

Aída Lerman Alperstein*

Los Avatares de la Integración Regional en América del Sur (1810-2010)

SUMARIO: I. Proyectos: Primera Etapa. II. Integración Económica: Segunda Etapa. III. Integración Regional Abierta: Tercera Etapa. IV. Estado Actual de la Integración Regional en América del Sur. V. Institucionalización del Espacio Suramericano. VI. Reflexiones finales. VII. Bibliografía.

Al conmemorarse el Bicentenario de la Independencia de países latinoamericanos, un tema pendiente, motivo de reflexión y debate es el de la Integración Regional.

Desde la desintegración de las estructuras coloniales y de afirmación de la soberanía nacional, surgieron proyectos de integración latinoamericana que buscaban evadir la estrechez de los Estados, herederos del marco territorial de los viejos virreinatos, presidencias y capitánías.

I. Proyectos: Primera Etapa

Simón Bolívar llamaba grandiosa la idea de formar en todo el mundo nuevo una sola nación, con un solo vínculo que ligue sus partes entre sí con el todo, pero advertía que "climas remotos, situaciones diversas, intereses opuestos, caracteres desemejantes, dividen a la América y hacen difícil la tarea de la integración, para agregar que la unión no nos vendrá por prodigios divinos sino por efectos sensibles y esfuerzos bien dirigidos".¹

Antes de 1815, año en que escribió Bolívar la Carta de Jamaica, el general argentino José de San Martín había vertido esa misma idea, pero a diferencia de Bolívar que buscaba una confederación con todos los Estados hispanoamericanos, pretendía constituirla con tres de ellos: Argentina, Chile y Perú a los cuales había liberado con su ejército del poder español.

Mi anuncio (decía San Martín dirigiéndose desde Chile a los peruanos) no es el de un conquistador que trata de sistematizar una nueva esclavitud. La unión de los tres estados

* Departamento de Producción Económica, UAM, Xochimilco.

¹ Simón Bolívar, *Carta de Jamaica*, Latinoamérica, UNAM, México, 1978, pp. 29 - 31.

independientes, acabará de inspirar a España el sentimiento de su impotencia y a los demás poderes, el de estimación y el respeto. Afianzados los primeros procesos de nuestra independencia política, un Congreso Central compuesto de los representantes de los Estados dará a su respectiva organización una nueva estabilidad y la constitución de cada uno. Así, creo, su alianza y federación perpetua se establecerá en medio de las luces de la concordia y de la esperanza universal.²

Bernardo de Monteagudo, chileno quien acompañó al general San Martín en su campaña de liberación de los tres países de América del Sur, y que luego de la entrevista de Guayaquil, se unió a Bolívar al asumir éste la dirección del movimiento, escribió en 1825 un ensayo donde planteó la necesidad de una federación general entre los Estados Hispanoamericanos.

En el año de 1826 durante el Congreso Anfictiónico de Panamá, Bolívar intentó consolidar el proyecto de unidad. Así la diplomacia bolivariana iba tejiendo la red de tratados y compromisos que guiaban a la realización del pacto americano, pero ni Chile ni Argentina estuvieron presentes en el Congreso, mostrando la misma hostilidad que Brasil. Sólo Perú, Colombia, Centroamérica y México, firmaron una alianza para la paz y la guerra y un compromiso de ayuda mutua para el establecimiento de un ejército y una marina común.

La liga concebida por Bolívar según se desprende de sus escritos, no era una alianza provisional, cuya vigencia estuviera condicionada a la duración de la amenaza militar española o de cualquier otro país, sino que debía tener el carácter de una asociación perpetua y disponer de órganos institucionales permanentes de carácter supranacional.³

El objetivo inmediato era enfrentar tanto a la metrópoli española y a al Europa de la Santa Alianza como a la nueva potencia del norte del continente que había formulado la Doctrina Monroe en 1823.

Los proyectos de unidad proclamados por Bolívar, San Martín y Monteagudo rebasaban el ámbito de defensa; la formación de los Estados nacionales impidió llevar a la realidad la tan deseada unión, puesto que los grupos que constituyeron el nuevo Estado se beneficiaban con la emancipación al ligarse solos y directamente a Europa como exportadores de materias primas de acuerdo con la división internacional del trabajo vigente en la época.

Por otra parte, las guerras civiles desatadas entre los países por problemas limítrofes, económicos y de poder local, llevaron a enfrentamientos que profundizaron los resentimientos y agudizaron la iniciada fragmentación. Por ejemplo: en 1837-1839 se enfrentaron Perú y Bolivia con Chile; en 1864-1870 Argentina, Brasil y Uruguay se unieron contra Paraguay en la Guerra de la Triple Alianza; en 1879-1883 estalló la Guerra del Pacífico, donde nuevamente se enfrentaron Chile y Perú.

A medida que disminuía el peligro de una intervención extranjera, entre 1826 y 1889 declinó también el sentido de solidaridad entre las repúblicas ame-

² José de San Martín, *Proclamas*, Latinoamérica, 1979, p. 14.

