisten con los acuerdos “sur-norte”, no puede hablarse aún de una nueva etapa de la integración regional⁵⁸.

No obstante, especialistas en el tema consideran que el momento actual podría ser caracterizado como un periodo de transición, sin modelos claros todavía, un mayor grado de politización de las agendas y como consecuencia a ello, más dificultades para generar consensos.

Por otro lado, aparecería un área suramericana, liderada por Brasil, que se enfrenta a serios obstáculos debido a las limitaciones de ese liderazgo, a la rigidez de su base económica, el Mercosur, para permitir estrategias individuales más orientadas hacia Asia, y a las dificultades que plantea el ALBA, el proyecto más ideologizado.

⁵⁸ Samuel Lichtensztejn, 2009, Op. cit. p.174.

2.7 Elementos a considerar en un esquema de integración acorde a las condiciones de América Latina

Resulta imprescindible reflexionar respecto a la realidad económica, política y social de los países que conforman un esquema de integración, a modo de diseñar los mecanismos correspondientes que se encuentran en estrecha relación con sus condiciones, particularidades y tendencias. La consideración de la base económica de la cual se parte es indispensable en un diseño adecuado para un proyecto como estos.

Dentro del desenvolvimiento que han tenido los países latinoamericanos en los últimos años, es posible puntualizar algunas consideraciones que han mermado el desempeño óptimo de esquemas de integración que, aunque de inicio poseen un ímpetu positivo, claro está que no trascienden como se espera.

- La fórmula de una integración que recae principalmente en aspectos comerciales limita la expansión y efectividad de la misma en materia de desarrollo, por lo que es profundamente necesario abarcar cada vez más otros sectores de actividad, como son los servicios, cooperación industrial y tecnológica, incluyendo actividades extraeconómicas, como la salud, la educación y la cultura.
- Difícilmente la integración es la respuesta que durante años se le ha buscado al subdesarrollo, por lo tanto, preferentemente debe figurar como un complemento de políticas transformadoras a nivel interno.
- Es de suma importancia lograr un adecuado estímulo a los diferentes agentes económicos, políticos y sociales de los países involucrados en un esquema de integración, llevando su participación a grados de mayor

dinamismo en los procesos en curso, motivando las capacidades de actuación.

- Al ser económicamente flexible el diseño del acuerdo, se posibilitará a las naciones en los primeros momentos un margen de movimiento que de la opción de no seguir un ordenamiento preestablecido privilegiando cuestiones comerciales y desgravaciones arancelarias, por lo que se aminorará el riesgo de que un país o países sean más beneficiados que otros. Este diseño flexible debe tener en cuenta, sin embargo, la necesaria precisión que debe hacerse de los objetivos a lograr y de los plazos para alcanzar los mismos, del modo más realista posible, considerando los posibles imprevistos que puedan presentarse, pero siempre sobre la base de la ineludible credibilidad que garantice la confianza de los agentes económicos, tanto desde el punto de vista interno como externo. En ocasiones, este elemento puede resultar contraproducente en tanto puede dilatar indefinidamente la aplicación de medidas importantes, por lo que se requiere equilibrar inteligentemente ambas consideraciones.
- En gran parte de los esquemas de integración, los propios efectos del proceso integrador estimulan beneficios mayores para los agentes económicos más poderosos, primordialmente las empresas transnacionales que ven ampliarse su radio de acción a través del aumento del tamaño de los mercados. Es por ello que se requiere también la existencia de fuertes Estados nacionales con la voluntad política necesaria, que logren compensar los efectos nocivos de la polarización de los beneficios, así como impulsar acciones importantes a nivel macroeconómico e intervengan en caso de necesidad ante los desajustes que puedan presentarse, de acuerdo a la complejidad que caracteriza a los procesos económicos.

- Debe aprovecharse y potenciarse lo más posible la complementariedad existente entre los países participantes, de modo que ello favorezca el necesario acercamiento que debe tener lugar. Ello, no obstante, no debe limitar una adecuada competencia que pueda conducir a mayores ventajas de diverso tipo para los participantes, como puede ser el caso de un mejoramiento de la calidad de los productos.

En general, lo que se busca es una integración que favorezca verdaderamente una mejor inserción de los países latinoamericanos y caribeños en la economía internacional, de modo que se pone en duda la posibilidad de que participen países desarrollados en la misma, como pudiera ser el ejemplo del TLCAN o los TLC's firmados por Estados Unidos o la Unión Europea con algunos países y grupos regionales.

Cabe señalar que la propia integración genera una polarización de los beneficios a favor de los países más desarrollados, en estos casos, lo que se produce en la práctica es una absorción en mayor o menor grado de las economías más débiles por parte de las más fuertes y nunca favorecería un desarrollo verdaderamente autónomo de los países involucrados.

Con respecto a lo anterior, cabe señalar que en los esquemas integracionistas que se conciben sobre nuevas bases deben existir mecanismos compensatorios diversos que contrarresten las diferencias que puedan existir entre los diferentes países y regiones participantes. Ésta, además de una cuestión de principio, de carácter político conceptual, constituye una necesidad del propio avance del proceso integracionista⁵⁹.

En resumen, para el caso de América Latina, se trata de diseñar un modelo de integración inédita, con un espacio amplio de temáticas, con objetivos y plazos

⁵⁹José Luis Tejeda, *Latinoamérica fracturada: identidad, integración y política en América Latina*, Porrúa, México, 2010, p. 237.

precisos y al mismo tiempo flexibles, que se caracterice por una renovación constante, reforzando sobre todo su componente social donde el compromiso por adoptar los acuerdos sean ligados con la aceptación de una supranacionalidad institucional.

Obviamente, tales consideraciones deben ser tenidas en cuenta sobre la base del reconocimiento de que los fenómenos de integración están influenciados por un sin número de elementos, que incluyen factores políticos que pueden llegar a ser los que en un momento dado determinen las decisiones finales o que en última instancia atenten contra la viabilidad del proceso.

De manera que es necesario reflexionar sobre los esfuerzos que deben realizarse para llevar adelante y con éxito cualquier proyecto de este tipo, que en el caso de los países subdesarrollados, son todavía mayores, de acuerdo a las inmensas dificultades a las que es preciso dar respuesta.

Por otro lado, se hace cada vez más necesario, en mayor medida, ceder ciertas cuotas de soberanía nacional y de autonomía en el proceso de toma de decisiones, en función del carácter de las medidas implementadas, que en general requieren mayor coordinación de las políticas económicas.

Con respecto a la polarización de los beneficios, para muchos países, sin embargo, constituyen males inevitables que tratan de compensar con los beneficios de acuerdo a cada caso pueden ser proporcionados por los mismos mecanismos integracionistas, cuando muchas de estas cuestiones pueden ser hasta cierto punto cuidadosamente manejadas por los participantes de modo de lograr independencia en cuestiones consideradas esenciales. Ello dependerá también de las circunstancias políticas, los mecanismos utilizados y de las medidas que se instrumenten para preservar los intereses de los más países débiles.

Como contraste, existe en general consenso acerca de lo que se consideran los costos de no integrarse⁶⁰, donde se destacan principalmente:

- Existen Mayores dificultades para lograr una adecuada inserción en la complicada economía internacional de hoy. Esta situación resulta mucho más obvia para el caso de los países pequeños y subdesarrollados, pero es efectiva para todas las naciones.
- Reducción sensible de las posibilidades de enfrentar los problemas globales que afectan el mundo actual. Los países unidos disponen de más recursos, para, por ejemplo, dar respuesta a los cada vez mayores requerimientos de Investigación-Desarrollo, el enfrentamiento contra el crimen organizado, etcétera.
- Se merman las opciones para llevar a cabo alianzas estratégicas y actividades conjuntas, complementarias, lo cual se hace todavía más importante si se considera la integración en todas sus aristas, tanto económicas como sociales y políticas, sobre la base de que cualquier actividad puede ser motivo de unión entre los países.
- Se limitan las posibilidades de desarrollar una adecuada cooperación y colaboración entre las partes, en la medida en que la integración, analizada bajo el prisma de los requerimientos del mundo de hoy, promueve las más diferentes formas de intervencionalización de los países.
- No se permite potenciar y complementar el uso de los recursos naturales, lograr economías de escala y acometer proyectos conjuntos que se viabilizan en los procesos de integración de nuevo tipo, vistos en su concepción más integral. Tampoco se facilita el intercambio y la mejor capacitación de los recursos humanos existentes en los diferentes países.

⁶⁰ Carlos Arellano García, 2004, *Op. Cit.*, p. 168.

- Se elimina la posibilidad de que se logre un efecto multiplicador al interior de las economías participantes, por el estímulo derivado del mejoramiento de la especialización productiva y de la promoción de relaciones intra e intersectoriales más profundas, con lo que se promueve un mayor crecimiento económico.
- Tampoco se favorece la atracción de nuevos capitales, que la integración, en caso de ser exitosa, puede inducir.
- Disminuyen las posibilidades de adoptar posiciones comunes del grupo de países miembros frente a los organismos e instituciones internacionales o cualquier otro proceso de negociación internacional. Es precisamente la integración vista en esta acepción abarcadora y novedosa lo que va a permitir, junto con los esfuerzos de desarrollo nacionales, el enfrentamiento por parte de los países subdesarrollados de los enormes retos del mundo actual.

Dado que la autarquía queda completamente descartada como sistema, en estas circunstancias las acciones conjuntas, correctamente encaminadas, resultan mucho más efectivas que las prácticas aisladas. En función de esta realidad, se hace imprescindible considerar el tipo de mecanismo integracionista que puede resultar más recomendable en el caso de las naciones más débiles. Para ello se proponen en el siguiente acápite un conjunto de consideraciones a tener en cuenta.

3. La Unión de Naciones Suramericanas y el Protagonismo brasileño

Es pertinente considerar que la Unasur, de cierto modo, es el resultado de un diseño geopolítico brasileño, a partir del proyecto que tienen Centroamérica y México de estar cada vez más vinculados a Estados Unidos. De modo que Unasur parte de este hecho, ya que al definir este esquema de integración y afirmar directamente que es un proyecto totalmente “suramericano”, se deja a un lado, al menos por lo pronto, a México quien potencialmente representa el único competidor de Brasil en Latinoamérica.

Si bien las estrategias político-económicas a largo plazo de Brasil aparecieron por primera vez con la propuesta del ALCSA, en el desenvolvimiento que ha tenido la Unasur los últimos años se profundiza de manera más importante, contribuyendo a la pretensión brasileña de obtener un posicionamiento geoestratégico en la subregión Suramericana.

Con la creación de la Unasur, el proyecto integracionista latinoamericano se encuentra asentado en bases otorgadas por proyectos ya existentes como lo es la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), CAN y el Mercosur. No obstante, el rediseño de esta integración profunda forja otros aspectos más allá de ámbitos comerciales, en los que la seguridad regional juega un papel de suma importancia.

Los costos que este tipo de integración horizontal o profunda exigen, son básicamente el capital destinado a infraestructura, en el que Brasil tendrá ser partícipe de una manera mayoritaria. No obstante, los intereses brasileños no son los únicos que se pretenden en la Unasur, puesto que el desarrollo de estos proyectos proporcionará ventajas para todos los países miembros en cuestión de comunicaciones y una capacidad negociadora más efectiva ante otros bloques económicos y/o potencias mundiales.

En este capítulo se puntualizarán las descripciones, potencialidades e indicadores generales que posee la Unasur, sin dejar de lado, claro está, un análisis sobre las dificultades que pueden mermar el desarrollo de este esquema de integración.

3.1 Antecedentes y Constitución de la Unasur

El inicio del nuevo siglo tuvo un significado relevante para la integración regional de los países suramericanos, dado que se empezó a discutir la conformación de una agenda común de desarrollo. La realización de la I Reunión de Jefes de Estado de América del Sur, fue una iniciativa que corrió a manos del ex Presidente brasileño, Fernando Henrique Cardoso, que concibió el debate para coincidir en una agenda común. La reunión se celebró en Brasilia, el 31 de agosto y el 01 de septiembre de 2000, y contó con la presencia de los doce mandatarios de los países de la región sudamericana.

La convocatoria de la mencionada reunión fue una iniciativa de la Cancillería Brasileña en respuesta a las negociaciones que se venían gestando en el ALCA, ya que reunió a los líderes suramericanos para debatir la conformación de un espacio común de armonía. El Estado Brasileño venía buscando desde la década de los años noventa, formar un bloque regional para tener más fuerza de actuación externa. El ALCSA negociando en bloque, representaba una fuerza formidable a las negociaciones con el ALCA y Brasil estaba interesado en aplazar tanto las negociaciones, como la ejecución de cualquier otro acuerdo con Estados Unidos.

Mientras las negociaciones se generaban paulatinamente, se facilitó dos años después la II Reunión de Jefes de Estado de América del Sur, la cual tuvo lugar en Guayaquil, Ecuador, el 27 de julio de 2002. En este segundo encuentro, se estudiaron las bases para la conformación de un espacio suramericano más solidario y de cooperación, pero, el debate principal estuvo centrado en la necesidad de reducir la vulnerabilidad internacional de los países de la región.

Las problemáticas sociales suscitadas en la región, así como los recientes ataques terroristas del 11 de septiembre en Estados Unidos, reforzaron aún más la idea de la construcción de un espacio solidario de desarrollo, donde fuera posible garantizar la seguridad ciudadana, amenazada principalmente por el tráfico de drogas, las guerrillas internas y por el terrorismo.

En esta reunión, también fueron discutidas cuestiones de infraestructura, con la presentación del Informe del Comité de Coordinación Técnica, realizado por la IIRSA. Se definen ciento sesenta y dos proyectos, donde se apuntaron los principales puntos para inversión. Dentro del marco de desarrollo de la IIRSA, se debatió un proyecto más amplio de infraestructura energética donde se pudiera consolidar un polo energético y también consolidar las bases para una Carta Energética Suramericana. De modo que, paulatinamente la integración en Suramérica se desarrolla en el ámbito comercial y de infraestructura, para conformar el fortalecimiento de un espacio suramericano de cooperación.

Es posible puntualizar que estas dos primeras cumbres contribuyen de manera decisiva a consolidar la existencia no sólo de un espacio genuinamente suramericano, sino que, al mismo tiempo de proclamar que existe una identidad suramericana que justificaría el desarrollo del proceso de cooperación e integración de esa envergadura: Integración de tipo profunda u horizontal. A su vez, marcaron y definieron los pasos para llegar a la creación de la Comunidad Suramericana de Naciones en 2004, en la celebración de la III Cumbre de Jefes de Estado de América del Sur.

El bloque contó con el apoyo de los países socios fundadores: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela, Surinam y Guyana. La iniciativa presidencial acerca de la formación de una comunidad forma parte de las tendencias actuales de integración a nivel mundial, dentro del

contexto de la globalización en la que los mercados buscan traspasar las fronteras nacionales.

La necesidad de unidad política, económica y social se puso de manifiesto en la declaración de Cuzco, después de cuatro años de debates, sobre cómo configurar un proyecto de integración que posibilitara el desarrollo sostenible de la región con proyección internacional.

El momento político fue perfecto para la creación de la comunidad, dado que la de Lula como presidente brasileño, contribuyó a la llegada de otros líderes con ideologías de corte izquierdista en los países vecinos. La decisión de lanzar la Unasur en 2008, fue osada y conlleva una fuerte dosis de idealismo, con responsabilidad de la diplomacia brasileña, su mayor promotora.

Cabe señalar que en el contexto de la globalización, los países suramericanos pretenden adoptar estrategias para alcanzar una inserción competitiva e incluyente en nuevos y cada vez más exigentes escenarios internacionales, y la CSN vendría a ser una herramienta factible para ello. Se define que la integración se dará a partir de seis procesos:

- La concertación y coordinación política y diplomática
- La profundización de la convergencia entre Mercosur, la Comunidad Andina, con la participación de Chile, Surinam y Guyana
- La armonización de políticas que promuevan el desarrollo rural y agroalimentario
- La transferencia de tecnología y de cooperación horizontal en todos los ámbitos de la ciencia, educación y cultura
- La creciente interacción entre las empresas y la sociedad civil en la dinámica de integración de este espacio suramericano.⁶¹

⁶¹ Declaración de la III Cumbre Presidencial Suramericana, disponible en http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/cusco_sudamerica.htm (13-Dic-2010)

Cuadro 2. Cronología Unasur (2000-2009), Eventos Significativos	
Fecha	Acontecimiento trascendental
01/09/2000	I Reunión de Jefes de Estado de América del Sur, consumada en el Comunicado de Brasilia. Creación de la IIRSA y también se denota una mayor aproximación entre la CAN y el Mercosur para conformar una Zona de Libre Comercio Suramericana. Brasilia (Brasil)
04 y 05/12/2000	I Reunión Ministerial de América del Sur en Montevideo. Se acuerda el Plan de Acción de la IIRSA y crea el Reunión del Comité de Dirección Ejecutiva, el Grupo Técnico y el Comité de Coordinación Técnica.
26/07/2002	Los Ministros de Relaciones Exteriores y de Comercio de la Comunidad Andina y del Mercosur, confirman el compromiso de impulsar el mecanismo de diálogo político para conformar la Zona de Libre Comercio Suramericana.
27/07/2002	II Reunión de Jefes de Estado de América del Sur, Guayaquil, Ecuador. Declaración de Zona de Paz Suramericana.
08/12/2004	III Cumbre de Jefes de Estado de América del Sur, Declaración de Cuzco que crea la Comunidad Suramericana de Naciones, Cuzco, Perú.
11/05/2005	Cumbre América del Sur-Países Árabes, Declaración de Brasilia. Es la primera manifestación exterior de América del Sur como actor global en el escenario internacional. Apoyo a la Alianza de civilizaciones, oposición a la política de EE.UU. en Oriente Medio. Propuesta de reforzar las relaciones en todos los ámbitos.
09/12/2005	Reunión Extraordinaria de Presidentes de la Unasur por ocasión de la celebración de la Cumbre del Mercosur. Creación de Comisión Estrategia de Reflexión sobre proceso integración de la Unasur. Incorporación de Venezuela al Mercosur. Aprobación propuesta conformación parlamento suramericano.
24/11/2006	III Reunión de Ministros de Relaciones de Exteriores de la Unasur, Santiago de Chile. "Acuerdo de Exención de Visas y Habilitación de Documentos de Identidad entre los países miembros de la Unasur".
08 y 09/12/2006	II Cumbre de Presidentes de la Comunidad Suramericana de Naciones. Declaración de Cochabamba "Colocando la piedra fundamental para una Unión Suramericana". Aprobación de la creación de un Parlamento Suramericano.
15-17/04/2007	Cumbre Energética de Presidentes de América del Sur. La Comunidad Suramericana de Naciones (CSN) pasa a llamarse Unión de Naciones Suramericanas (Unasur)
23/05/2008	Cumbre Extraordinaria de la Unasur, Brasilia. Firma del Tratado Constitutivo de la Unasur y nacimiento del bloque con personalidad jurídica.
19/07/2008	Colombia anuncia su integración en el Consejo de Seguridad de la Unasur.
20/08/2009	Cumbre extraordinaria de la Unasur en Bariloche. Los mandatarios de la Unasur reiteraron la disposición de consolidar en Suramérica una zona de paz / El rechazo contundente a la presencia o acción de grupos armados al margen de la ley / La autodeterminación de los pueblos es esencial para consolidar la integración regional

Elaboración Propia. Datos extraídos de www.bbc.co.uk/mundo/ y <http://alainet.org>

En el Cuadro 2 es posible comparar la manera en la que el proceso de integración fue por demás pausado, sin embargo, la región iba conformando un esquema que cada vez más iba adquiriendo fuerza en virtud de establecer lazos que forjaran los ideales integracionistas.