³ Indalecio Liévano Aguirre, *Bolívarismo y Monroísmo*, Tercer Mundo Editores, Bogotá, Colombia, 1988, pp. 47 y 48.

ricanas, cada vez más conscientes de su recién adquirida soberanía nacional, lo que implicó que se dieran mutuamente las espalda; volviendo la mirada hacia Europa o Estados Unidos y ello porque el modelo económico adoptado, de desarrollo de las exportaciones, los ligaba más a Europa y Estados Unidos que entre ellos mismos.

En este contexto, adquirió relevancia el intento de unidad promovido por el conocido liberal argentino Juan Bautista Alberdi quien escribió una memoria sobre la conveniencia y objeto de un Congreso General Americano, que presentó en el año de 1845 en Chile. En ella expresaba lo siguiente:

... *No es el programa de Panamá el que debe ocupar el Congreso, no es la liga militar, no es la centralización de las armas, la época militar y política ha pasado, la han sucedido los tiempos de las empresas materiales, del comercio, de la industria y riquezas... La Unión continental de comercio debe, pues comprender la uniformidad aduanera, uniformidad de monedas, pesos y medidas... La construcción de un vasto sistema de caminos internacionales a expensas recíprocas que trazados sobre datos modernos, concilien la economía, la prontitud y todas las nuevas exigencias del régimen de comunicación...*⁴

Lo que se infiere del párrafo anterior, es que Alberdi centró la idea de integración en el factor económico, transformando la idea que había primado hasta ese momento y que priorizaba la integración para la defensa de la independencia.

Sin embargo esta propuesta no tuvo éxito, al no haber contactos económicos entre los países, ni nada que se pareciera a una red, siquiera incipiente de relaciones comerciales o financieras y donde una infraestructura del mercado era prácticamente inexistente.

A finales del siglo XIX, Estados Unidos auspició la Conferencia de Washington (1889-1890) para promover la paz del continente; la formación de una unión aduanera; la adopción de un sistema uniforme de pesas y medidas; de una moneda común de plata acuñada por cada uno de los gobiernos; el establecimiento de líneas de vapores entre los puertos americanos; condiciones favorables para el comercio y la creación de un Banco Interamericano. Esta propuesta apoyada por Brasil, México, Colombia, Venezuela y Nicaragua, fue rechazada por la delegación argentina, con el argumento de la diferencia de potencialidades económicas y las estrechas relaciones entre algunos países americanos con Europa. El representante Roque Sáenz Peña expresó en esa oportunidad que "Nuestras civilizaciones fragmentadas necesitan buscar su complemento en el contacto libre con la Humanidad" (sin mencionar si ese complemento lo buscarían integrado o por cuenta de cada Estado como había sido hasta entonces). Además no podemos perder de vista que la rivalidad entre Estados Unidos y Europa en el continente americano era ya significativa.

⁴ Juan Bautista Alberdi, *Sobre la Conveniencia de un Congreso General Americano*, Latinoamérica, 1979, pp.13 y ss.

II. Integración Económica: Segunda Etapa

Con el advenimiento del Siglo xx Corto, como lo denomina el historiador Eric Hobsbawm (1914-1991), marcado por tres destacados acontecimientos, Dos Guerras Mundiales (1914-18; 1939-45) y la Crisis Mundial (1929), se quebró el orden económico – político heredado del siglo pasado. Un nuevo modelo irrumpió y América Latina no quedó al margen de esta tendencia mundial.

El proteccionismo, la intervención directa del Estado en la economía, el impulso a la Industrialización por sustitución de importaciones en el marco del espacio nacional, un exacerbado nacionalismo, no favoreció para nada a los procesos de integración.

No obstante, en 1948 en la Novena Conferencia Internacional Americana en Bogotá, se suscribió la Carta de la Organización de los Estados Americanos, OEA, instrumento que según los objetivos declarados, fortalecería el marco institucional del Sistema Interamericano, a fin de lograr la integración económica regional. Sin embargo la integración de base panamericana no se concretó, porque los países latinoamericanos no creían en la posibilidad de un trato igualitario entre sus miembros, en la medida en que Estados Unidos ejercía su rol hegemónico.

El General Juan Domingo Perón, presidente de Argentina, ferviente nacionalista, tildado como pro-fascista por su admiración a los regímenes de Mussolini en Italia y Hitler en Alemania, explícitamente contrario a todo imperialismo, norteamericano o soviético y seguidor de la tercera vía para el desarrollo de los países latinoamericanos, formulaba en los años de 1946 un proyecto de Integración que expresaba:

... *La unidad comienza por la unión y ésta por la unificación de un núcleo de aglutinación. Ninguna nación o grupo de naciones puede enfrentar la tarea que un tal destino impone sin unidad económica... Es por esa razón que ya en 1946 al hacer las primeras apreciaciones de carácter estratégico y político internacional, comenzamos a pensar en ese grave problema... Para nosotros, primero la república Argentina, luego el Continente y después el mundo. Pero Argentina sola no tiene unidad económica, como tampoco la tiene Brasil ni Chile solos, pero, estos tres países unidos quizás en el momento actual la unidad económica más extraordinaria del mundo entero. Es indudable que realizada esta unión caerán a su órbita los demás países sudamericanos...*⁵