El primer encuentro oficial de la CSN congregado en Brasilia, transcurrió en un momento difícil para el gobierno brasileño, ya que Lula atravesaba una crisis política interna, pero no fue el único, puesto que la popularidad de Alejandro Toledo se encontraba a la baja en Perú, y Ecuador y Bolivia contaban con Presidentes interinos.

Por su parte, Hugo Chávez asumió el protagonismo al concretar acuerdos de energía con Argentina y Brasil. Petrobrás y PDVSA firmaron un acuerdo para una inversión de cuatro mil setecientos millones de dólares⁶². El principal proyecto se refiere a la construcción de una refinería de petróleo en el Estado de Pernambuco, en el nordeste brasileño, para procesar doscientos mil barriles por día y generar cerca de doscientos treinta mil empleos durante su construcción.

En total, fueron firmados cinco convenios entre la Petrobrás y la PDVSA con perspectivas de fortalecer las relaciones entre Brasil y Venezuela, buscando además abrir un espacio a la participación de los demás países suramericanos.

En este primer encuentro se adoptó una serie de documentos relacionados con la dinámica de la integración física, financiera, infraestructura, procesos de convergencia, energía y seguridad. La concertación política y diplomática fue considerada el objetivo prioritario, justamente en el momento en que empieza a formar su sistema institucional. La Declaración de Brasilia menciona que los esfuerzos de la Comunidad estarán encaminados principalmente a la promoción de mejores niveles de calidad de vida, generación de trabajo decente, justa distribución del ingreso y extensión de beneficios sociales a sus habitantes.

⁶² Heinz Dieterich, 2006, *Op. Cit p. 279*.

Los Presidentes de la CSN decidieron reunirse anualmente, turnando el país anfitrión preferiblemente por orden alfabético, dejando a cargo de Bolivia la organización de la II Cumbre. Se decidió que los pronunciamientos se definen por consenso, y que las reuniones tienen periodicidad anual para los Jefes de Estados y semestrales para los Ministros de Relaciones Exteriores.

Se establecieron las bases del funcionamiento del proceso de integración a través del consenso y el diálogo político. Se definió el papel de la Secretaría Pro Témpore y se convocaron reuniones temáticas entre los ministerios nacionales que deben dar soporte al proceso de integración. Se puede decir que en la primera reunión de Presidentes se dieron los primeros pasos para conformar el sistema institucional de la Unasur.

La II Cumbre de la Unasur empezó a ser preparada en junio de 2006, por el gobierno de Bolivia. El Presidente Evo Morales empezó a formar comisiones de organización, que contaron con la participación de representantes de movimientos indígenas, sociales y sindicales. En este contexto, Evo Morales, publicó una carta con una propuesta audaz de integración social, cultural, económica, ambiental e institucional para ser debatida en la II Cumbre de la Unasur. El Presidente boliviano propuso un proceso que incluya a todos los representantes de la sociedad civil para que haya un diálogo abierto entre pueblos y gobernantes.

En el ámbito económico, el Presidente de Bolivia impulsó, junto a sus homólogos de Argentina, Venezuela y Brasil, la creación del Banco del Sur, capaz de invertir en proyectos de desarrollo sin fines lucrativos. En esta cumbre se negociaron temas de apertura comercial, barreras no arancelarias, inversión extranjera, entre otros temas de interés. Evo Morales, defendió que el Banco del Sur tiene que superar los problemas de otros Bancos de fomento que cobran tasas de intereses comerciales, que financian proyectos esencialmente 'rentables', que condicionan el acceso a los créditos a una serie de requisitos.

La propuesta más osada de Evo Morales, es la creación de un fondo de compensación para la deuda social y las asimetrías, como la creación de impuestos sobre los pasajes de avión, las ventas de tabaco, el comercio de armas, y sobre las transacciones financieras de las grandes transnacionales que operan en Suramérica.

Posteriormente, la I Cumbre Energética Suramericana reunió por primera vez a los Presidentes suramericanos con el propósito de debatir un tema en concreto, y también avanzar en el proceso de integración. Este fue el segundo encuentro entre los Presidentes suramericanos en menos de seis meses después de la Cumbre de Cochabamba, en 2006.

Esta Cumbre resultó ser un importante paso para la integración del subcontinente, ya que ocurrió un cambio relevante en la matriz política del bloque. La Comunidad Suramericana de Naciones pasó a ser llamada Unión de Naciones Suramericanas.

La propuesta de cambio de nombre fue realizada por el Presidente de Venezuela, Hugo Chávez, con el objetivo de acelerar el proceso de integración. En este sentido, la Unión de Naciones Suramericanas viene a ser algo más que una comunidad, que con el cambio de nombre, cambiaría el concepto de integración y agregaría mayor valor político al proceso.

Dado que los resultados no fueron tan óptimos como se hubiese querido con la CSN, la comunidad había sido aceptada y se avanzaba en el marco de la integración, por lo tanto un esquema que figurara con una envergadura similar a la de la UE exigía mayor paciencia, recursos y una visión estratégica a largo plazo, donde las divergencias pueden aflorar dado que es un proceso nuevo asentado en esquemas ya establecidos como la CAN y el Mercosur que habían dado algunos resultados.

No obstante, desde la celebración de la I Cumbre Energética, el proyecto de integración cambio de nombre y de ritmo. A partir de la Cumbre de Isla Margarita, muchos países de la región empezaron a ver el ideal de Hugo Chávez en asumir el liderazgo del proceso de integración. La voluntad del Presidente venezolano de hacer con que la integración avance más rápido, al final resultó lo contrario.

Su actitud en el escenario regional generó un mayor cuidado de parte de sus homólogos a la hora de asumir compromisos. El desenvolvimiento de Chávez con la problemática de la liberación de rehenes de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y la consecuente relación turbulenta con su vecino Colombia, no favoreció a la cooperación. El acto generó una crisis diplomática entre Colombia y Ecuador, al que se sumaron Venezuela y Nicaragua. La OEA aprobó una resolución el 05 de marzo de 2008, que condenó las acciones del Ejército colombiano en Ecuador y reafirmó el principio de que el territorio de un Estado es inviolable y no puede ser objeto de ocupación militar ni de otras medidas de fuerza tomadas por otro Estado, directa o indirectamente, cualquiera fuera el motivo, aún de manera temporal.

Además el Secretario General de la OEA, Miguel Insulza, propuso una reunión para acercar posiciones entre los dos países envueltos en la crisis. La resolución de la OEA obtuvo el apoyo de la ONU a través de su Secretario General, Ban Ki-moon.

El caso tomó la escena internacional, y el probable escenario de conflicto militar llevó a la Unasur a convocar una reunión de Ministros de Relaciones Exteriores a realizarse durante la celebración de la XX Cumbre del Grupo de Río. El 07 de marzo de 2008, la República Dominicana fue el escenario de la reconciliación entre Colombia y Ecuador, sumándose Venezuela y Nicaragua. Los Presidentes suramericanos retoman conversaciones y se acepta las disculpas de Álvaro Uribe.

Después de un período de reflexión sobre las dificultades y obstáculos políticos en Suramérica, finalmente la Secretaría Pro Témpore de la Unasur confirmó la realización de una Cumbre Extraordinaria en Brasilia. El Tratado Constitutivo de Unasur había adquirido forma, solamente faltaba la apreciación de los Presidentes y su aprobación.

Para suavizar los ánimos, el Presidente de Brasil, Lula sugirió realizar una Cumbre Extraordinaria en Brasilia. La propuesta que fue bien acogida por los Presidentes suramericanos y también visto como una oportunidad para un posible acercamiento entre Colombia, Ecuador y Venezuela. Para que la integración siguiese evolucionando, independiente de las diferencias entre los países que la componen, o problemas diplomáticos, Colombia renunció asumir la Presidencia Pro Témpore del bloque, pasando el turno a Chile. La presidenta de Chile, Michelle Bachelet aceptó la presidencia sin objeciones. Considerando que Colombia fue el país que más trabas puso el proceso de creación de la Unasur, vemos prudente la decisión del Presidente Álvaro Uribe de renunciar a la presidencia Pro Témpore debido a los problemas diplomáticos con Ecuador y Venezuela.

En la Cumbre Extraordinaria de Unasur, Chile asumió la presidencia Pro Témpore del bloque para el período 2008-2009. El esfuerzo de la cancillería brasileña para dar forma a la integración suramericana se concretó en el Tratado Constitutivo de la Unasur, en el que los doce países suramericanos deciden formar la Unión de Naciones Suramericanas.

3.2 Objetivos y principios inmersos en el Tratado Constitutivo de la Unasur

Las miras integracionistas que se acumularon en el engranaje de las anteriores reuniones celebradas desde 2000, se materializaron en la constitución de un esquema tan ambicioso como lo es la Unasur. Este esfuerzo regional llevó a la

fundación a la Unión en la Reunión Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno en la ciudad de Brasilia, República Federativa del Brasil, el 23 de mayo de 2008, donde se suscribió su Tratado Constitutivo y se eligió a Michelle Bachelet para ocupar la primera presidencia Pro Témpore de la Unasur.

De modo que se forjó un objetivo central que dirigiese la constitución de un bloque en Suramérica: 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.

Se debe entender que “espacio” hace referencia a una visión geográfica (Suramérica), pero también temática, en las cuales un proceso de integración tenga lugar. Para complementar el objetivo principal del bloque, se confirmaron veintiuno específicos en los que destacan:

- Desarrollo social y humano con equidad e inclusión social.
- Erradicación del analfabetismo, el acceso universal a una educación de calidad;
- Integración energética;
- Desarrollo de una infraestructura para la interconexión de la región;
- Integración financiera;
- Desarrollo de mecanismos concretos y efectivos para la superación de las asimetrías, logrando así una integración equitativa;
- Integración industrial y productiva, con especial atención en las pequeñas y medianas empresas, las cooperativas, las redes y otras formas de organización productiva;
- Definición e implementación de políticas y proyectos comunes o complementarios de investigación, innovación, transferencia y producción tecnológica;
- Intercambio de información y de experiencias en materia de defensa;

- Cooperación sectorial como un mecanismo de profundización de la integración suramericana, mediante el intercambio de información, experiencias y capacitación.

A su vez, se definió que el bloque sería guiado por los principios de: respeto a la soberanía, integridad e inviolabilidad territorial de los Estados; autodeterminación de los pueblos; solidaridad; cooperación; paz; democracia; participación ciudadana y pluralismo; derechos humanos universales, indivisibles e interdependientes; reducción de las asimetrías y armonía con la naturaleza para un desarrollo sostenible. Estos principios se pueden ubicar como la plataforma para que el bloque pueda actuar con única voz en el escenario internacional, reforzando su posición en el mismo⁶³.

Con respecto a los dos primeros principios referentes al tema de la soberanía nacional, los países pertenecientes a la Unasur tienen total soberanía sobre su territorio y sus decisiones serán siempre respetadas. Cabe destacar, que el proyecto de integración que propone la Unasur es el de una integración en todos los ámbitos, sin que de ninguna forma los Estados pierdan su autonomía.

En este escenario, la práctica de acciones solidarias tiene un destacado papel la disminución de las desigualdades existentes. La cooperación y la cohesión social encuentran un panorama favorable en Suramérica. Para fortalecer las relaciones de solidaridad, todos los sectores de la sociedad tienen que participar activamente de las instituciones políticas democráticas, para desarrollar una amplia gama de mecanismos dentro de la sociedad civil.

En cuanto a los principios de reducción de asimetrías y armonía con el medio ambiente se refieren, están directamente relacionados al objetivo de reducir la pobreza y actuar con conciencia ecológica. Existe en la región suramericana la

⁶³ Tratado Constitutivo de Unasur, Brasilia, 2008, disponible en http://www.comunidadandina.org/unasur/tratado_constitutivo.htm (14-Dic-2010)

necesidad de tratar temas relacionados con la reducción asimetrías confiando que eso influye positivamente en la integración. En este sentido, es necesaria la búsqueda y la investigación con el fin de obtener un desarrollo sostenible para invertir en nuevas tecnologías relacionadas a ello.

El Tratado Constitutivo de la Unasur ratifica que la plena vigencia de las instituciones democráticas y el respeto a los derechos humanos son condiciones esenciales para la construcción de un futuro común de paz y prosperidad económica y social y el desarrollo de los procesos de integración entre los países suramericanos. La democracia es muy joven en Suramérica y necesita ser fortalecida, debido a las distintas crisis de gobernabilidad que enfrentaron los países de la región en la última década. Recordemos que América Latina está en constante proceso de formación, y la democracia es una inmensa experiencia humana ligada a la búsqueda histórica de libertad, justicia y progreso siendo así, permanentemente inconclusa

Los gobiernos suramericanos tuvieron dificultades para coordinar la apertura democrática, además, se sumó a ello el proceso de globalización. Problemas como la desigualdad social, derechos humanos, y violencia se agravaron en el subcontinente en los años ochenta y noventa. Se puede puntualizar entonces que la democracia se halla en crisis, donde las instituciones políticas y sociales no funcionan de manera óptima, lo que provoca la falta de efectividad de las mismas.

La pertenencia de los países suramericanos a regímenes de democracia es un requisito para los países de la Unasur, que el Comunicado de Brasilia de 2000 consideró indispensable para garantizar las libertades de los ciudadanos. Cabe destacar, que la CAN y el Mercosur poseen una cláusula democrática que evidencia que la plena vigencia de los principios, valores y prácticas democráticas, constituye un requisito indispensable para la integración de los pueblos⁶⁴.

⁶⁴ Tratado constitutivo de la CAN, disponible en <http://www.comunidadandina.org/normativa/tratprot/creapar2.htm> (14-Dic-2010)

La integración al servicio de la democracia política y viceversa pueden crear positivas asociaciones en Suramérica. No obstante, las sucesivas crisis políticas hacen que la población pierda la confianza en los líderes políticos y que esto afecte directamente al sistema democrático.

De modo que la Unasur tiene la tarea conjunta de reforzar la democracia buscando estabilizarla como régimen, para garantizar un proceso de integración pleno y participativo. Solamente a través de la participación activa de la sociedad en el proceso democrático y de la integración, se conquistará la estabilidad política necesaria para seguir adelante con ambos.

Relacionado directamente con la democracia, está el desafío de garantizar los Derechos Humanos. La región es asimétrica en la cuestión de los derechos humanos, por la falta de control del Estado sobre acciones como, el trabajo infantil o la explotación sexual de menores. Es posible considerar que los Derechos Humanos reúnen los de la Declaración Universal y toda la nueva generación de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

Por lo tanto, la Unasur tiene el deber de trabajar firmemente para garantizar los derechos de la población, porque sin oportunidades de crecimiento intelectual, la población de origen humilde queda vulnerable a la explotación. La “Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos” y la “Proclamación de Río de Janeiro”, son documentos de la CAN y del Mercosur, respectivamente, que garantizan el respeto a los derechos humanos. Estos dos documentos, facilitan la posible aplicación de acciones conjuntas entre la CAN y el Mercosur para fortalecer la gobernabilidad democrática y la institucionalidad en la región.

En los rubros antes mencionados como principios del Tratado Constitutivo de la Unasur, se puede decir que esta iniciativa ha adquirido similitudes respecto al ejemplo de la UE, donde los derechos humanos son un marco a ser promocionado en el escenario internacional, donde, pese a todas las insuficiencias y problemas,

América Latina sigue siendo la región del mundo que mantiene mayores coincidencias con Europa en materia de valores democráticos y derechos humanos.

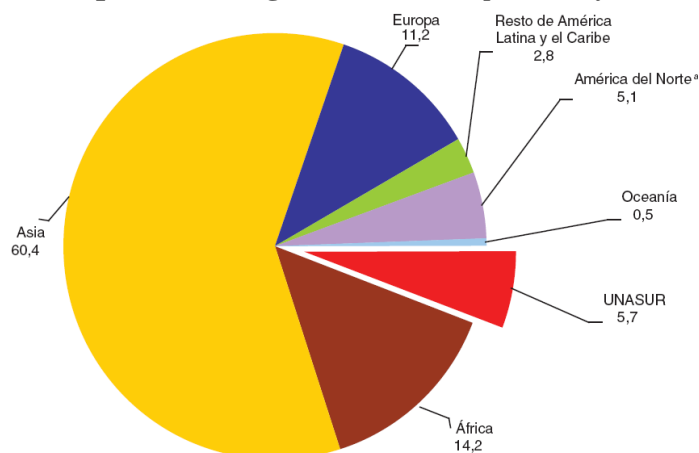
Es posible cerrar este apartado puntualizando que este esquema de integración tiene importantes desafíos, como pasar de los documentos a la práctica, deshacer las desconfianzas, desarrollar mecanismos para la superación de asimetrías. La CSN como antecedente, dio soporte para evolucionar en el proceso de integración y nació con el objetivo hacer de América del Sur un actor global relevante en el escenario internacional, pero que a la vez sea capaz de solucionar sus problemas internos de forma equilibrada y consensuada

Para finalizar, es importante mencionar que la Unasur germinó como una organización dotada de personalidad jurídica internacional, con su Tratado Constitutivo y enmiendas depositadas en la Secretaría de la ONU. Después de ser aprobado por los Presidentes, el Tratado debe ser ratificado por los parlamentos nacionales para que entre en vigor a partir de que el noveno Estado lo apruebe. El primer país en ratificarlo fue Bolivia a mediados de 2008 mientras que Chile lo aprobó en enero de 2009. Del mismo modo las ratificaciones posteriores de Argentina, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela se sumaron a la aprobación del mismo. Es de gran importancia señalar que este Tratado fue aprobado por el parlamento Uruguayo a finales del año 2010, por lo que siendo el noveno Estado en asumir las responsabilidades emanadas del mismo, la entrada en vigor del acuerdo se espera formalmente en los primeros meses de 2011.

3.2.1 Indicadores

Se considera de gran importancia para esta investigación, la puntualización de los más generales indicadores que posee la Unión de Naciones Suramericanas, los cuales proveerán al lector de una idea de la envergadura de este bloque con respecto a su presencia en el escenario internacional.

Imagen 4. Unión de naciones suramericanas (12 países) y otras regiones del mundo: distribución global de la población regional, 2008 (en porcentajes)

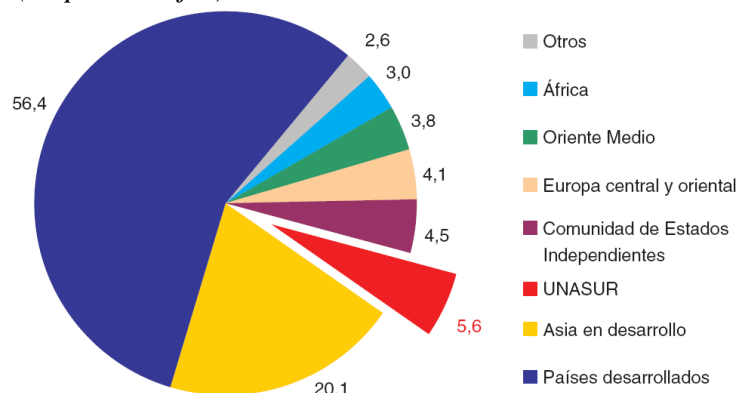


Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, estimaciones y proyecciones de población, 2007; Naciones Unidas, World Population Prospects, 2006 [en línea] <http://esa.un.org/unpp/>. * Incluye los Estados Unidos, el Canadá, St. Pierre y Miquelon, Bermuda y Groenlandia.

En 2008, en la Unasur habitaba alrededor del 5,7% de la población mundial, en un territorio equivalente al 11,9% de la superficie terrestre del planeta. La Unasur tiene una densidad poblacional de 20,9 habitantes por kilómetro cuadrado, valor inferior al promedio mundial (47,9) y a las densidades existentes en otras regiones como Asia (123,5), Europa (31,7) y África (30,4).

A pesar de la reducción de las tasas de fecundidad y de crecimiento de la población, la población de la Unasur aumentará de modo significativo en los próximos decenios en términos de magnitud absoluta. En 2085 la población de la Unasur llegaba aproximadamente a 374 millones de personas, mientras que para 2050 se proyecta una población de 521 millones de habitantes.

Imagen 5. Unión de naciones suramericanas (Unasur) (12 países) y otras regiones del mundo: producto interno bruto mundial, participación relativa de cada subregión, dólares ppa 2008 (en porcentajes)



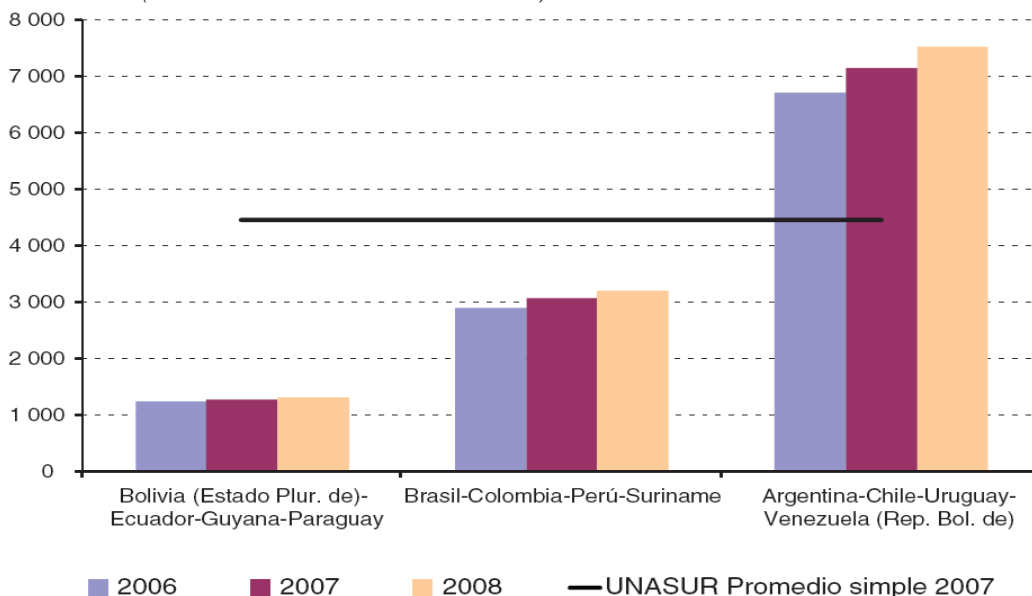
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Fondo Monetario Internacional, World Economic Outlook Database [base de datos en línea] <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2008/01/weodata/index.aspx>.

El PIB de la Unasur representa el 5,6% del PIB mundial, medido en dólares de paridad del poder adquisitivo (PPA). El PIB per cápita de la Unasur es algo superior a los 8.500 dólares PPA, con un rango de variación que fluctúa entre los 4.200 y 14.700 dólares PPA. La inversión de la región alcanza el 19,6% del PIB a precios corrientes, nivel que se considera bajo en comparación con las demás economías en desarrollo.

En la Imagen 5 se puede observar que En 2008, la región de la Unasur creció un 5,5%, lo que se tradujo en un aumento del PIB per cápita del 4,9%. Gracias a su mayor fortaleza, las economías de la Unasur pudieron seguir creciendo, a pesar del menor crecimiento global, la incertidumbre sobre los mercados financieros internacionales y la aceleración de la tasa de inflación que afectó a la mayoría de los países de la región durante la primera mitad del año.

El PIB por habitante de la Unasur, expresado en dólares constantes de 2000, es de alrededor de 4.500 dólares, aunque con una gran disparidad entre los países, dentro de un rango que va desde algo más de 900 hasta cerca de 10.000 dólares.

Imagen 6. Unión de naciones suramericanas (Unasur) (12 países): PIB per cápita, 2006-2008 (en dólares constantes de 2000)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

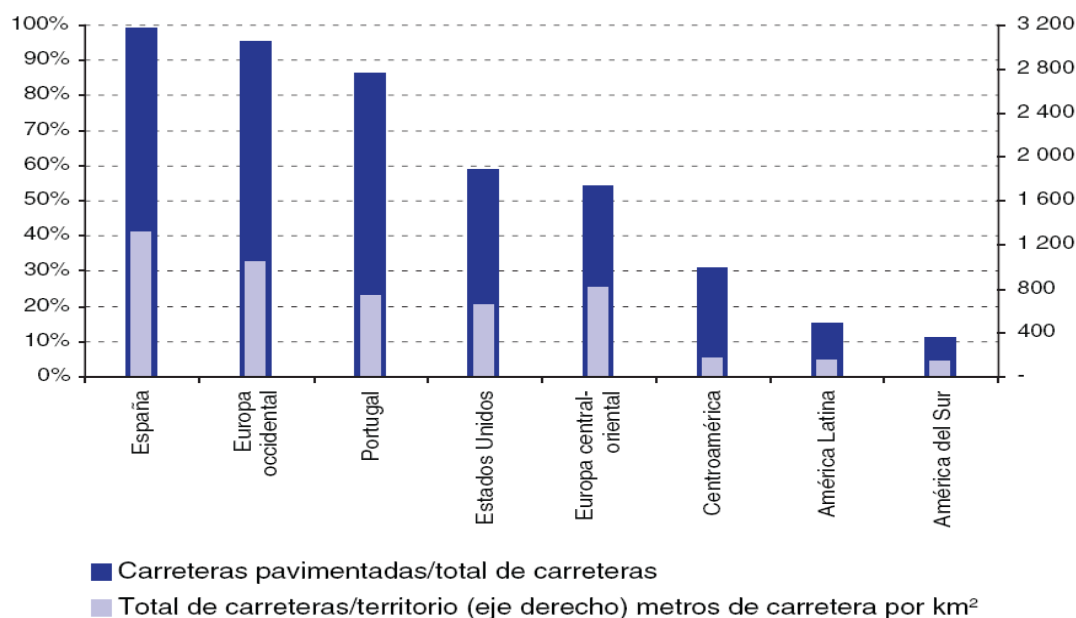
El comercio entre los países de la Unasur es más intensivo en manufacturas que el realizado con el resto del mundo. La integración sudamericana enfrenta varios desafíos. Uno de ellos es la infraestructura, factor crítico para el crecimiento económico, la productividad y un desarrollo territorial equilibrado, ya que su expansión contribuye a reducir las desigualdades regionales y locales.

Mientras las economías asiáticas emergentes han destinado grandes recursos a infraestructura desde la década de 1980, América Latina ha reducido su inversión en ese sector de niveles superiores al 4% del PIB a fines de los años ochenta a menos del 2% del PIB a inicios de la presente década.

Actualmente, la región debe enfrentar una serie de retos comunes: las infraestructuras vial y ferroviaria son antiguas y no cuentan con el mantenimiento necesario; los corredores viales principales no tienen suficiente capacidad, a la vez que escasean los servicios ferroviarios competitivos para el transporte de cargas.

Los corredores no solo pueden aumentar la competitividad y mejorar los tiempos y costos de transporte en el comercio extrarregional, sino también abrir nuevas oportunidades productivas y de planificación urbana, permitiendo un mejor equilibrio regional y social. En el siguiente gráfico Se muestran índices simples de provisión de carreteras como una aproximación a la escasez relativa de infraestructura y logística.

Imagen 7. Densidad de carreteras y porcentaje pavimentado, 2008.



Fuente: R. Sánchez y G. Wilmsmeier, “Provisión de infraestructura de transporte en América Latina: experiencia reciente y problemas observados”, *serie Recursos naturales e infraestructura*, N° 94 (LC/L.2360), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2008

Para finalizar este apartado, es importante señalar que estos indicadores son, entre muchos otros, los que se consideran pertinentes para la el buen entendimiento del lector de esta investigación. Si bien es cierto que a la región suramericana le queda un gran camino por recorrer para alcanzar el desarrollo, es de suma importancia que Unasur enfoque esfuerzos en el desarrollo de la infraestructura de Suramérica, así como poner atención en aspectos referentes a asuntos comerciales.

3.2.2 Desafíos

No cabe duda que la Unasur, en su característica unificadora, tiene al frente innumerables retos que tendrá que superar para poder avanzar de manera más importante en los ámbitos de la integración. El futuro inmediato parte desde sus relaciones sur-sur con Países Árabes y África, hasta la elaboración de reglamentos, la redacción del protocolo del Parlamento Suramericano, la interacción con la sociedad civil, la articulación entre Mercosur y CAN, y por supuesto, la capacidad de los países para responder a los costos que tiene una integración profunda de esta índole.

De primera estancia, es necesario para este esquema que el proceso de nacimiento jurídico sea concretado. La ratificación del tratado por parte de los países miembros se ha venido desarrollando lentamente. El primer país en ratificarlo fue Bolivia a mediados de 2008 mientras que Chile lo aprobó en enero de 2009. Del mismo modo las ratificaciones posteriores de Argentina, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela se sumaron a la aprobación del mismo. Es de gran importancia señalar que este Tratado fue aprobado por el parlamento Uruguayo a finales del año 2010, por lo que siendo el noveno Estado en asumir las responsabilidades emanadas del mismo, la entrada en vigor del acuerdo se espera formalmente en los primeros meses de 2011.

Es de llamar la atención que Brasil, siendo el principal impulsor de esta iniciativa haya dejado al último la aceptación del tratado, no obstante, a esta acción se le considera muy característica de la política exterior brasileña en la que de manera pragmática, el Estado brasileño lleva sus precauciones hasta el último momento de asumir responsabilidades que son debidamente estudiadas (dado que en Unasur en cuestión de inversión su compromiso se encuentra involucrado en el 80% de los planes de acción).

En Unasur muchas iniciativas de carácter político-económico han sido identificadas y ahora el desafío es su concreción e implementación. De entre todas ellas es de destacar aquellas que hacen a la integración financiera y que pueden ir involucrando a todos los Estados Miembros:

- El desarrollo de un sistema multilateral voluntario de pagos en moneda local que permita ir sustituyendo el dólar en las transacciones interregionales.
- El fortalecimiento de mecanismos regionales para la estabilización de la balanza de pagos con el objetivo de hacer frente a desequilibrios comerciales transitorios y/o ataques especulativos contra una moneda local
- Un plan para avanzar en la integración de los mercados financieros y de capitales de la región.
- Un mecanismo y un proceso de coordinación de los fondos financieros regionales para proyectos de desarrollo y de integración en infraestructura.

Asimismo, la integración requiere de un grado de institucionalidad para desarrollarse y crecer. La disposición de acciones conjuntas de los países por hacer funcionar el engranaje de la Unasur, depende en gran medida de la confianza mutua entre los Estados miembros, una Secretaría General ágil y no burocrática, el funcionamiento de un Consejo de Delegadas y Delegados con el que todos los Presidentes se sientan cómodos.

La Unasur define su identidad a nivel interno con los resultados de la integración para sus Estados Miembros y, a nivel externo, como bloque en relación al resto del mundo. Sin duda alguna el factor político externo es uno de los temas más difíciles de desarrollar en la actual situación, no obstante el hecho de que la región sudamericana más o menos se encuentre identificada con gobiernos de corte centro – izquierdista, provee una ventaja favorable a lo que establece el Tratado

Constitutivo de Unasur: “la construcción de consensos en lo que se refiere a los temas centrales de la agenda internacional para promover iniciativas que afirmen la identidad de la región como un factor dinámico en las relaciones internacionales.”⁶⁵

Respecto al Tratado Constitutivo existen ciertas discrepancias, por lo que es importante hacer un intento de puntualizar de una manera comprensible los fundamentos del mismo y sus implicaciones.

De primera estancia, se trata del primer Tratado Internacional negociado y firmado en conjunto por la totalidad de los países suramericanos. En la región suramericana se han firmado tratados bilaterales, subregionales como los andinos o los del Mercosur, o a una escala mayor el Tratado de Cooperación Amazónica; no obstante es la primera vez que un documento de esta naturaleza se negocia y firma por todos.

Es un Tratado que busca, por lo menos en los objetivos de largo plazo, un proceso de integración de toda la región, sin excluir la pertenencia futura de otros países latinoamericanos o caribeños. Incluso México participa como observador. Ciertamente es que hay que amoldar las instituciones, los programas y proyectos, a los propósitos enunciados.

Siendo objetivos, la Unasur parece ensalzarse como el proyecto regional más relevante y viable en el espacio suramericano en un entorno de regionalismo postliberal⁶⁶. Unasur ha mostrado que los consensos regionales en torno a la integración son efectivos, y hay posibilidades de renovar los fundamentos, objetivos y agendas de la integración que anteriormente se venían desarrollando con otros proyectos.

⁶⁵ Tratado Constitutivo de Unasur, Brasilia, 2008, disponible en http://www.comunidadandina.org/unasur/tratado_constitutivo.htm (14-Dic-2010)

⁶⁶ José Antonio Sanahuja, *OP cit*, 2004, p. 183

No obstante, aún queda un sinfín de aspectos por mejorar en cuanto a la integración profunda de esta iniciativa. José Antonio Sanahuja puntualiza:

“La Unasur es también la expresión de las tres líneas de fractura que hoy recorren el regionalismo y la integración regional en América Latina: en primer lugar, la que marcan las tensiones entre Unasur y el ALBA, dos esquemas que, sin ser totalmente incompatibles, compiten en el espacio regional suramericano y reflejan, a su vez, los liderazgos en pugna de Brasil y de Venezuela. En segundo lugar, la fractura entre el modelo de Mercosur, más exigente en cuanto a reglas, disciplinas y compromisos institucionales, y la opción “norteamericana-pacífica”, que exige marcos más flexibles para acomodar políticas de liberalización comercial basadas en la firma de TLC, y permitir, como se ha indicado, una actitud más preactiva en la relación hacia los mercados asiáticos.

Finalmente, la fractura creciente entre una integración norteamericana, que sigue anclada en el modelo del regionalismo abierto y el predominio de acuerdos de libre comercio, cada vez más vinculada a Washington a través del TLCAN, el CAFTA-RD y el Plan Puebla Panamá, y la integración suramericana, que responde en buena medida al liderazgo de Brasil y al regionalismo post-liberal.”⁶⁷

La ausencia de acuerdos básicos sobre el futuro de Unasur sigue siendo uno de los principales desafíos que enfrenta este proyecto, donde ni la ideología bolivariana de Venezuela ni el llamado “hegemonismo benigno” unilateral de Brasil pueden promoverlo por sí solos y otros países o no tienen la influencia, o la determinación de hacerlo.

Argentina ha estado dándole excesiva prioridad a su agenda interna dadas la crisis agrarias y las crecientes dificultades económicas que se han suscitado en 2008, lo que manifiesta que las prioridades domésticas seguirán dominando la agenda política en ese país.

⁶⁷ Anuario de la integración 2009, disponible en <<http://www.cries.org/wp-content/uploads/2010/09/completo.pdf>> (02-Ene-2011)

Chile, debido a su singularidad y al hecho de no ser miembro de Mercosur, seguirá estando en una posición periférica en los debates sobre la integración suramericana, al menos en lo que se refiere a su agenda económica y comercial.

A mediano y largo plazo, es el liderazgo de Brasil el que tiene la iniciativa en Unasur. Además de los actores públicos este país cuenta con importantes actores semipúblicos como el BNDES o Petrobrás. Sin embargo, la diplomacia brasileña, la más profesionalizada de la región, ha permanecido anclada en una visión marcadamente realista de la política exterior y del interés nacional, haciendo uso de su fuerte peso económico y político para perseguir sus propios intereses y minimizar los costes propios.

En resumen, la Unasur tendrá que trabajar en una institucionalidad que haga fluir las negociaciones y los planes de acción de manera más efectiva. Por otro lado, el protagonismo brasileño tiene que asumir los costos tanto económicos como de protagonismo político que requieren un proyecto de integración profunda como lo es la Unasur.

3.3 La institucionalidad de la Unasur

La Unasur cambió la estructura de la CSN para adecuarse a la realidad suramericana. En el artículo 4 del Tratado Constitutivo los órganos de Unasur quedaron establecidos de la siguiente manera:

1. El Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno
2. El Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores
3. El Consejo de Delegadas y Delegados
4. La Secretaría General

El Consejo de Jefas y Jefes de Estado y Gobierno es el responsable de establecer los lineamientos políticos, planes de acción, programas y proyectos del proceso de

integración suramericana y decidir las prioridades para su implementación; convocar Reuniones Ministeriales Sectoriales y crear Consejos de nivel Ministerial; decidir sobre las propuestas presentadas por el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores; adoptar los lineamientos políticos para las relaciones con terceros.

Las reuniones de los Presidentes tendrán periodicidad anual, como ya venían siendo realizadas en el contexto de la CSN. El Tratado prevé la realización de Cumbres Extraordinarias, que podrán ser convocadas por la Presidencia Pro Témpore a través de la petición de uno de los estados miembros.

Esta Presidencia Pro Témpore rotativa y con periodicidad anual, sus responsabilidades recaen en preparar, convocar y presidir las reuniones de los órganos de Unasur así como presentar para su consideración el Programa anual de actividades en coordinación con la Secretaría General. De modo que la Presidencia representa al bloque en eventos internacionales con previo consentimiento de los órganos correspondientes.

En cuanto al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, tiene el deber reunirse cada semestre, pudiendo convocar la Presidencia a reuniones extraordinarias a petición de la mitad de los Estados Miembros. A su vez, se encarga de coordinar posiciones en temas centrales de la integración suramericana. Desarrollar y promover el diálogo político y la concertación sobre temas de interés regional e internacional con el objetivo de proponer proyectos en los que se tomen decisiones respecto al tema a desarrollar. Es este el consejo el que aprueba el programa anual de actividades y el presupuesto anual de funcionamiento de Unasur y certifica el financiamiento de las iniciativas comunes.

Por su parte, El Consejo de Delegadas y Delegados se encuentra constituido por un representante de cada Estado miembro y se reúne cada dos meses, en el país que ejerce la Presidencia Pro Témpore u otro acordado. Implementa mediante la

adopción de las disposiciones pertinentes, las decisiones del Consejo de Jefes de Estado, y las resoluciones del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, con el apoyo de la Presidencia Pro Témpore y la Secretaría General. Es este consejo el que da seguimiento a los Grupos de Trabajo, los cuales se forman según el dialogo y cooperación entre ámbitos específicos. Entre los años 2008 y 2009 estaban trabajando seis grupos de trabajo en el marco de Unasur para definir políticas y acciones a nivel de: Integración Financiera, Infraestructura, Energía, Políticas Sociales, Educación, y Mecanismos de solución de controversias en materia de inversiones. Estos grupos están formado por representantes de cada país y debe estar en constante contacto con la CAN, el Mercosur, ALADI, entre otras.

El último órgano que compone la Unasur es la Secretaría General, con sede en Quito y que está presidida por un Secretario General, quién ejerce su representación legal. El Secretario es designado por los Presidentes suramericanos por un período de dos años, pudiendo ser renovado por una sola vez. Este órgano se encarga de dar apoyo a los Consejos de Unasur.

Cabe señalar que el establecimiento de las funciones de la Secretaría de discusión, debido a que algunos miembros defendían un modelo con mayor similitud al de la Comisión Europea. Al final, el consenso sobre el modelo de la Secretaria General se formó con base en la relación entre los Estados, donde ninguno cedió soberanía en pro de un proceso *duro* de integración.

Por lo tanto, entre sus funciones se estableció que este órgano coordinara el desarrollo de las actividades con otras entidades de integración de América Latina y el Caribe. La Secretaría General tiene la facultad de proponer iniciativas y efectuar el seguimiento a las directrices de los órganos de Unasur así como preparar los informes respectivos de manera anual. También, funge como depositaria de los Acuerdos y no posee funciones políticas, sino técnicas, con acciones limitadas al entorno suramericano.

La Unasur tiene en cuenta como fuentes jurídicas: el Tratado Constitutivo y los demás instrumentos adicionales, los acuerdos que celebren los países miembros, las decisiones del Consejo de Jefes/as de Estado, las resoluciones de Consejo de Ministros/as y las disposiciones del Consejo de Delegados/as. En el caso de controversias y problemas que puedan surgir entre los países miembros referentes al Tratado serán resueltas a través de negociaciones directas, caso no se alcance una solución, el problema pasará a la consideración del Consejo de Delegados/as, que en un plazo máximo de 60 días formulará las recomendaciones necesarias.

En el caso de que el Consejo de Delegados no llegue a un consenso, la decisión final queda a cargo del Consejo de Ministros. La máxima institución es el Consejo de Jefes/as de Estado, seguido por el Consejo de Ministros.

Para finalizar, cabe señalar que las diferencias en la institucionalidad de la CSN y de la Unasur es que en esta última se definen concretamente las responsabilidades de órgano y también cómo funciona la estructura interna del bloque. Se planteó un cierto grado de supranacionalidad, pero, no tuvo consenso porque significaba trasladar a un organismo el poder de decisión que hoy está en manos de cada uno de los Estados miembros. Institucionalmente la Unasur nace como un bloque regional más político y social con vistas a alcanzar una mayor unidad entre los países de América del Sur en el escenario interno y externo.

3.3.1 Convergencia CAN-Mercosur

Como es sabido, el Mercosur y la Comunidad Andina constituyen dos de los casos más ambiciosos de procesos de integración regional de América Latina, con un objetivo común que va más allá de la mera liberalización comercial entre sus miembros, aspirando a conformar una unión aduanera dentro de sus respectivos espacios regionales.

Existen varios factores que permiten deducir que el Mercosur se encuentra en un estado de integración superior al de la CAN, y que el carácter de unión aduanera imperfecta de la última es aun más pronunciado que el del primero.

El Mercosur presenta una fuerte Asimetría en cuanto al tamaño y desarrollo de las economías que lo conforman, siendo Brasil el más grande con el 82% del PIB del bloque, seguido por Argentina con el 16%. En el Mercosur no existe, como en otros procesos de integración, un tratamiento especial para las regiones menos desarrolladas.

No obstante, fue necesario otorgar a los países más pequeños un tratamiento "transitoriamente" diferencial permitiéndoles plazos más largos de adaptación a la nueva estructura comercial definida en el marco de la integración económica, pero los parámetros generales dentro del cual se desarrollan son similares a los de los socios mayores. Esto es, libre comercio intrazona y la adopción de un arancel externo común para las importaciones provenientes de terceros países.

En el caso de la CAN la situación es diferente, el PIB de sus principales miembros es relativamente más homogénea que la del Mercosur en cuanto a su aporte al PIB comunitario: Colombia representa el 51% y Perú el 32%. Sin embargo, el tratamiento diferencial otorgado al interior de la Comunidad no está definido sólo por el nivel de desarrollo, sino que parecería depender del grado de compromiso que cada uno está dispuesto a ofrecer. Un factor de suma importancia que muestra el diferente grado de integración alcanzado por el Mercosur y la Comunidad Andina, está relacionado con la compatibilidad de la legislación de uno y otro bloque regional en lo concerniente a los acuerdos de libre comercio de sus miembros con terceros países.

Respecto a la construcción de Unasur, existen varias preferencias. Para algunos autores la conformación de esta iniciativa era innecesaria porque los proyectos integradores CAN y Mercosur eran suficientes para la subregión. Otros decían que

si los países no han sido capaces de ponerse de acuerdo a menor escala, para el cumplimiento de metas de integración, no tenía sentido plantear una meta semejante de mayor envergadura y con más actores.

Por otro lado, otros autores han coincidido en que la Unasur no podía o no debía ser otra cosa que un Mercosur ampliado. Argumentaron que ya existía un mecanismo mediante el cual los Países Andinos son Miembros Asociados del Mercosur, y lo más práctico para ellos era que se ampliaran las metas del Mercosur de manera paulatina.

A su vez, se ha afirmado que ni la CAN ni el Mercosur podían ser la base de la construcción de algo diferente y de mayor escala como la Unasur, afirmaron que la CAN y el Mercosur debían desaparecer para que se pudiese construir de manera exitosa la integración profunda que propone la Unasur.

Opinaron un caso supuesto referente a la arquitectura, en el que para construir una nueva edificación en un espacio urbano ocupado por dos casas “poco funcionales”, se tenía que derribar todo en el terreno con el objetivo de cimentar con bases más profundas. No obstante, claro está que, la Arquitectura y las Ciencias Sociales son potencialmente distintas y los métodos de cada una de estas ciencias no son vinculantes. Lo primordial en este caso, es aprovechar los logros y avances de las iniciativas ya existentes y crear mecanismos que aporten al nuevo esquema de integración, sabiendo que el resultado final debe superar a las realidades actuales.

Volviendo al tema de la convergencia entre CAN y Mercosur, por su parte, en el Mercosur Brasil siempre ha tenido claro que su meta es más suramericana que únicamente subregional y Argentina ha variado ahora su posición y es un entusiasta impulsor del proyecto suramericano.

A su vez, Chile ha comprendido, como Perú, que la inserción en Asia se garantiza mejor con la propuesta suramericana y negociando en bloque, no en vano es el único país en ser Miembro Asociado de CAN y Mercosur, al mismo tiempo que tiene múltiples acuerdos de libre comercio con el mundo.

En cuanto a Venezuela, también se ha constituido en otro de los impulsores del proceso suramericano, aunque con un discurso más contestatario que no se manifiesta en este tema en los demás países de la región.

Es un hecho que Suramérica tiene que construirse sobre la base de lo existente. En este sentido, se promovieron en 2006 tres estudios a desarrollar por las Secretarías de la ALADI, la CAN y el Mercosur, con la colaboración de Chile, Surinam y Guyana. Se trataba del análisis de la posible convergencia en lo institucional, las asimetrías y lo comercial. Esos tres estudios fueron presentados a consideración de los países, pero lamentablemente no han sido procesados por todos los responsables de las decisiones suramericanas en estas materias.

Lo cierto es que si la integración suramericana avanza, lo será por varios factores:

- Con base en las mejores prácticas de un mecanismo subregional.
- Con base en la convergencia.
- Creando mecanismos nuevos o a partir de otros.

En algunos sectores económicos de los países latinoamericanos se piensa que la unidad suramericana sería interesante sólo si sirve para mejorar su posición relativa en las negociaciones con países desarrollados o en el marco de las negociaciones multilaterales en la OMC.

No obstante, para aquellos que impulsaron la formación de la Unasur, el fortalecimiento y consolidación de la integración regional requiere la participación de los ciudadanos y dirigentes, las organizaciones de la sociedad civil, los

empresarios y organizaciones populares, los organismos internacionales y gobiernos de los países desarrollados, deben traducirse en iniciativas que sostengan este proceso de integración, especialmente en los momentos de dificultad y crisis económica.

En el marco de Unasur, la convergencia económica y comercial entre la Comunidad Andina y el Mercosur, constituiría el mecanismo operativo por excelencia para hacer posible la integración de América del Sur en el corto y mediano plazo, puesto que sirve de base para la conformación de un espacio económico común, y requerirá de una fuerte voluntad política y la formación de una conciencia social integradora que anime e impulse el proceso.

Es importante, a su vez, no olvidar que las problemáticas dentro del Mercosur se proyectan en un esquema de mayor envergadura, como lo es la Unasur, en el que la unidad y el consenso político son fundamentales para limar dificultades mutuas, en este caso, de protagonismo y beneficios: Uruguay y Paraguay.

Desde una perspectiva estratégica, se espera que la consolidación de la Unasur permita enfrentar de manera efectiva los mayores problemas de la vida internacional, adoptando políticas y acciones comunes.

Por último, se espera que la dimensión de este proyecto de integración no sólo contribuya a la reinserción de América del Sur en el sistema internacional, sino que creará condiciones objetivas para dar solidez a la seguridad regional generando solidaridades recíprocas entre los pueblos, y principalmente entre los actores sociales y económicos, y entre los gobiernos.

3.3.2 El Banco del Sur

Recordando los apartados anteriores, tenemos que tomar en cuenta que la integración financiera y monetaria es parte de la integración económica, por lo que

a continuación se distinguirán los esfuerzos de la Unasur para conformar una política específica financiera. A saber que el proceso de integración monetaria elimina la pluralidad de monedas entre los países de un bloque y supone un grado de profundización en la integración superior a la comercial, con más contenido político como en caso de la UE.

Este fue entonces el principal punto de debate que se sostuvo en Cartagena de Indias, el 28 de abril de 2005, con el propósito dar seguimiento a la agenda de la mini cumbre de Uruguay realizada entre Argentina, Brasil y Venezuela y debatir sobre las posibilidades de conformar una agenda común de integración económica para América del Sur.

De esta manera, se debatieron los temas relacionados con la integración financiera de América Latina y el Caribe con especial atención a los asuntos relacionados a la entonces CSN. En el evento se consideró la importancia de avanzar en las estrategias de integración y estabilidad económica en la región, además de buscar una forma de alcanzar un posicionamiento más o menos autónomo en los organismos multilaterales.

El protagonismo brasileño que gira en torno al tema sobre la manera en la que la integración de América del Sur se ha venido desarrollando estos últimos años, no es únicamente propio del Estado brasileño. Venezuela, por su parte, también ha promovido una nueva institución financiera, el Banco del Sur (Bansur), como una ambiciosa alternativa al FMI y a los bancos de desarrollo que actúan en Latinoamérica.

De acuerdo a la propuesta original, planteada por el Presidente Hugo Chávez en agosto de 2004, el Bansur tendría funciones de apoyo a las balanzas de pagos, la posible emisión de una moneda regional, y la financiación de proyectos de desarrollo.

Además de apelar a este atractivo argumento, sus proponentes alegan que el Bansur evitaría el control del FMI y las políticas financieras instauradas desde el “Consenso de Washington”, lo que para América Latina es una razón de peso debido a su negativa experiencia histórica con esta Institución.

Con el Bansur se procura una entidad que financie de proyectos en los países suramericanos, que funciona con fondos de cada país. Se espera que en el Banco sea posible financiar proyectos con intereses más bajos que los aplicados por los otros organismos multilaterales.

Aunado al interés argentino por la conformación de esta entidad financiera, la disposición suramericana de lanzar el Banco del Sur y crear un sistema de integración financiera quedó expresada en la despedida del cargo de Presidente de Argentina, Néstor Kirchner en diciembre de 2007. De modo que los mandatarios de Argentina, Bolivia, Ecuador, Paraguay Uruguay y Venezuela firmaron el acta fundacional del Banco del Sur, que se llevó a cabo en la Casa Rosada. En la ocasión, la presidenta argentina reafirmó su esperanza en que la nueva institución fuese “un instrumento que aborde, precisamente, lo que necesitan los pueblos y nuestras sociedades: financiación, inversión para infraestructura, para producción, para trabajo y para mejorar la calidad de vida de nuestros compatriotas”⁶⁸.

El banco tendrá su sede central en Caracas y dos sedes especiales, una en Buenos Aires y la otra en La Paz, Bolivia. Los socios decidieron que representación sería igualitaria y se crearía un consejo de administración integrado por los Ministros de economía de los estados miembros. Chile, Colombia y Perú participaron del acto como observadores.

⁶⁸ Jaime Delgado, *Construcciones supranacionales e integración regional latinoamericana*, UCR, San José, 2008, p.135

El proceso de integración financiera y monetaria es complejo y exigirá mucho estudio de parte de los economistas y especialistas en el tema. La integración financiera será un aporte importante para el desarrollo del comercio, disminuyendo las tarifas y sustituyendo el dólar como moneda de referencia para el cambio monetario.

El 07 de mayo de 2009, se celebró en Buenos Aires, una Reunión con los Ministros de Economía de los siete países de Unasur que hacen parte del Banco del Sur, Venezuela, Brasil, Bolivia, Ecuador, Uruguay, Paraguay y Argentina. En la reunión se definieron los detalles finales del Acta Fundacional para poner en funcionamiento el Banco del Sur en el segundo semestre de 2009. En momentos de crisis financiera mundial, los países suramericanos apuestan en una institución propia de financiación para los proyectos de integración.

No obstante, la propuesta inicial, planteada por Argentina y Venezuela, comprendía un banco de desarrollo y un fondo de apoyo a las balanzas de pagos. En la variante de Ecuador se incluía un fondo monetario y una moneda regional. Esta variante, sin embargo, fue objetada por Brasil y otros países latinoamericanos que, aun pudiendo compartir los razonamientos venezolanos, no desean romper con las instituciones financieras multilaterales.

El resultado es aún discreto y se confirma que en lugar de ser “la alternativa” al FMI y el Banco Mundial, el Bansur es “una alternativa más” para la financiación de proyectos de desarrollo.

En este caso es necesario recordar que Brasil cuenta con una fuerte institución financiera, el Banco Nacional de Desenvolvimento Económico y Social (BNDES), con un total anual de préstamos de 37.000 millones de dólares (un 50% más que el Banco Mundial), en cuyo mandato se incluye la integración suramericana mediante préstamos que apoyen la exportación de bienes y servicios brasileños y la realización de obras por parte de constructoras y empresas de ingeniería de ese

país, incluyendo “multilatinas” o *translativas* de las cuales ya habíamos hecho mención⁶⁹.

El proyecto final del Bansur, sin embargo, no concretó las cuestiones claves: la participación accionarial de cada Estado miembro. Brasil, Argentina y Venezuela se han mostrado partidarios de un sistema similar al del FMI o el Banco Mundial que vincule el voto a la participación accionarial, mientras que, Bolivia, Ecuador, Uruguay y Paraguay han planteado una fórmula similar a la del Banco del ALBA, con un voto para cada país miembro. También se ha planteado una fórmula mixta, con voto “igualitario” para los Gobernadores, y voto ponderado para los Directores Ejecutivos. En cualquier caso, según la información disponible, el Banco contará con unas reservas de 7.000 millones de dólares, de los que la mitad podría ser aportada por Venezuela.

A modo de comparación, el capital del BID supera los 100.000 millones de dólares, y el de la Corporación Andina de Fomento (CAF) los 10.000 millones, por lo que el Banco del Sur tendrá que mayor presencia en los mercados financieros internacionales para ser una entidad de relevancia respecto a las ya existentes.

3.3.3 Integración energética

Como se puede percatar, el proyecto integracionista planteado por la Unasur va más allá de aspectos estrictamente comerciales, aspectos en los cuales anteriores esquemas enfocaban sus esfuerzos. En el caso de este bloque suramericano, las miras apuntan a proyectos, si bien considerados como ambiciosos, las distintas propuestas recaen en un escenario de institucionalización en cada rubro financiero, energético, de infraestructura, político y por consiguiente de seguridad regional.

⁶⁹ Carlos Domínguez Ávila, *Brasil el Gran Caribe y la reconfiguración de la agenda común: tendencias, desafíos y perspectivas en los primeros años del siglo XXI*, Foro Internacional, México, 2009, p. 68.

En lo que respecta al rubro energético, la integración se convirtió en un asunto central en la agenda de Unasur, en un contexto internacional de inestabilidad de los mercados petroleros, una gradual preocupación por la seguridad energética, y aparición de lo que Antonio Sanahuja considera un renovado “nacionalismo energético”⁷⁰.

De modo que, existen incuestionables beneficios en la integración para todas las partes, esto en consecuencia de la complementariedad existente entre los países con reservas y aquellos en los que las carencias de energía pueden mermar de manera significativa el crecimiento. Los costos de la no integración en este campo pueden ser grandes: disputas bilaterales, incertidumbre causada por la dependencia de proveedores extra-regionales, menores ingresos para los exportadores, y uso de alternativas menos eficientes o dañinas para el medio ambiente, como la energía nuclear o la construcción de grandes embalses en hábitat naturales a preservar, como está planteando Chile.

Las crisis energética de 2001-2002 en Brasil o de 2007-2008 en Argentina, y las disputas entre Chile y Argentina por el incumplimiento de contratos de abastecimiento por parte de Argentina también ilustran estos costos.

La agenda de la integración energética incluye la planificación, la construcción y la financiación de las infraestructuras necesarias para la interconexión de abastecedores y consumidores, aunque lo interesante es que no se limita a estos puntos. La interconexión es condición necesaria, pero no suficiente para la integración.

Esto supone establecer marcos reguladores comunes que aseguren la estabilidad del mercado, reglas estables de concurrencia de los operadores, públicos y

⁷⁰ José Antonio Sanahuja, *Op. Cit.*, 2009, p. 173.

privados, precios razonables, y garantías legales adecuadas para todos los actores, desde los gobiernos hasta las compañías involucradas⁷¹.

No obstante, en estos temas las perspectivas aún son distintas, aunque tienen un rasgo en común: son nacionales, y no regionales. Chile, por ejemplo, ve en la integración regional un instrumento para la seguridad energética. Por su parte Brasil persigue una estrategia de autosuficiencia y la consolidación de Petrobras como actor regional e incluso global.

Venezuela ha extendido una estrategia ambiciosa que trata de aumentar su autonomía respecto Estados Unidos, y a su vez respaldar su estrategia mediante alianzas suramericanas. Para ello ha creado instrumentos como Petrocaribe y la débil Petroamérica.

Asimismo, Venezuela alentó la nacionalización de los hidrocarburos en Bolivia, que podría darle a PDVSA una posición dominante en ese mercado. La construcción del Gran Gasoducto del Sur, un gigantesco proyecto que enlazaría Venezuela, Brasil, Uruguay y Argentina a través de la selva amazónica, sería otro elemento importante para controlar las principales reservas y mercados del gas de la región.

En este aspecto, es interesante cuestionar esta iniciativa, dado que la revisión de las concesiones y los acuerdos que respectan al Gobierno de Bolivia y las petroleras extranjeras han mantenido la autonomía de ese país con el fin de perseguir sus propios objetivos y esquivar la tutela de PDVSA.

El acuerdo Brasil-Venezuela para construir el Gran Gasoducto el Sur se presentaba más como una maniobra para llevar a Bolivia a posiciones más moderadas, que como una alianza estratégica entre Venezuela y Brasil. Esa

⁷¹ Indicadores de Unasur, CEPAL 2009, disponible en <http://www.eclac.cl/pses33/noticias/paginas/3/39173/2009-598-UNASUR-PRESS.pdf> (24-Ene-2011)

alianza comenzó a romperse cuando Brasil empezó a cuestionar la estrategia venezolana en Bolivia, que perjudicaría a Petrobrás en cuestiones de influencia.

De la misma forma han surgido inconformidades en el interminable debate del impacto del uso del etanol como biocombustible con respecto a la crisis alimentaria. En la I Cumbre energética de Unasur, en Isla Margarita (Venezuela) en abril de 2007, el Presidente Chávez cuestionó el uso de cultivos alimentarios para producir etanol y los acuerdos sobre biocombustibles alcanzados por Estados Unidos y Brasil, debido a su potencial impacto en los precios de los alimentos.

Cabe resaltar que a finales de 2007 el Gobierno de Brasil hizo público el descubrimiento de grandes reservas de petróleo y gas, lo que conducirá a una mayor autosuficiencia e incluso a hacer de Brasil un importante exportador de crudo. Incluso se sostuvieron negociaciones moderadas para la participación de Brasil en la OPEP.

3.3.4 El Consejo de Defensa Suramericano

Continuando con las aristas de la integración proyectada por la Unasur, se encuentra el caso particular de la seguridad regional, donde Brasil ha mostrado con protagonismo un ímpetu de carácter político, forjando el Consejo de Defensa Suramericano (CDS). Su posición geográfica de limitar con la mayoría de los países de la región lo obliga a este país a procurar la paz sub regional en virtud de los intereses económicos que el Estado brasileño posee⁷².

A su vez, la presencia militar estadounidense en la región amazónica derivada del Plan Colombia, así como las políticas de defensa más agresivas de Venezuela y Colombia, hacen pensar que la propuesta del CDS es el principal interés inmediato del Brasil, teniendo en cuenta los últimos sucesos entre Colombia y

⁷² Peter Birle, *Brazil and the Americas: convergences and perspectives*, Horst Nitschack, Alemania, 2008, p. 261.

Ecuador y la exigencia de aquel país de reconocimiento de las FARC como grupo terrorista.

Entre los temas debatidos por los Presidentes de la Unasur en la Cumbre Extraordinaria de Brasilia, el 18 de Diciembre de 2008, había la idea brasileña de crear un Consejo de Defensa.

Esta propuesta de crear un foro de cooperación militar entre los gobiernos de América del Sur con el fin de prevenir desastres naturales, promover trabajos conjuntos y defensa territorial fue presentada por el anfitrión del evento, Lula da Silva.

Asimismo, Brasil propuso la formación de un mecanismo de consultas entre Ministerios de Defensa de los Estados miembros; programas de intercambio entre las Fuerzas Armadas; la realización de ejercicios militares conjuntos; medidas de fomento de la confianza entre las naciones; participación en operaciones de paz de la ONU; y la cooperación en el ámbito de los desastres naturales⁷³.

Los principios más importantes que guiarán el Consejo de Defensa son: el respeto irrestricto a la soberanía, integridad y inviolabilidad territorial de los Estados, la no intervención en sus asuntos internos y la autodeterminación de los pueblos. Ratifica la plena vigencia de las instituciones democráticas, el respeto a los derechos humanos y rechazo a grupos armados⁷⁴.

El Consejo está formado por los Ministros de Defensa, apoyados por sus vice ministros y representantes y asesores de los países miembros. El CDS está en coordinación con la Presidencia Pro-Témpore del bloque, y la del Consejo de Defensa correspondiente al propio país. Entre las principales atribuciones del CDS

⁷³ Informe de la cumbre de Brasilia, disponible en <http://www.integracionsur.com/sudamerica/GudynasCumbreSudamericaBrasilia2000.pdf> (23-Ene-2011)

⁷⁴ Tratado Constitutivo de Unasur, Brasilia, 2008, disponible en http://www.comunidadandina.org/unasur/tratado_constitutivo.htm (14-Dic-2010)

está la elaboración de una agenda de trabajo suramericana. Se realizarán reuniones semestrales y los acuerdos serán adoptados por consenso. El Consejo se guía por la Carta de las Naciones Unidas, OEA y el Tratado Constitutivo de Unasur. Los trabajos del Consejo de Seguridad Suramericano deben ayudar a disminuir rozos políticos entre los países suramericanos y aumentar la cooperación en lo relacionado a la defensa y todo lo que abarca.

Por ocasión de la visita especial de Lula a Colombia en julio de 2008 se reunió con su homólogo Álvaro Uribe. En esa ocasión ambos países firmaron un acuerdo de cooperación militar en defensa de la frontera y también en el ámbito de intercambio de tecnología, información e industria. En una rueda de prensa que concedieron los mandatarios de Brasil y Colombia se hizo público el ingreso del país andino en el Consejo de Defensa de la Unasur.

Álvaro Uribe consideró:

“Nosotros lo planteamos con el mejor ánimo. Tenemos toda la vocación integracionista. De lo contrario no habríamos hecho el acuerdo CAN–Mercosur. No habríamos entrado a la Unión Suramericana. Pero teníamos unas preocupaciones que quedan despejadas. La Presidenta Bachelet y el Presidente Lula están de acuerdo en que las decisiones en un Consejo de esta naturaleza deben ser por consenso. Eso nos parece muy bien. Segundo: que debe reconocerse solamente a las fuerzas institucionales consagradas por la Constitución de cada uno de los países signatarios. Tercero: que en la declaración de principios o en la carta estatutaria del Consejo, debe haber un rechazo total a grupos violentos, cualquier sea su origen”⁷⁵.

⁷⁵ Ministerio de RREE de Colombia; “Colombia ingresará al Consejo de Seguridad de Suramérica, anunció el Presidente Uribe”, nota de prensa, 20/07/2008, disponible en: <http://web.presidencia.gov.co/sp/2008/julio/19/09192008.html>

La Diplomacia brasileña consiguió el ingreso de Colombia al CDS, y Colombia reafirmó su compromiso con la integración suramericana. El Consejo de Defensa de la Unasur es una iniciativa brasileña que puede resultar positivo para la región.

La I Reunión de los Ministros de Defensa de Unasur se celebró bajo el cargo de la presidencia chilena del bloque, el 10 de marzo de 2009 en Santiago de Chile. En el encuentro acordaron que los planes de acción del Consejo deberán regirse por tres objetivos generales: consolidar Suramérica como una zona de paz, la construcción de una identidad suramericana en materia de defensa, y la generación de consensos para fortalecer la cooperación regional.

En esa misma reunión el Consejo presentó un Plan de Acción para el período 2009-2010 recaído en cuatro ejes principales: política de defensa, cooperación militar, industria y tecnología de la defensa, así como formación y capacitación para el desarrollo de programas conjuntos. De esta manera, los Ministros de Defensa encargan a sus vicepresidentes para organizar la agenda y promover el desarrollo de acciones en este ámbito. Sin embargo, el proceso de integración de América del Sur va a un ritmo marcado por la voluntad política de sus gobernantes y la creación y comienzo de las actividades del Consejo así lo demuestran. Cabe resaltar que con la creación del CDS es la primera vez en la historia de América Latina que hay un comité en el tema de seguridad.

3.4 La IIRSA como substancial arista en materia de integración en infraestructura para América Latina

Como se ha visto con anterioridad, actualmente la integración regional tiene distintos ámbitos de acción: el comercio, la producción y la coordinación macroeconómica e interinstitucional. Para ello, la conexión regional en materia de infraestructura juega un papel de suma importancia, dado que ello contribuye directamente a la dinamización del comercio.

Desde la creación de la IIRSA en 2000, el análisis del territorio sudamericano muestra que los recursos geográficos de gran valor que tiene la región son también condicionantes de la posibilidad de construir la integración física regional porque dividen al territorio.

De modo que, en la región suramericana se encuentra: la Selva Amazónica, ríos caudalosos que dificultan una conexión norte-sur como el río Amazonas, el Pantanal, la Cordillera de los Andes y el Istmo Centroamericano. Como consecuencia, se concentran pequeñas densidades de población muy segregadas entre sí. Es entonces cuando la IIRSA busca identificar conexiones que permitan unir estas densidades de población. Estas llamadas conexiones son los Ejes de Integración y Desarrollo. Constituyen un instrumento fundamental de la Iniciativa IIRSA, ya que corresponden a una visión geoeconómica del espacio suramericano, organizado en torno a franjas multinacionales que concentran flujos de comercio potenciales.

El IIRSA fue creado para planear y ejecutar los proyectos de integración física, con una visión estratégica de desarrollo para la región. De modo que esta iniciativa es la responsable del proyecto de integración física con una perspectiva importante de desarrollo sostenible. La financiación de las obras, quedó a cargo del BID y la Corporación Andina de Fomento (CAF), estando abierta para la iniciativa privada lo que pudiese jugar un papel importante.

La integración física pretende unir América del Sur a través de carreteras, aeropuertos, ferrovías, líneas de comunicación y de energía. Sin embargo esto no es sencillo, geográficamente hablando, dado que la región suramericana muestra un territorio fragmentado, debido a barreras naturales como la Cordillera de los Andes, la Selva Amazónica, el Pantanal, entre otros. Los efectos de la integración física, significarían un cambio relevante para la región pues podrá consolidar América del Sur como primer productor y exportador mundial de alimentos en el mundo.

El IIRSA tiene una visión geográfica estratégica, y supervisa la integración de la infraestructura para fomentar el intercambio social, cultural, comercial, industrial, y de tecnología. En este ámbito, la construcción de la carretera interoceánica, concluida en diciembre de 2010, conecta Brasil con el Océano Pacífico a través de Perú y Bolivia. La carretera supone una reducción de costes en el transporte de la producción brasileña al mercado asiático, a Oceanía, oeste de Estados Unidos y México. Para Perú, es la oportunidad de incrementar el flujo comercial con los estados fronterizos brasileños, pudiendo exportar el pescado y fertilizantes. El puente sobre el río Acre que conecta Brasil y Perú, inaugurado en 2005, es el primero en más de tres mil kilómetros de frontera entre los dos países. Una obra que beneficia a los pueblos amazónicos, que solamente contaban con el transporte fluvial hasta entonces.

Es importante citar los esfuerzos de Brasil para conectarse físicamente con los países vecinos. El gran territorio brasileño necesita estar con conexión con los demás países de América del Sur para que sea posible formar una red de integración física. Los proyectos del IIRSA están dirigidos a incrementar el comercio entre los países de la región, pero significa también un avance de la población que permitirá interconectar los pequeños pueblos marginados y los recursos naturales con los grandes mercados, logrando así al acercamiento sociocultural de los pueblos de la región.

A su vez esta visión de conexión intrarregional y la provisión de la infraestructura promoverán el desarrollo de negocios y cadenas productivas, así, se facilitará el acceso a las llamadas zonas de alto potencial, que actualmente están aisladas⁷⁶. Por lo tanto la IIRSA ha identificado 10 Ejes de Integración y Desarrollo (EID):

El Eje Mercosur - Chile y el Eje Andino, se definen en torno a esquemas de integración ya establecidos: el Mercosur y la CAN.

⁷⁶ Agenda de implementación Consensuada, IIRSA, Disponible en: http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/mer_caracas05_presentacion.pdf (27-Ene-2011)

Un tercer eje es el Eje Interoceánico Central, que enlaza Bolivia, Chile y Perú, del mismo modo, este eje incluye las conexiones que permitirán reducir significativamente los costos de transporte para las cargas brasileñas, bolivianas, chilenas, paraguayas y peruanas, tanto hacia el Pacífico como hacia el Atlántico, así como entre los países mismos. Es de suma importancia puntualizar que el principal interés de Bolivia en este plan de acción es el de tener una salida al mar.

Continuando con la numeración, El Eje del Amazonas, que articula Perú, Ecuador, Colombia y Brasil, a través de conexiones intermodales que incluyen la red de hidrovías amazónicas. Este eje potencia la interconexión del interior del continente, propicia la complementariedad entre costa, sierra y amazonía a lo largo del eje, y puede ser también un vehículo para el desarrollo sostenible del comercio, la industria y el turismo en la región amazónica.

Posteriormente, El Eje Perú-Brasil-Bolivia que constituye también la salida al Pacífico de dichas regiones interiores del Brasil y de las zonas de Perú y Bolivia del sector oriental de la Cordillera de los Andes.

El Eje Escudo Guyanés abarca la zona oriental de Venezuela, el norte de Brasil y la totalidad de los territorios de Guyana y Surinam. Este eje establece la conexión de la Amazonía brasileña y los mercados del Caribe; asimismo, permitirá desarrollar sectores económicos con potencial en su zona de influencia, tomando como base la infraestructura.

El Eje Capricornio, que se despliega en la latitud del Trópico de Capricornio, tiene importantes instalaciones portuarias, tanto en el Pacífico como en el Atlántico. La infraestructura de integración en este Eje es limitada y constituye el punto crítico a resolver para articular Brasil, Argentina, Paraguay, Bolivia y Chile.

Como octavo y noveno ejes respectivamente, encontramos el Eje del Sur entre Chile y Argentina y el Eje Hidrovía Paraguay-Paraná. Cabe señalar que el

potencial de este Eje norte-sur recae en su coyuntura con las conexiones viales de los Ejes Mercosur-Chile, Interoceánico Central y Capricornio.

Por último, el Eje Andino del Sur, que se encuentra todavía en consideración para determinar su viabilidad y articularía Argentina y Chile⁷⁷.

La visión estratégica general de la integración física suramericana se encuentra visualizada en la concreción de estos EID's. Por otro lado, es importante puntualizar que los Ejes no son únicamente espacios para el comercio intrarregional o internacional ya que así serían únicamente "corredores"⁷⁸. Son espacios para concentrar esfuerzos que contribuirán al desarrollo sostenible con base en la infraestructura.

El propósito de la proyección de estos ejes no involucra exclusivamente transportes, sino también energía y comunicaciones. Implica articular a la infraestructura otras iniciativas que componen el proceso de desarrollo (promoción de sistemas productivos, programas de medio ambiente, formación de capital humano, construcción de capacidades institucionales y tecnológicas, entre otras).

Es importante anotar que los EID contienen *subespacios* en distintas etapas de desarrollo; así podemos distinguir: subespacios consolidados, subespacios con potencial de crecimiento y subespacios emergentes. Los primeros se caracterizan por tener alta intensidad de comercio y demanda diversificada; en los segundos, se observa un intercambio en consolidación y perspectivas de crecimiento; en los terceros, se verifica apenas algún comercio y la apertura de nuevas zonas a la producción: teniendo como beneficios adicionales el comercio fronterizo y la integración nacional⁷⁹.

⁷⁷ Información disponible en <http://www.iirsa.org/EjesIntegracion.asp?CodIdioma=ESP>

⁷⁸ "La gobernabilidad del espacio geográfico sudamericano",
<www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2007-08> (24-Ene-2011)

⁷⁹ *Ibid.*

De modo que hará falta una mayor intervención de las políticas públicas en estos espacios y la adecuada responsabilidad de los 12 países que conforman la IIRSA. Los espacios consolidados requerirán más énfasis en sistemas logísticos y avances institucionales y serán capaces de atraer más fácilmente al sector privado potencial financiador de estos proyectos.

Además de los EID, otro pilar que tiene gran importancia en la IIRSA son los procesos sectoriales de integración (PSI), dirigidos esencialmente a temas de servicios. Se trata de una serie de aspectos que son contiguos a los distintos Ejes de Integración y Desarrollo y, por tanto, constituyen condiciones para la viabilidad de las inversiones en infraestructura.

Los PSI son los sistemas operativos de transporte marítimo, transporte aéreo y transporte intermodal; la facilitación de pasos de frontera; las tecnologías de información y comunicaciones; la integración energética; y los instrumentos de financiamiento para proyectos de integración física regional.

Es de gran importancia apuntar que a inicios de 2010, un 74.6% (382 proyectos) de los 512 proyectos de la cartera de la IIRSA presentaron avances concretos: un 10.2% (52 proyectos) concluidos; un 35.9% (184 proyectos) en ejecución y un 28.5% (146 proyectos) en preparación efectiva. Asimismo, de los 75.087 millones de dólares de la inversión estimada para toda la cartera de proyectos, 6.209 millones de dólares (8.3%) se asignaron a proyectos ya concluidos; 37.660 millones de dólares (50.2%) a proyectos en ejecución, 24.998 millones de dólares (33.3%) a proyectos que permanecen en preparación efectiva y el resto se encuentra en etapa de perfil⁸⁰.

Tomando en cuenta lo anterior, aun si solo se consideraran como avances concretos los proyectos ya concluidos y los que se encuentran en ejecución, el

⁸⁰ Agenda de implementación Consensuada, IIRSA, disponible en: http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/mer_caracas05_presentacion.pdf (24-Ene-2011)

nivel de avance al año 2010 continúa siendo significativo: 236 proyectos (el 46.1% de la cartera) y 43.869 millones de dólares invertidos (el 58.5% de la inversión estimada total de la cartera).

Para finalizar, la IIRSA ha logrado importantes avances en materia integración física a nivel regional, aún en períodos de crisis económicas. No obstante, todavía queda un largo camino para alcanzar los objetivos propuestos. En este sentido, es primordial poder concertar más eficientemente la alta importancia que se ha asignado al desenvolvimiento de proyectos de infraestructura con las insuficiencias que aún presenta el desarrollo de América del Sur.

Al considerar esta iniciativa de integración física, resulta muy importante destacar que existen obras físicas de integración regional, que anteriormente no existían, y, más aún, que estas obras continuaron en ejecución en plena crisis económica. Si bien la integración física regional avanza a ritmos que no cumplen con la velocidad estipulada, ésta se fortalece y se extiende, convirtiendo proyectos en obras concretas.

3.5 Brasil como principal artífice en la integración

En lo que para Jose Antonio Sanahuja es este nuevo escenario suramericano un estado de transición postliberal, Brasil ocupa una posición destacada por ser el mayor país del subcontinente, con la mayor economía, y hacer frontera con casi todos los países, a excepción de Chile y Ecuador.

El ex Presidente de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, enfatizó con prioridad las relaciones con los países suramericanos con vistas a una mayor proyección internacional de la región. La elección de Lula en 2002 para la presidencia de Brasil, ocurrió en un momento en que la población del país pedía un cambio político que proporcionara nuevas alternativas para los problemas del país. La conciencia de la necesidad de una respuesta regional a la exclusión social, motivó

al gobierno brasileño, en el proceso de construcción de una comunidad más allá de los Estados nacionales.

Lula vino a reforzar en cierta medida la importancia del compromiso político de los líderes como una de las bases de la materialización del proyecto integracionista. Desde inicios de su primer mandato, el presidente brasileño se entrevistó con todos los países de América del Sur, en su afán de mantener el diálogo con todos los Jefes de Estado de los países vecinos.

Al proyectarse con mayor participación, Brasil tomó la delantera en la introducción de medidas que disminuyeran las asimetrías en el Mercosur y establecer los parámetros en sintonía de los demás países en la construcción de una nueva plataforma para la integración regional, como en su momento lo fue Alemania en la Unión Europea. En la opinión de Brasil, América del Sur no es únicamente una región geográfica, sino también una entidad política a la que considera como una parte natural de su esfera de influencia.

Cabe señalar que la política exterior brasileña es uno de los factores políticos de mayor incidencia del gobierno de Lula, donde ha sido posible realizar cambios significativos que se traducen a la esfera nacional como un posicionamiento favorable en la OMC y en el mundo en general. El Ministerio de Relaciones Exteriores, es el organismo responsable del planeamiento y ejecución de la política de Estado, allí se tratan los intereses permanentes del país, como por ejemplo, seguridad y defensa. La política exterior de Brasil es considerada uno de los aspectos más exitosos de gobierno de Lula, destacándose el gran activismo presidencial que se ha concretado en viajes, visitas, discursos y articulaciones diplomáticas en todo el mundo. A su vez, Brasil cuenta con un excelente cuerpo de diplomáticos, que trabajan en una tradición internacional condicionada al multilateralismo, semejante a lo que fue México en los años ochenta.

La cancillería brasileña desplegó una política exterior de seguimiento en torno a tres ejes: la defensa de la soberanía nacional, la lucha por un sistema de relaciones internacionales más igualitario y una mayor aproximación entre los países del sur. En la acción diplomática del Gobierno Lula se concibe como un instrumento de apoyo al proyecto de desarrollo social y económico del país, con una dimensión humanista, que se proyecta en la apuesta por la cooperación internacional para el desarrollo y para la paz⁸¹.

Aunque criticada por algunos gobiernos suramericanos, la característica multilateralista de la diplomacia brasileña recayó en sus relaciones internacionales y del respeto al Derecho Internacional así como la permanencia de diálogo abierto en todas sus negociaciones. El Presidente Lula da Silva, actuó en sus mandatos con un punto de vista diferenciado del sistema internacional y de sus posibilidades, pretendiendo reforzar el multilateralismo ejerciendo una diplomacia activa, eficaz y multilateral. La política exterior brasileña prioriza la integración suramericana y lidera la vida política de la región con especial apoyo de Venezuela, Argentina, Perú y Chile.

El ex Presidente brasileño combina la posición multilateralista de la diplomacia con una visión renovada del sistema internacional, donde Brasil busca alternativas a la globalización. Brasil apuesta por su futuro junto a los demás países de América del Sur, pues sumando fuerzas con los demás miembros de la Unasur tiene posibilidades de inserción internacional. Suramérica como región, son 12 países, y Brasil es la mitad de ello en territorio y población además de compartir frontera con Uruguay, Argentina, Paraguay, Bolivia, Perú, Colombia, Venezuela, Guyana y Suriname.

⁸¹ Junior Fonseca, Sergio Henrique Nabuco, *Temas de Política exterior de Brasil*, Brasil, Universidade de Brasil, 2008, P. 316.

Con la integración suramericana, Brasil busca tener una capacidad de influencia comercial y política mayor, tanto al interior del espacio integrado como en el escenario internacional. No por nada esta nación forma parte de los BRIC's⁸².

El PIB de Brasil es igual que el de Rusia, es dos tercios del de la India y un tercio del de China. Si se habla de América del Sur se duplica todo, el PBI de América del Sur es casi el doble del de Rusia, un tercio más que la India y la mitad de China⁸³. Suramérica como región le permite a Brasil duplicar su potencial como actor global.

El rol de Brasil en la región suramericana y su peso internacional convierten a este Estado en un importante socio de la comunidad internacional y, ante todo, de la UE, con la que comparte los mismos valores. De modo que la política exterior brasileña se ha convertido en un instrumento para alcanzar resultados en el sistema internacional que se traduzcan a la esfera nacional y regional. La actuación del gobierno Lula en su primer mandato, fue de gran relevancia en el ámbito político, principalmente en lo referente a la integración suramericana y a la conformación de nuevos polos de poder en el escenario mundial. La política exterior de Lula ha contribuido a reforzar esta nueva visión de desarrollo a través de una nueva forma de integración más autónoma, más independiente y más positiva.

⁸² En economía internacional, se emplea la sigla BRIC para referirse conjuntamente a Brasil, Rusia, India y China, que tienen en común una gran población (Rusia y Brasil por encima de los ciento cuarenta millones, China e India por encima de los mil cien millones), un enorme territorio (casi 38.5 millones km²), lo que les proporciona dimensiones estratégicas continentales y una gigantesca cantidad de recursos naturales, y lo más importante, las cifras que han presentado de crecimiento de su PIB y de participación en el comercio mundial han sido enormes en los últimos años, lo que los hace atractivos como destino de inversiones.

El término BRIC también es utilizado por compañías cuando se refieren a los cuatro países como una clave a sus estrategias para los mercados emergentes. El estudio del BRIC se centra específicamente en los países grandes, no necesariamente los más ricos o los más productivos, pero siempre fue pensado como una tesis de inversión y que sin descartar, son potencias emergentes del escenario internacional. Esta tesis predice que China e India, respectivamente, serán los proveedores globales dominantes de tecnología y de servicios, mientras que el Brasil y Rusia llegarán a ser semejantemente dominantes como proveedores de materias primas, aunque los dos últimos ya empezaron a aumentar de manera estupenda sus parques industriales. Se presume así que el paso siguiente será la cooperación dentro del BRIC, puesto que Brasil y Rusia juntos constituyen los mayores surtidores de materiales y alimentos del mundo actual.

⁸³ Junior Fonseca, Sergio Henrique Nabuco, *Op cit*, 2008, p.64

La disposición del Presidente brasileño para consolidar la integración, hizo de ella la prioridad en política externa, donde asumió los riesgos de este liderazgo político. El objetivo principal de la actual política exterior es acentuar la independencia de Brasil construyendo alianzas estratégicas con otras potencias emergentes a nivel global y con sus países vecinos en Suramérica. La capacidad de liderazgo regional brasileño depende de las dinámicas regionales y las expectativas de los demás países, y también de las condiciones internas y la capacidad de coordinación de los objetivos de política regional.

Como forma de promover la integración, el BNDES abrió una línea de crédito para las áreas de comercio exterior e infraestructura en países vecinos, además de la pretensión de crear un organismo financiero para América del Sur (Bansur). Las asertivas acciones diplomáticas que ha tenido Brasil en la región le han otorgado un favorable posicionamiento en cuanto al liderazgo de América del sur.

De manera que Brasil hace una fuerte convocatoria a la unidad política entre los líderes de Suramérica. Se considera que la concertación política será el factor clave para llevar adelante la Unasur.

Es posible puntualizar que gracias a la política exterior del Gobierno Lula y los programas de integración regionales dirigidos a la región suramericana, sumada a la posición geoestratégica del país, hace que Brasil se transforme en el líder natural en el proceso de integración.

Como se ha podido percibir, la Unasur es una iniciativa con un fuerte acento brasileño, manifiesta la voluntad de este país de impulsar la institucionalización de un espacio geográfico, siendo por lo tanto, de un impulso del liderazgo de Brasil que ha logrado el consenso de los demás países. Brasil apuesta por la Unasur con el respaldo importante de los gobiernos de Argentina y Venezuela, quienes

también poseen un fuerte activismo en la región en torno a la integración suramericana.

El Estado brasileño ha sido considerado por mucho tiempo, como un país con intenciones de imperio y expansionista. No obstante, hasta mediados de los años noventa en la práctica era un país totalmente aislado en el contexto suramericano, no tenía casi comunicaciones con buena parte de sus vecinos, inmenso territorio casi aislado de la realidad suramericana.

La evolución del escenario internacional parece conducir a un mundo formado por bloques, como la UE y el TLCAN, donde los países en vías de desarrollo tienen un poder de influencia limitado al presentarse de manera individual. Por ello, Brasil promueve la integración del subcontinente, buscando una solución para enfrentarse a los desafíos globales de forma conjunta con sus vecinos y tener, por medió de cierta autonomía, una presencia mayor en el mundo.

Desde la ratificación del parlamento uruguayo del Tratado Constitutivo de la Unasur a finales del año pasado, se considera que, el proyecto de integración es del interés general suramericano, y cuenta cierto soporte de todos los líderes políticos de la región. Es un hecho que América del Sur tiene más posibilidades de lograr una inserción competitiva en el mundo que cualquiera de sus países aisladamente, por más importante que este sea.

3.5.1 Brasil en la disputa del liderazgo de la sub región

De acuerdo con Andrés Serbin⁸⁴ existe una lucha por el liderazgo entre Brasil y Venezuela, que tiene como su núcleo, al menos en esta etapa crucial del proyecto sudamericano, al modelo de integración profunda que se adopta en la Unasur.

⁸⁴ Andrés Serbin, “Multipolaridad, liderazgos e instituciones regionales: Los desafíos de la UNASUR ante la prevención de crisis regionales”, p. 63 disponible en <http://www.ceipaz.org/images/contenido/AndresSerbin.pdf> (25-Ene-2011)

Sean Burges⁸⁵ ha descrito muy correctamente este proceso como una competencia que implica una división sobre la importancia dada al pragmatismo de las políticas y la pureza ideológica.

En este debate, se esconde en el trasfondo la forma como ambos países conciben su inserción en la economía política mundial, lo que evidencia “posiciones opuestas sobre las relaciones latinoamericanas y sureñas en el sistema global”

Brasil está buscando de forma interesada crear oportunidades para sí mismo y a su vez oportunidades que pueda ofrecer a sus socios regionales. El objetivo es hacer a América del Sur un mercado vibrante para los productos brasileños y una fuente de recursos energéticos que la economía del país necesita. Esta actitud contrariamente egoísta y amistosa con el mercado no es neoliberal en su núcleo, pues el Estado apoya a las empresas nacionales en la exploración de oportunidades regionales y globales, no obstante contrasta con la declarada visión socialista que está siendo adelantada por Chávez. El Presidente venezolano está llevando rápidamente a su país hacia un camino estatista que concentrará las decisiones económicas en manos del Estado.

A partir de una visión similar, Serbin muestra las diferencias sustantivas entre el proceso del ALBA, liderado por Venezuela, y la Unasur, de modo que existe una marcada diferencia conceptual e ideológica entre el ALBA y la Unasur.

En la Unasur, los principios de la liberalización económica y de mercado y el regionalismo abierto no han estado en cuestión, en lo que no se alejan demasiado de las concepciones sobre libre comercio e inversión del ALCA: el objetivo

⁸⁵ Sean Burges, The old couple? Lula and Obama, p.3 disponible en http://www.yorku.ca/robarts/projects/canada-watch/turning_point/pdfs/Burges.pdf (25-Ene-2011)

principal sigue asociado con la potenciación de la capacidad regional de insertarse más ventajosamente en la economía internacional⁸⁶.

La proliferación de gobiernos de corte centro-izquierda en países como Argentina, Brasil o Uruguay ha significado una mayor intervención del Estado en la regulación del mercado o en la promoción de política sociales, pero no una ruptura radical con el proyecto de los principios de apertura.

En el ALBA, en cambio, el Estado asume un papel protagonista como rector tanto del mercado como de la sociedad, en función de un desarrollo que critica fuertemente la globalización, entendida como neoliberal, y asume una reivindicación con el socialismo.

Si se pasa desapercibida por un momento la cuestión comercial y de infraestructura, la Unasur se convierte en un acuerdo cuyas metas centrales son la cooperación y el diálogo político así como la integración social y productiva. Para Brasil, la Unasur se convirtió en un espacio sudamericano de diálogo y concertación política, especialmente en temas relativos a la seguridad regional.

Es de suma importancia para Brasil proyectarse en el escenario internacional como una potencia regional capaz de asumir las situaciones que se le presenten, y es por ello que la indefinición brasileña respecto de hacerse cargo o no de los costos de la cooperación y de la estabilización regional pueden ir en deterioro de sus propios intereses.

Hay que considerar que un factor importante que colabora con el liderazgo de Brasil fue la creación del CDS primando sobre la propuesta Venezolana de crear un órgano similar a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Como resume excelentemente Andrés Serbin *“Dos liderazgos juegan un rol fundamental en América del Sur y definen dos visiones diferentes de la integración regional.*

⁸⁶ Andrés Serbin, *OP cit.* 2008, p. 36

*Por un lado, el de Hugo Chávez, con una mirada geoestratégica y militar y, por otro, la diplomacia cautelosa y basada en el desarrollo de la economía y el comercio que impulsa Brasil, cuya formulación más ambiciosa es la Unasur.*⁸⁷

Todavía es muy pronto para evaluar el liderazgo de Brasil y el alcance de la Unasur, por lo que tampoco se sabe si Brasil está dispuesto a hacerse cargo de los costos políticos y económicos de su accionar llegado el caso de que una intervención sea necesaria para estabilizar a un Estado de la región. Lo que sí se puede afirmar es que su primera intervención en la crisis política boliviana y la problemática en torno a Colombia y Ecuador respecto a las FARC, fue un éxito político para la construcción del liderazgo brasileño.

3.5.2 Los intereses del proyecto Brasileño en el marco de la Unasur

Habiendo aludido en anteriores apartados la prioridad de los gobiernos de Lula por las relaciones extra regionales de la subregión, es conveniente puntualizar que Brasil ha sido el primordial promotor de la CSN, posteriormente, Unasur. No obstante, uno de los principales inconvenientes que dificultan los procesos de integración y que se presenta en este caso, son la heterogeneidad de los doce países de la región.

En este sentido, el liderazgo que ejerce Brasil como motor de este proceso, debe considerar no sólo los beneficios particulares como un factor de poder en el ámbito internacional, sino que también asumir las obligaciones que tal liderazgo implica en el proceso de adaptación de los países miembros a los nuevos estándares que la integración implica en un mundo globalizado.

Desde la perspectiva brasileña, la infraestructura física y de energía requiere un enfoque sudamericano que ha tenido favorables resultados, el hecho de que uno

⁸⁷ Andrés Serbin, “América del Sur en un mundo multipolar: ¿es la Unasur la alternativa?”, *Nueva Sociedad* N°219, Enero-Febrero de 2009.

de los primeros resultados concretos de la cumbre de Brasilia haya sido la IIRSA así lo pone de manifiesto.

Y es que la infraestructura física y la energética exigen un enfoque regional en cuanto al financiamiento de los proyectos y la creación de marcos institucionales que faciliten las vastas inversiones que se requieren. En este contexto, la Unasur constituye un intento de crear un ámbito institucional que cubra toda la región.

La Unasur es concebida como una iniciativa de fuerte perfil político, que incluye su proyección internacional, reflejada en la enunciación del artículo 15 del Tratado, y que a su vez, no excluye su ampliación al resto de América Latina, como afirman los artículos 19 y 20. Es además una iniciativa con un fuerte acento brasileño, que refleja la voluntad de este país de impulsar la institucionalización de un espacio geográfico compuesto por naciones que en su mayoría limitan con él. Se trata, por lo tanto, de un impulso del liderazgo de Brasil que ha logrado el consenso de los demás países, algunos con particular entusiasmo, como parecería ser el caso de Chile.

Dada la importancia que tiene forjar una zona de paz y estabilidad política en la región, el Consejo de Defensa Suramericano es de gran importancia para el proyecto unificador. El gestor de esta iniciativa fue el Ministro de Defensa brasileño Nelson Jobin quien señaló que era importante crear una industria militar de defensa en Suramérica para tener una posición en la región y crear alternativas a la dependencia de insumos militares, crear centros de competencia en diversas áreas, aprovechándose de economías de escala; intercambiar información sobre amenazas de paz, establecer posiciones conjuntas en materias de defensa y proyectarlas en foros internacionales.

El poder hegemónico que pretende proyectar Brasil en el escenario internacional, requiere prioritariamente de un sector Defensa unificado, coordinado entre los países de la región y con una industria de defensa sólida e integrada. Brasil está

consolidando su posición en el mundo, apoyado en la estabilidad política y económica conquistada en la historia reciente, que permite al país mayor proyección internacional.

Desde la constitución del Tratado de Cooperación Amazónica (TCA) en 1982, se ha venido construyendo una política exterior sobresalientemente clara con relación a la Amazonía. La intervención de compañías farmacéuticas y de ONG's estadounidenses y europeas en la zona, que aumenta desde mediados de los años ochenta, así como la inclusión de la Amazonía dentro de las agendas de expansión y dominio estratégico de países como Estados Unidos, Gran Bretaña, Suecia y Noruega, ha tenido en el gobierno brasileño una respuesta sólida: salvaguardar a toda costa la soberanía territorial de la Amazonía, incluyendo las porciones de territorio que corresponden a Colombia, Perú, Ecuador, Venezuela y Guyana.

Aunque el TCA continúa vigente, sus avances en materia de seguridad han sido nulos, y la Unasur, en particular el Consejo de Defensa Suramericano, podría servir como la plataforma institucional para vincular de manera definitivo a todos los países suramericanos al compromiso de la preservación de la soberanía de la Amazonía como patrimonio, ante todo, suramericano.

Así, el creciente debate sobre un rol protagónico de los sistemas de defensa en la preservación y control de los recursos naturales, está claramente en a favor de un involucramiento más activo doce países Suramericanos, preservando la autonomía y la integridad territorial de la región.

En cuanto al aspecto económico, cabe resaltar que Brasil ha sido el actor latinoamericano más importante en los foros mundiales de comercio. En la Ronda de Tokio del GATT (1973-1979), Brasil fue, junto con India, el principal líder del grupo de países en vías de desarrollo que abogaban por un Nuevo Orden Económico Internacional.

En la ronda de Uruguay, las posiciones de Brasil fueron decisivas para no poder concretar los acuerdos en materia agrícola. Todas sus intervenciones en los foros mundiales del comercio Brasil las ha hecho individualmente, sin apoyarse en ningún bloque o país suramericano, aunque siempre ha esgrimido la vocería de Latinoamérica, y en muchas ocasiones ha contado con el respaldo de varios países latinoamericanos. En este sentido, aunque la Unasur no sea necesaria para que Brasil ejecute una participación importante en los foros económicos y comerciales, bien las potencialidades de un bloque Suramericano brindarían una mayor autonomía en las negociaciones.

Como se ha visto, los intereses de Brasil en la constitución y desarrollo de la Unasur son importantes, en función de los beneficios que ésta le ofrezca como plataforma institucional que permita el desarrollo exitoso de los proyectos energéticos y de infraestructura, y el compromiso de todos los países suramericanos con las acciones de protección y la defensa soberana de la Amazonía, pasando por la consolidación de su posición frente a Estados Unidos y México como líder de un Consejo de Seguridad Suramericano.

CONSIDERACIONES FINALES

Como se ha podido visualizar, América Latina ha ido avanzando en materia de integración conforme a lo que se le ha presentado en el escenario internacional. Desafortunadamente los cambios en el sistema mundial, económicos y políticos, han motivado la prioridad que tiene la región por integrarse y ello es infortunado en la medida en la que los planes de unificar la región se efectuaron por causa/efecto y no por previa planificación a largo plazo.

Si bien el avance de estos cambios estructurales adecuados en favor de la unificación en todas las facetas por las que ha pasado la región, han avanzado considerablemente lento en cuanto a eficiencia respecto a otros bloques, caso UE, todos ellos han venido conformando un antecedente que sin duda alguna favorece la integración a largo plazo que se plantea en la Unasur.

Es una realidad que los retos a los que se enfrenta un proyecto tan ambicioso como lo es la Unión de Naciones Suramericanas, van encaminados a mejorar no solamente la infraestructura física, sino motivar los distintos sectores gubernamentales. Esto con el propósito de optimizar los hilos de cooperación mutua en materia de infraestructura institucional; todo ello respaldado por la aceptación de la práctica supranacional en los esquemas de integración: ceder en lo individual, crea beneficios en conjunto.

Es factible considerar que el momento político que vive América Latina puede crear ventajas dado que los gobiernos centro-izquierda generan vínculos entre sí y favorecen la cooperación. Contrario a la ruptura ideológica que se vivió en los años noventa, establecen una lucha que presenta una disminución de la disputa ideológica entre neobolivarismo y neopanamericanismo.

Actualmente, la Unasur cuenta con numerosos desafíos y costos para su integración: uno de los temas principales, y más complicados, es que se deberá

encarar el aspecto presupuestario, ya que desde el momento en que comience a funcionar la sede permanente de la Secretaría General, los Estados deberán aportar financiamiento para el funcionamiento de la misma, además de los grupos de trabajo y otras iniciativas que se planean a futuro, como lo es el Banco del Sur.

En este sentido, cabe destacar que la Unasur se encuentra a un paso de alcanzar su status legal y personalidad jurídica internacional, lo cual sucederá en los próximos meses puesto que el Senado uruguayo finalmente aprobó el Estatuto Constitutivo del organismo, convirtiéndose de esta manera en el noveno país en ratificarlo (de los doce Estados miembros). De esta manera, el tratado sólo quedará pendiente de tratamiento en Colombia, Paraguay y Brasil (donde se ha visto demorado por las recientes elecciones presidenciales y la pragmática política exterior brasileña).

El hecho de contar con personalidad jurídica, le permitirá a la Unasur ser reconocida en el plano internacional lo cual implica, entre otras cosas, tener la capacidad de firmar tratados internacionales con otros organismos o países y acuerdos de sedes con los países miembros, solicitar créditos para poner en ejecución diversas obras, ser receptor de fondos de cooperación, además de contraer otros derechos y obligaciones como sujeto del derecho internacional público.

En su corta existencia, la Unasur ha tenido una agenda en la cual el tema político ha tenido un lugar destacado. Dos aspectos han sido relevantes en esta agenda: la defensa de la democracia y la paz y la seguridad en la región, temas del interés de Brasil incluso desde los años de existencia de la CSN. El primero de estos casos se relacionó con la crisis política en Bolivia en 2008, cuando se desató la violencia en este país a raíz de las diferencias entre los prefectos de varias provincias y el gobierno de Evo Morales, cuyo momento más álgido fueron los hechos de violencia en la provincia de Pando en septiembre de ese año.

La consecuencia es este proceso es la transformación del proyecto sudamericano de un proyecto minimalista y pragmático a un ambicioso proyecto maximalista expresado en la Unasur. Se pasó de un modelo de regionalismo abierto a uno postliberal con metas comerciales, sociales, productivas y políticas. Este cambio en la lógica de la integración tendrá consecuencias en la forma como los distintos de la región asumirán su compromiso político con la idea de construir un nuevo regionalismo sudamericano.

Desde el anuncio de la Iniciativa del ALCSA, Brasil tuvo un claro liderazgo en un proceso que se proponía convertir a América del Sur en un espacio político, económico y social y no en una mera categoría geográfica. El proceso no estuvo libre de transformaciones, pues de una iniciativa esencialmente comercial como el ALCSA se evolucionó hacia propuestas más allá de lo comercial como el IIRSA, la defensa de la democracia o la seguridad regional, especialmente a partir del año 2000 y el surgimiento de la propuesta de la CSN.

En un contexto regional sudamericano tan complejo como el existente en estos años recientes, existen razones para pensar que el ambicioso proyecto de Unasur es viable, no obstante, requiere de compromiso político. No todos los países de la región van a invertir recursos en muchos de los temas de la agenda de Unasur.

Existen razones para pensar que eje más liberal de los gobiernos sudamericanos, representado por Colombia, Perú y Chile siga dando prioridad a una estrategia de integración en la cual el núcleo sea la conquista de nuevos mercados y una mejor inserción internacional, elementos inexistentes en la Unasur. El interés en la dimensión social y productiva de este bloque no es entusiasta y el apoyo a la dimensión política será condicionado. Ejemplo de ello es la crisis sobre las bases militares estadounidenses y la reacción colombiana.

Ciertamente, el *Eje ALBA* de la Unasur continuará enfatizando su dimensión productiva y social. El problema es que la experiencia empírica y el análisis

comparado de procesos de integración regional (como el caso de la Unión Europea) evidencian que no es fácil promover una “integración social”. La UE a pesar de ser el proceso más avanzado de integración, en materia social apenas ha logrado aprobar una coordinación de las políticas sociales a través del “método abierto de coordinación” aprobado en la Cumbre de Lisboa de 2000.

El caso del Mercosur es relevante en esta materia, pues aunque desde 2003 se viene tratando de impulsar una mayor integración productiva, los logros han sido limitados. En consecuencia, existe cierta expectativa en saber cuáles mecanismos e instrumentos de promoción de una integración social y productiva serán promovidos.

Existe entonces un escenario complejo en torno a la Unasur que refleja las diversas realidades políticas nacionales y plantea interrogantes sobre la viabilidad de su agenda maximalista y una reflexión sobre si fue conveniente, o al menos políticamente realista, abandonar la agenda minimalista que prevaleció hasta la Cumbre de Cochabamba.

El ambicioso proyecto de integración de América del Sur se desarrolla en distintos ámbitos, como el de educación, salud, seguridad y sociedad. Se espera formar una identidad suramericana, donde haya libre tránsito de ciudadanos e igualdad de oportunidades en cualquier país de la Unión. La integración en todos los ámbitos solamente será posible con voluntad política y diálogo entre todos los actores de la sociedad. El principal reto para la integración es buscar alternativas para disminuir el hambre y la pobreza en uno de los continentes más ricos en recursos naturales y con un potencial para ser el mayor exportador de alimentos del mundo. El proceso de integración suramericano debe girar en torno al ciudadano y su bienestar social. La Unasur quiere construir un modelo de integración participativo y uno de sus desafíos es conformar el Parlamento Suramericano.

Es de gran importancia para esta investigación mencionar que los logros antes mencionados de la Unasur no son propios de este proyecto, sino de instituciones y bloques preestablecidos como la IIRSA, Mercosur y CAN. No obstante, el proyecto unificador ha funcionado, si bien las evaluaciones de Unasur resultan un tanto confusas en cuanto a la identificación de las metas logradas, es claro que en materia de instituciones Unasur ha congregado a toda la subregión.

De modo que con una subregión unificada, Brasil tendrá que ser uno de los principales líderes que asuman las responsabilidades y los costos que trae consigo la integración latinoamericana. Brasil se beneficiará de mejor manera al integrarse a los intereses colectivos dejando de lado los unilaterales.

Como se ha visto, el proceso de integración no es fácil, evoluciona a paso lento muchas veces, pero lo importante es que Unasur sigue adelante. Ha logrado en cuatro años un Tratado Constitutivo, ha contribuido para el surgimiento de América del Sur como actor global de relevancia. Las futuras decisiones mundiales y cambios que seguramente ocurrirán en el escenario global contarán con la participación de América del Sur. Unasur significa el rescate de la identidad suramericana en un proyecto que permitirá la defensa de los intereses comunes, trabajando para fortalecer un orden internacional multilateral y democrático. El momento es de cambio en el escenario internacional y América del Sur debe aprovecharlo para conformar una nueva etapa en las relaciones internacionales. El pasado y el futuro unen a América del Sur, y Unasur es el presente.

Por lo tanto, se puede concluir que si continua la voluntad política, lenta pero avanzando en materia de integración, entendiendo las exigencias que cualquier esquema integracionista efectivo requiere, la consolidación de la Unión de Naciones Suramericanas seguirá proporcionando paulatinamente de herramientas que aporten las condiciones necesarias estimulando el desarrollo político y económico en la región, todo ello mediante proyectos a mediano y largo plazo en

el aprovechamiento del buen uso de telecomunicaciones, obras públicas y un comercio equitativo.

FUENTES DE CONSULTA

Fuentes Bibliográficas

Altmann, Josette y Rojas Francisco, *América Latina y el Caribe: ¿fragmentación o convergencia?; experiencias recientes de la integración*, FLACSO, Ecuador, 2008.

Arellano Gracia, Carlos, *Segundo Curso de Derecho Internacional Público*, Porrúa, México, 2004.

Balassa, Bela A., *Teoría de la integración económica*, UTHEA, México, 1980.

Birle, Peter, *Brazil and the Americas: convergences and perspectives*, Horst Nitschack, Alemania, 2008.

Bouzas Roberto, Pedro da Motta Veiga y Sandra Ríos, *Crisis y perspectivas de la integración sudamericana*, Foreign Affairs en Español, octubre-diciembre 2007.

Cardoso, Fernando H., *Problemas del subdesarrollo Latinoamericano*, Nuestro Tiempo, México, 1973.

Castro Formento, Manuel A., *La globalización de la economía mundial*, Instituto cubano del libro, Cuba, 2005.

CEPAL, *El Mercado Común Latinoamericano” en Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL*, Vol I, CEPAN-FCE, Chile, 1998.

Conchado Reyes, Ma. Del Carmen, *Formas de integración económica: globalización y regionalismo*, Limusa, México, 2008.

Coraggio, José Luis, Alberto Federico Sabaté, Oscar Colman, editores ; Eduardo P. Archetti ... [et al.], *La cuestión regional en América Latina*, UNAM Instituto de Investigaciones Económicas, Mexico, 2010.

Delgado Rojas, Jaime, *Construcciones supranacionales e integración regional latinoamericana*, UCR, Costa Rica, 2009.

Dell, Sydney, *Bloques de comercio y mercados comunes*, Fondo de Cultura Económica, México, 1963.

Dos Santos, Theotonio, *Economía mundial: La integración Latinoamericana*, Plaza y Janés, 2004.

Estay Jaime y Orlando Caputo Leiva, *La inserción de américa latina en la economía internacional*, Siglo XXI, México, 2008.

Fonseca Junior; Henrique Nabuco Sergio, *Temas de Política exterior de Brasil*, Universidad de Brasil, Brasil, 2008.

Galeano, Eduardo, *Las venas abiertas de América Latina*, Siglo XXI, México, 2004.

Gratius, Sebastian. *¿Hacia una OTAN sudamericana? Brasil y un Consejo de Defensa Sudamericano*, FRIDE, Madrid, 2008.

Grien, Raúl, *La integración económica como alternativa inédita para América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

Guerra-Borges Alfredo y Oscar Ugarteche, *Fin de época: de la integración tradicional al regionalismo estratégico*, Siglo XXI, México, 2009.

Gutiérrez Garza, Estela, *Teorías del desarrollo en América Latina*, Trillas, México, 2003.

Herdocia Sacasa, Mauricio, *Integración y modelo de seguridad democrática en Centroamérica: Su influencia dentro de la OEA* Managua: Universidad Centroamericana, 2004.

Heinz, Dieterich, *Hugo Chávez: el destino superior de los pueblos latinoamericanos: conversaciones con Heinz Dieterich*, México, 2006.

Ianni, Octavio, *La era del globalismo*, Segunda Edición, México, Editorial Siglo XXI, 2001.

Ivanova, Antonina, *Globalización y regionalismo: economía y sustentabilidad*, Porrúa, México, 2008.

Katz, Claudio, *El rediseño de América Latina: ALCA, MERCOSUR y ALBA*, Luxemburg, Argentina, 2006.

Lichtensztein, Samuel, *Nuevas políticas económicas de izquierda en América Latina*, Universidad Veracruzana, México, 2009.

Lombaerde de, Philippe, *Del regionalismo latinoamericano a la integración interregional*, Siglo XXI, Madrid, 2008.

Martínez Peinado, Javier, *Globalización: Elementos para el debate*, Ponencia presentada en el seminario internacional "La Economía Mundial Contemporánea. Balance y perspectivas", UAP, Puebla, 1997.

Moliner, María, *Diccionario de uso de español*, t. II, Madrid, Gredos, 1998.

Páez Montealbán R.; Vázquez Olivera M., *Integración Latinoamericana Organismos y Acuerdos*, Eón, 2008

Páez Montealbán, Rodrigo, *Integración Latinoamericana: raíces y perspectivas*, Eón, México, 2008,

Pérez Fuentes, Judith, *Integración y Desarrollo: buscando alternativas para América Latina*, Porrúa, México, 2009.

Resonad, James N., *El pluralista empírico contra los puntos de vista de las grandes teorías sobre las relaciones internacionales (actores, niveles y sistemas)*, Foro Internacional, vol. XXV, núm. 4, abril-junio, 1985.

Reza de la, Germán A., *Integración económica en América Latina: hacia una comunidad regional en el siglo XXI*, Plaza y Valdés, 2006.

Sanahuja, José Antonio, *Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas*, Pensamiento Iberoamericano, 2004.

Soares de Lima, M. R., *El papel de Brasil como potencia intermedia: los dilemas del reconocimiento mundial y regional*, Madrid, FRIDE, 2008.

Tejeda, José Luis, *Latinoamérica fracturada: identidad, integración y política en América Latina*, Porrúa, México, 2010.

Turcotte, Sylvain, *La política de Brasil hacia Sudamérica: entre voluntarismo y resistencias*, Foro Internacional, 2008.

Villalobos Torres, Lourdes R, *Fundamentos de comercio internacional*, Miguel Ángel_Porrúa, México, 2006.

Fuentes Mesográficas

Agenda de implementación Consensuada, disponible en:

<http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/mer_caracas05_presentacion.pdf> (27-Ene-2011)

Anuario de la integración 2009, disponible en:

<<http://www.cries.org/wp-content/uploads/2010/09/completo.pdf> > (02-Ene-2011)

Declaración de la III Cumbre Presidencial Suramericana, disponible en:

<http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/cusco_sudamerica.htm> (13-Dic-2010)

Guinart Martín, Integración económica, un análisis claro de la integración, disponible en: <<http://www.caei.com.ar/es/programas/economia/10.pdf>> (3 de Enero de 2011)

Indicadores de Unasur, CEPAL 2009, disponible en:

<<http://www.eclac.cl/pses33/noticias/paginas/3/39173/2009-598-UNASUR-PRESS.pdf>> (24-Ene-2011)

Informe de la cumbre de Brasilia, disponible en:

<<http://www.integracionsur.com/sudamerica/GudynasCumbreSudamericaBrasilia2000.pdf>> (23-Ene-2011)

La gobernabilidad del espacio geográfico sudamericano, disponible en:

<www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2007-08> (24-Ene-2011)

Ministerio de RREE de Colombia; “Colombia ingresará al Consejo de Seguridad de Suramérica, anunció el Presidente Uribe”, nota de prensa, 20/07/2008, disponible en: <http://web.presidencia.gov.co/sp/2008/julio/19/09192008.html> (08-Dic-2010)

Peña, Francisco “La gobernabilidad del espacio geográfico sudamericano”, Newsletter mensual, Buenos Aires, agosto 2007. Disponible en:

www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/ (15-Mar-2009).

Rocha Valencia, Alberto, La virtual dinámica geopolítica Continental Americana neopanamericanismo y neobolivarismo a fines de siglo, disponible en:

<<http://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/LA%20VIRTUAL%20DINAMICA%20GEOPOLITICA%20CONTINENTAL%20AMERICANA.pdf>> (18-Dic-2010)

Tratado constitutivo de la CAN, disponible en:

<<http://www.comunidadandina.org/normativa/tratprot/creapar2.htm> > (14-Dic-2010)

Sean Burges, The old couple? Lula and Obama, disponible en:

http://www.yorku.ca/robarts/projects/canada-watch/turning_point/pdfs/Burges.pdf
(25-Ene-2011)

Páginas web visitadas

América Latina en Movimiento (26-Oct-2010)
<http://alainet.org/>

AMERSUR Asociación Civil (4-Sep-2010)
<http://www.amersur.org.ar/>

BBC (24-Abr-2011)
<http://www.bbc.co.uk/mundo/>

BM (7-Nov-2010)
<http://www.bancomundial.org/>

CAN (8-Sep-2010)
<http://www.comunidadandina.org/>
<http://www.integracionsur.com/>

CEPAL (23-Sep-2010)
<http://www.eclac.org/>

FMI (17-Dic-2010)
<http://www.imf.org/>

IIRSA http://www.iirsa.org/	(3-Ene-2011)
Mercosur http://www.mercosur.int/msweb/	(24-Ene-2011)
OEA http://www.oea.org/	(28-Ago-2010)
Unasur http://www.uniondenacionessuramericanas.com/ http://www.comunidadsudamericana.com/	(11-Dic-2010)

TABLA DE ABREVIATURAS

ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
ALALC	Asociación Latinoamericana de Libre Comercio
ALBA	Alianza Bolivariana para los pueblos de Nuestra América
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
ALCSA	Área de Libre Comercio de América del Sur
Bansur	Banco del Sur
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Económico y Social
BRIC	Término empleado para referirse a Brasil, Rusia, India y China
CAF	Corporación Andina de Fomento
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CARICOM	Comunidad del Caribe
CDS	Consejo de Defensa Suramericano
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CSN	Comunidad Suramericana de Naciones
EID	Ejes de la integración y desarrollo
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias Colombianas
FMI	Fondo Monetario Internacional
GATT	<i>General Agreement on Tariffs and Trade</i>
IIRSA	Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana
IPA	Iniciativa para las Américas
ISI	Industrialización por Sustitución de importaciones
MCCA	Mercado Común Centroamericano
Mercosur	Mercado Común del Sur
OEA	Organización de Estados Americanos
ONG	Organismo no Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
Petrobras	Petróleo Brasileiro
PDVSA	Petróleos de Venezuela SA
SELA	Sistema Económico Latinoamericano
PSI	Procesos Sectoriales de Integración
TCA	Tratado de Cooperación Amazónica
TLC	Tratado de Libre Comercio
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UE	Unión Europea
Unasur	Unión de Naciones Suramericanas

ANEXOS

Anexo 1. Mapa geográfico de miembros de la Unasur



Elaboración Propia

- | | |
|--------------------------------------|---|
| 1.- República Argentina. | 7.- República Cooperativa de Guyana. |
| 2.- República de Bolivia. | 8.- República del Paraguay. |
| 3.- República Federativa del Brasil. | 9.- República del Perú. |
| 4.- República de Chile. | 10.- República de Suriname. |
| 5.- República de Colombia. | 11.- República Oriental del Uruguay. |
| 6.- República del Ecuador. | 12.- República Bolivariana de Venezuela |

Anexo 2. Tratado Constitutivo de la Unasur

TRATADO CONSTITUTIVO DE LA UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS

La República Argentina, la República de Bolivia, la República Federativa del Brasil, la República de Colombia, la República de Chile, la República del Ecuador, la República Cooperativa de Guyana, la República del Paraguay, la República del Perú, la República de Suriname, la República Oriental del Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela,

PREÁMBULO

APOYADAS en la historia compartida y solidaria de nuestras naciones, multiétnicas, plurilingües y multiculturales, que han luchado por la emancipación y la unidad suramericana, honrando el pensamiento de quienes forjaron nuestra independencia y libertad a favor de esa unión y la construcción de un futuro común;

INSPIRADAS en las Declaraciones de Cusco (8 de diciembre de 2004), Brasilia (30 de septiembre de 2005) y Cochabamba (9 de diciembre de 2006);

AFIRMAN su determinación de construir una identidad y ciudadanía suramericanas y desarrollar un espacio regional integrado en lo político, económico, social, cultural, ambiental, energético y de infraestructura, para contribuir al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe;

CONVENCIDAS de que la integración y la unión suramericanas son necesarias para avanzar en el desarrollo sostenible y el bienestar de nuestros pueblos, así como para contribuir a resolver los problemas que aún afectan a la región, como son la pobreza, la exclusión y la desigualdad social persistentes;

SEGURAS de que la integración es un paso decisivo hacia el fortalecimiento del multilateralismo y la vigencia del derecho en las relaciones internacionales para lograr un mundo multipolar, equilibrado y justo en el que prime la igualdad soberana de los Estados y una cultura de paz en un mundo libre de armas nucleares y de destrucción masiva;

RATIFICAN que tanto la integración como la unión suramericanas se fundan en los principios rectores de: irrestricto respeto a la soberanía, integridad e inviolabilidad territorial de los Estados; autodeterminación de los pueblos; solidaridad; cooperación; paz; democracia; participación ciudadana y pluralismo; derechos humanos universales, indivisibles e interdependientes; reducción de las asimetrías y armonía con la naturaleza para un desarrollo sostenible;

ENTIENDEN que la integración suramericana debe ser alcanzada a través de un proceso innovador, que incluya todos los logros y lo avanzado por los procesos de MERCOSUR y la CAN, así como la experiencia de Chile, Guyana y Suriname, yendo más allá de la convergencia de los mismos;

CONSCIENTES de que este proceso de construcción de la integración y la unión suramericanas es ambicioso en sus objetivos estratégicos, que deberá ser flexible y gradual en su implementación, asegurando que cada Estado adquiriera los compromisos según su realidad;

RATIFICAN que la plena vigencia de las instituciones democráticas y el respeto irrestricto de los derechos humanos son condiciones esenciales para la construcción de un futuro común de paz y prosperidad económica y social y el desarrollo de los procesos de integración entre los Estados Miembros;

ACUERDAN:

Artículo 1 - Constitución de UNASUR

Los Estados Parte del presente Tratado deciden constituir la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) como una organización dotada de personalidad jurídica internacional.

Artículo 2 - Objetivo

La Unión de Naciones Suramericanas tiene como objetivo 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, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados.

Artículo 3 - Objetivos Específicos

La Unión de Naciones Suramericanas tiene como objetivos específicos:

- a) el fortalecimiento del diálogo político entre los Estados Miembros que asegure un espacio de concertación para reforzar la integración suramericana y la participación de UNASUR en el escenario internacional;
- b) el desarrollo social y humano con equidad e inclusión para erradicar la pobreza y superar las desigualdades en la región;
- c) la erradicación del analfabetismo, el acceso universal a una educación de calidad y el reconocimiento regional de estudios y títulos;
- d) la integración energética para el aprovechamiento integral, sostenible y solidario de los recursos de la región;
- e) el desarrollo de una infraestructura para la interconexión de la región y entre nuestros pueblos de acuerdo a criterios de desarrollo social y económico sustentables;

- f) la integración financiera mediante la adopción de mecanismos compatibles con las políticas económicas y fiscales de los Estados Miembros;
- g) la protección de la biodiversidad, los recursos hídricos y los ecosistemas, así como la cooperación en la prevención de las catástrofes y en la lucha contra las causas y los efectos del cambio climático;
- h) el desarrollo de mecanismos concretos y efectivos para la superación de las asimetrías, logrando así una integración equitativa;
- i) la consolidación de una identidad suramericana a través del reconocimiento progresivo de derechos a los nacionales de un Estado Miembro residentes en cualquiera de los otros Estados Miembros, con el fin de alcanzar una ciudadanía suramericana;
- j) el acceso universal a la seguridad social y a los servicios de salud;
- k) la cooperación en materia de migración, con un enfoque integral, bajo el respeto irrestricto de los derechos humanos y laborales para la regularización migratoria y la armonización de políticas;
- l) la cooperación económica y comercial para lograr el avance y la consolidación de un proceso innovador, dinámico, transparente, equitativo y equilibrado, que contemple un acceso efectivo, promoviendo el crecimiento y el desarrollo económico que supere las asimetrías mediante la complementación de las economías de los países de América del Sur, así como la promoción del bienestar de todos los sectores de la población y la reducción de la pobreza;
- m) la integración industrial y productiva, con especial atención en las pequeñas y medianas empresas, las cooperativas, las redes y otras formas de organización productiva;
- n) la definición e implementación de políticas y proyectos comunes o complementarios de investigación, innovación, transferencia y producción tecnológica, con miras a incrementar la capacidad, la sustentabilidad y el desarrollo científico y tecnológico propios;
- o) la promoción de la diversidad cultural y de las expresiones de la memoria y de los conocimientos y saberes de los pueblos de la región, para el fortalecimiento de sus identidades;
- p) la participación ciudadana a través de mecanismos de interacción y diálogo entre UNASUR y los diversos actores sociales en la formulación de políticas de integración suramericana;
- q) la coordinación entre los organismos especializados de los Estados Miembros, teniendo en cuenta las normas internacionales, para fortalecer la lucha contra el terrorismo, la corrupción, el problema mundial de las drogas, la trata de personas, el tráfico de armas

pequeñas y ligeras, el crimen organizado transnacional y otras amenazas, así como para el desarme, la no proliferación de armas nucleares y de destrucción masiva, y el desminado;

r) la promoción de la cooperación entre las autoridades judiciales de los Estados Miembros de UNASUR;

s) el intercambio de información y de experiencias en materia de defensa;

t) la cooperación para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana, y

u) la cooperación sectorial como un mecanismo de profundización de la integración suramericana, mediante el intercambio de información, experiencias y capacitación.

Artículo 4 - Órganos

Los órganos de UNASUR son:

- El Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno;
- El Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores;
- El Consejo de Delegadas y Delegados;
- La Secretaría General.

Artículo 5 - Desarrollo de la Institucionalidad

Podrán convocarse y conformarse reuniones Ministeriales Sectoriales, Consejos de nivel Ministerial, Grupos de Trabajo y otras instancias institucionales que se requieran, de naturaleza permanente o temporal, para dar cumplimiento a los mandatos y recomendaciones de los órganos competentes. Estas instancias rendirán cuenta del desempeño de sus cometidos a través del Consejo de Delegadas y Delegados, que lo elevará al Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno o al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, según corresponda.

Los acuerdos adoptados por las Reuniones Ministeriales Sectoriales, Consejos de nivel Ministerial, los Grupos de Trabajo y otras instancias institucionales serán presentados a consideración del órgano competente que los ha creado o convocado.

El Consejo Energético de Suramérica, creado en la Declaración de Margarita (17 de abril de 2007), es parte de UNASUR.

Artículo 6 - El Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno

El Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno es el órgano máximo de UNASUR. Sus atribuciones son:

- a) establecer los lineamientos políticos, planes de acción, programas y proyectos del proceso de integración suramericana y decidir las prioridades para su implementación;
- b) convocar Reuniones Ministeriales Sectoriales y crear Consejos de nivel Ministerial;
- c) decidir sobre las propuestas presentadas por el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores;
- d) adoptar los lineamientos políticos para las relaciones con terceros.

Las reuniones ordinarias del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno tendrán una periodicidad anual. A petición de un Estado Miembro se podrá convocar a reuniones extraordinarias, a través de la Presidencia Pro Tempore, con el consenso de todos los Estados Miembros de UNASUR.

Artículo 7 - La Presidencia Pro Tempore

La Presidencia Pro Tempore de UNASUR será ejercida sucesivamente por cada uno de los Estados Miembros, en orden alfabético, por períodos anuales.

Sus atribuciones son:

- a) preparar, convocar y presidir las reuniones de los órganos de UNASUR;
- b) presentar para su consideración al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores y al Consejo de Delegadas y Delegados el Programa anual de actividades de UNASUR, con fechas, sedes y agenda de las reuniones de sus órganos en coordinación con la Secretaría General;
- c) representar a UNASUR en eventos internacionales, previa delegación aprobada por los Estados Miembros;
- d) asumir compromisos y firmar Declaraciones con terceros, previo consentimiento de los órganos correspondientes de UNASUR.

Artículo 8 - El Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores

El Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores tiene las siguientes atribuciones:

- a) adoptar Resoluciones para implementar las Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno;
- b) proponer proyectos de Decisiones y preparar las reuniones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno;

- c) coordinar posiciones en temas centrales de la integración suramericana;
- d) desarrollar y promover el diálogo político y la concertación sobre temas de interés regional e internacional;
- e) realizar el seguimiento y evaluación del proceso de integración en su conjunto;
- f) aprobar el Programa anual de actividades y el presupuesto anual de funcionamiento de UNASUR;
- g) aprobar el financiamiento de las iniciativas comunes de UNASUR;
- h) implementar los lineamientos políticos en las relaciones con terceros;
- i) aprobar resoluciones y reglamentos de carácter institucional o sobre otros temas que sean de su competencia;
- j) crear Grupos de Trabajo en el marco de las prioridades fijadas por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno. Las reuniones ordinarias del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores tendrán una periodicidad semestral, pudiendo convocar la Presidencia Pro Tempore a reuniones extraordinarias a petición de la mitad de los Estados Miembros.

Artículo 9 - El Consejo de Delegadas y Delegados

El Consejo de Delegadas y Delegados tiene las siguientes atribuciones:

- a) implementar mediante la adopción de las Disposiciones pertinentes, las Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, y las Resoluciones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, con el apoyo de la Presidencia Pro Tempore y la Secretaría General;
- b) preparar las reuniones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores;
- c) elaborar proyectos de Decisiones, Resoluciones y Reglamentos para la consideración del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores;
- d) compatibilizar y coordinar las iniciativas de UNASUR con otros procesos de integración regional y subregional vigentes, con la finalidad de promover la complementariedad de esfuerzos;
- e) conformar, coordinar y dar seguimiento a los Grupos de Trabajo;
- f) dar seguimiento al diálogo político y a la concertación sobre temas de interés regional e internacional;

g) promover los espacios de diálogo que favorezcan la participación ciudadana en el proceso de integración suramericana;

h) proponer al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores el proyecto de presupuesto ordinario anual de funcionamiento para su consideración y aprobación.

El Consejo de Delegadas y Delegados está conformado por una o un representante acreditado por cada Estado Miembro. Se reúne con una periodicidad preferentemente bimestral, en el territorio del Estado que ejerce la Presidencia Pro Tempore u otro lugar que se acuerde.

Artículo 10 - La Secretaría General

La Secretaría General es el órgano que, bajo la conducción del Secretario General, ejecuta los mandatos que le confieren los órganos de UNASUR y ejerce su representación por delegación expresa de los mismos. Tiene su sede en Quito, Ecuador.

Sus atribuciones son:

a) apoyar al Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones

Exteriores, al Consejo de Delegadas y Delegados y a la Presidencia Pro Tempore, en el cumplimiento de sus funciones;

b) proponer iniciativas y efectuar el seguimiento a las directrices de los órganos de UNASUR;

c) participar con derecho a voz y ejercer la función de secretaría en las reuniones de los órganos de UNASUR;

d) preparar y presentar la Memoria Anual y los informes respectivos a los órganos correspondientes de UNASUR;

e) servir como depositaria de los Acuerdos en el ámbito de UNASUR y disponer su publicación correspondiente;

f) preparar el proyecto de presupuesto anual para la consideración del Consejo de Delegadas y Delegados y adoptar las medidas necesarias para su buena gestión y ejecución;

g) preparar los proyectos de Reglamento para el funcionamiento de la Secretaría General, y someterlos a la consideración y aprobación de los órganos correspondientes;

h) coordinar con otras entidades de integración y cooperación de América Latina y el Caribe para el desarrollo de las actividades que le encomienden los órganos de UNASUR;

i) celebrar, de acuerdo con los reglamentos, todos los actos jurídicos necesarios para la buena administración y gestión de la Secretaría General.

El Secretario General será designado por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno a propuesta del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, por un período de dos años, renovable por una sola vez.

El Secretario General no podrá ser sucedido por una persona de la misma nacionalidad. Durante el ejercicio de sus funciones, el Secretario General y los funcionarios de la Secretaría tendrán dedicación exclusiva, no solicitarán ni recibirán instrucciones de ningún Gobierno, ni entidad ajena a UNASUR, y se abstendrán de actuar en forma incompatible con su condición de funcionarios internacionales responsables únicamente ante esta organización internacional. El Secretario General ejerce la representación legal de la Secretaría General.

En la selección de los funcionarios de la Secretaría General se garantizará una representación equitativa entre los Estados Miembros, tomando en cuenta, en lo posible, criterios de género, idiomas, étnicos y otros.

Artículo 11 - Fuentes Jurídicas

Las fuentes jurídicas de UNASUR son las siguientes:

- El Tratado Constitutivo de UNASUR y los demás instrumentos adicionales;
- Los Acuerdos que celebren los Estados Miembros de UNASUR sobre la base de los instrumentos mencionados en el punto precedente;
- Las Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno;
- Las Resoluciones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores; y
- Las Disposiciones del Consejo de Delegadas y Delegados.

Artículo 12 - Aprobación de la Normativa

Toda la normativa de UNASUR se adoptará por consenso. Las Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, las Resoluciones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores y las Disposiciones del Consejo de Delegadas y Delegados, se podrán acordar estando presentes al menos tres cuartos (3/4) de los Estados Miembros.

Las Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, las Resoluciones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, que se acuerden sin la presencia de todos los Estados Miembros deberán ser consultadas por el Secretario General a los Estados Miembros ausentes, los que deberán pronunciarse en un plazo máximo de treinta

(30) días calendario, luego de haber recibido el documento en el idioma correspondiente. En el caso del Consejo de Delegadas y Delegados, dicho plazo será de quince (15) días.

Los Grupos de Trabajo podrán sesionar y realizar propuestas siempre que el quórum de las reuniones sea de mitad más uno de los Estados Miembros.

Los actos normativos emanados de los órganos de UNASUR, serán obligatorios para los Estados Miembros una vez que hayan sido incorporados en el ordenamiento jurídico de cada uno de ellos, de acuerdo a sus respectivos procedimientos internos.

Artículo 13 - Adopción de Políticas y Creación de Instituciones, Organizaciones y Programas

Uno o más Estados Miembros podrán someter a consideración del Consejo de Delegadas y Delegados una propuesta de adopción de políticas, creación de instituciones, organizaciones o programas comunes para ser adoptados de manera consensuada, sobre la base de criterios flexibles y graduales de implementación según los objetivos de UNASUR y lo dispuesto en los Artículos 5 y 12 del presente Tratado.

En el caso de programas, instituciones u organizaciones en que participen Estados Miembros con anterioridad a la vigencia de este Tratado podrán ser consideradas como programas, instituciones u organizaciones de UNASUR de acuerdo a los procedimientos señalados en este artículo y en consonancia con los objetivos de este Tratado.

Las propuestas se presentarán al Consejo de Delegadas y Delegados. Una vez aprobadas por consenso se remitirán al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores y, subsecuentemente, al Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, para su aprobación por consenso. Cuando una propuesta no sea objeto de consenso, la misma sólo podrá ser sometida nuevamente al Consejo de Delegadas y Delegados seis meses después de su última inclusión en agenda.

Aprobada una propuesta por la instancia máxima de UNASUR, tres o más Estados Miembros podrán iniciar su desarrollo, siempre y cuando se asegure, tanto la posibilidad de incorporación de otros Estados Miembros, como la información periódica de su avance al Consejo de Delegadas y Delegados.

Cualquier Estado Miembro podrá eximirse de aplicar total o parcialmente una política aprobada, sea por tiempo definido o indefinido, sin que ello impida su posterior incorporación total o parcial a la misma. En el caso de las instituciones, organizaciones o programas que se creen, cualquiera de los Estados Miembros podrá participar como observador o eximirse total o parcialmente de participar por tiempo definido o indefinido.

La adopción de políticas y creación de instituciones, organizaciones y programas será reglamentada por el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, a propuesta del Consejo de Delegadas y Delegados.

Artículo 14 - Diálogo Político

La concertación política entre los Estados Miembros de UNASUR será un factor de armonía y respeto mutuo que afiance la estabilidad regional y sustente la preservación de los valores democráticos y la promoción de los derechos humanos.

Los Estados Miembros reforzarán la práctica de construcción de consensos en lo que se refiere a los temas centrales de la agenda internacional y promoverán iniciativas que afirmen la identidad de la región como un factor dinámico en las relaciones internacionales.

Artículo 15 - Relaciones con Terceros

UNASUR promoverá iniciativas de diálogo sobre temas de interés regional o internacional y buscará consolidar mecanismos de cooperación con otros grupos regionales, Estados y otras entidades con personalidad jurídica internacional, priorizando proyectos en las áreas de energía, financiamiento, infraestructura, políticas sociales, educación y otras a definirse.

El Consejo de Delegadas y Delegados es el responsable de hacer seguimiento a las actividades de implementación con el apoyo de la Presidencia Pro Tempore y de la Secretaría General. Con el propósito de contar con una adecuada coordinación, el Consejo de Delegadas y Delegados deberá conocer y considerar expresamente las posiciones que sustentará UNASUR en su relacionamiento con terceros.

Artículo 16 - Financiamiento

El Consejo de Delegadas y Delegados propondrá para su consideración y aprobación al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores el Proyecto de Presupuesto ordinario anual de funcionamiento de la Secretaría General.

El financiamiento del presupuesto ordinario de funcionamiento de la Secretaría General se realizará en base a cuotas diferenciadas de los Estados Miembros a ser determinadas por Resolución del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, a propuesta del Consejo de Delegadas y Delegados, tomando en cuenta la capacidad económica de los Estados Miembros, la responsabilidad común y el principio de equidad.

Artículo 17 - Parlamento

La conformación de un Parlamento Suramericano con sede en la ciudad de Cochabamba, Bolivia, será materia de un Protocolo Adicional al presente Tratado.

Artículo 18 - Participación Ciudadana

Se promoverá la participación plena de la ciudadanía en el proceso de la integración y la unión suramericanas, a través del diálogo y la interacción amplia, democrática, transparente, pluralista, diversa e independiente con los diversos actores sociales,

estableciendo canales efectivos de información, consulta y seguimiento en las diferentes instancias de UNASUR.

Los Estados Miembros y los órganos de UNASUR generarán mecanismos y espacios innovadores que incentiven la discusión de los diferentes temas garantizando que las propuestas que hayan sido presentadas por la ciudadanía, reciban una adecuada consideración y respuesta.

Artículo 19 - Estados Asociados

Los demás Estados de América Latina y el Caribe que soliciten su participación como Estados Asociados de UNASUR, podrán ser admitidos con la aprobación del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno.

Los derechos y obligaciones de los Estados Asociados serán objeto de reglamentación por parte del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores.

Artículo 20 - Adhesión de Nuevos Miembros

A partir del quinto año de la entrada en vigor del presente Tratado y teniendo en cuenta el propósito de fortalecer la unidad de América Latina y el Caribe, el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno podrá examinar solicitudes de adhesión como Estados Miembros por parte de Estados Asociados, que tengan este status por cuatro (4) años, mediante recomendación por consenso del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores. Los respectivos Protocolos de Adhesión entrarán en vigor a los 30 días de la fecha en que se complete su proceso de ratificación por todos los Estados Miembros y el Estado Adherente.

Artículo 21 - Solución de Diferencias

Las diferencias que pudieren surgir entre Estados Partes respecto a la interpretación o aplicación de las disposiciones del presente Tratado Constitutivo serán resueltas mediante negociaciones directas.

En caso de no lograr una solución mediante la negociación directa, dichos Estados Miembros someterán la diferencia a consideración del Consejo de Delegadas y Delegados, el cual, dentro de los 60 días de su recepción, formulará las recomendaciones pertinentes para la solución de la misma.

En caso de no alcanzarse una solución ésta instancia elevará la diferencia al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, para su consideración en su próxima reunión.

Artículo 22 - Inmunidades y Privilegios

UNASUR gozará, en el territorio de cada uno de los Estados Miembros, de los privilegios e inmunidades necesarios para la realización de sus propósitos.

Los representantes de los Estados Miembros de UNASUR y los funcionarios internacionales de ésta, gozarán asimismo de los privilegios e inmunidades necesarios para desempeñar con independencia sus funciones, en relación con este Tratado.

UNASUR celebrará con la República del Ecuador el correspondiente Acuerdo de Sede, que establecerá los privilegios e inmunidades específicos.

Artículo 23 - Idiomas

Los idiomas oficiales de la Unión de Naciones Suramericanas serán el castellano, el inglés, el portugués y el neerlandés.

Artículo 24 - Duración y Denuncia

El presente Tratado Constitutivo tendrá una duración indefinida. Podrá ser denunciado por cualquiera de los Estados Miembros mediante notificación escrita al Depositario, que comunicará dicha denuncia a los demás Estados Miembros.

La denuncia surtirá efectos una vez transcurrido el plazo de seis (6) meses desde la fecha en que la notificación haya sido recibida por el Depositario.

La notificación de denuncia no eximirá al Estado Miembro de la obligación de pago de las contribuciones ordinarias que tuviere pendientes.

Artículo 25 - Enmiendas

Cualquier Estado Miembro podrá proponer enmiendas al presente Tratado Constitutivo. Las propuestas de enmienda serán comunicadas a la Secretaría General que las notificará a los Estados Miembros para su consideración por los órganos de UNASUR.

Las enmiendas aprobadas por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, seguirán el procedimiento establecido en el Artículo 26, para su posterior entrada en vigencia.

Artículo 26 - Entrada en Vigor

El presente Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas entrará en vigor treinta días después de la fecha de recepción del noveno (9o) instrumento de ratificación.

Los instrumentos de ratificación serán depositados ante el Gobierno de la República del Ecuador, que comunicará la fecha de depósito a los demás Estados Miembros, así como la fecha de entrada en vigor del presente Tratado Constitutivo.

Para el Estado Miembro que ratifique el Tratado Constitutivo luego de haber sido depositado el noveno instrumento de ratificación, el mismo entrará en vigor treinta días después de la fecha en que tal Estado Miembro haya depositado su instrumento de ratificación.

Artículo 27 - Registro

El presente Tratado Constitutivo y sus enmiendas serán registrados ante la Secretaría de la Organización de Naciones Unidas.

Artículo Transitorio

Las Partes acuerdan designar una Comisión Especial, que será coordinada por el Consejo de Delegadas y Delegados y estará integrada por representantes de los Parlamentos Nacionales, Subregionales y Regionales con el objetivo de elaborar un Proyecto de Protocolo Adicional que será considerado en la IV Cumbre de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno. Esta Comisión sesionará en la ciudad de Cochabamba. Dicho Protocolo Adicional establecerá la composición, atribuciones y funcionamiento del Parlamento Suramericano. Suscrito en la ciudad de Brasilia, República Federativa del Brasil, a los veintitrés días del mes de mayo del año dos mil ocho, en originales en los idiomas portugués, castellano, inglés y neerlandés, siendo los cuatro textos igualmente auténticos.⁸⁸

⁸⁸ Biblioteca en comercio, integración y desarrollo Textos oficiales, declaraciones presidenciales y análisis del equipo de CLAES, disponible en: www.integracionsur.com (18/02/11)