La unidad propugnada por Perón como se infiere del texto, se pensaba concretar con el general Getulio Vargas de Brasil y el general Ibáñez de Chile, mandatarios que coincidían plenamente con el modelo económico y político, impulsado dentro de las fronteras nacionales. Finalmente el proyecto no prosperó, debido a que el presidente brasileño tenía serias dificultades para su aprobación porque

⁵ Juan Domingo Perón, *América Latina en el año 2000. Unidos o Dominados*, Edit. Patria Grande, Casa Argentina de Cultura, México, 1990, pp. 44 y ss.

sectores internos desaprobaban los pactos regionales que podrían destruir la unidad panamericana.

Incluso en Argentina se veía el proyecto como la prueba más contundente de las aspiraciones imperialistas de Perón.

Fue en la década de los años cincuenta del siglo XX, cuando la integración económica comenzó a debatirse luego de una época marcada por el proteccionismo que no coadyuvó a estimular las relaciones y el comercio recíproco entre los países latinoamericanos. Raúl Prebisch, secretario de CEPAL, expresaba que el proceso de sustitución de importaciones no logró atenuar la vulnerabilidad económica de los países latinoamericanos, porque ésta se había cumplido en un molde anacrónico, con tarifas y restricciones elevadas tanto frente al resto del mundo como entre los países latinoamericanos.

En ese contexto es que Prebisch y CEPAL elaboraron el cuerpo de lo que podríamos llamar Doctrina de la Integración Económica de América Latina, que se remonta al año de 1949 cuando despunta la idea de la necesidad de estimular el comercio recíproco como un alivio al costo excesivo que el proceso de industrialización estaba aparejando, porque cada vez será más difícil hacerlo en los veinte compartimentos estancos de los mercados nacionales. De allí que se propusiera la conformación de un Mercado Común.

Y agregaba que el proceso de integración no se podía dejar librado solamente a las fuerzas del mercado, a la rebaja gradual y progresiva de los derechos de aduana, sino que también hay que celebrar acuerdos de complementación industrial, de distribución del producto de una determinada industria entre los distintos países miembros y ello no sólo para aprovechar la división del trabajo y de la especialización sino para acelerar un reparto equitativo de los frutos de la integración:⁶

Sin embargo, un señalamiento que le generaba severas críticas por parte de empresarios nacionales y extranjeros, era cuando expresaba que es una utopía peligrosísima y sería un error creer que sin la intervención del Estado - que ha sido muy mala en América Latina en algunos casos, pero que puede y debe actuar de una manera distinta y eficiente - podría el libre juego de las fuerzas económicas por sí solo resolver los graves problemas fundamentales del desarrollo económico y social...

Además existe el temor de que las ventajas del mercado común se aprovechen principalmente por la industria extranjera y no por la nacional...⁷

Cuando el proyecto preparado por CEPAL iba a ser sometido a los gobiernos para su aprobación y adhesión, otro plan para la Zona de Libre Comercio Subregional que había iniciado Argentina, Brasil, Chile y Uruguay se presentó. Como los tres últimos se habían integrado al GATT, y el primero aspiraba a ingresar, se

⁶ Raúl Prebisch, "El Mercado Común Latinoamericano I y II" en Banco Nacional de Comercio Exterior, *Bases del Mercado Regional*, México, 1962, pp. 393 y ss.

⁷ *Ibid.*, pp. 393 y ss.

consideró necesario seguir las normas de ese organismo y la decisión de establecer un arreglo limitado para el comercio regional.

Así el 18 de febrero de 1960, seis países sudamericanos (Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay) y México suscribieron en Montevideo el Tratado Constitutivo de la ALALC, Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, al que posteriormente se incorporar Bolivia, Ecuador, Colombia y Venezuela.

La idea central que guió las disposiciones del Tratado de Montevideo fue la Liberalización y la expansión de los intercambios dentro de la región. Se buscaba una Zona de libre Comercio, aunque también hay referencias a otros objetivos, como:

Promover la progresiva complementación de las economías de los países de la zona; procurar en la medida de lo posible armonizar sus regímenes de importación y exportación; realizar esfuerzos en el sentido de promover una gradual y creciente coordinación de las perspectivas políticas de industrialización; coordinar sus políticas de desarrollo agrícola y de intercambio de productos agropecuarios.⁸

Se incluyeron además medidas a favor de los países de menor desarrollo económico relativo, incluidas a fin de conciliar con lo que proponía CEPAL. Pero como estas medidas tenían un carácter referencial, no se concretaron en compromisos explícitos. Tampoco se crearon instituciones supranacionales, y se instituyó la Conferencia, organismo formado por las delegaciones nacionales y facultado sólo para examinar la marcha del Tratado. Dentro de este esquema comercialista, una de sus principales funciones era la de negociar anualmente las reducciones de los aranceles entre las partes.

Por las características del Tratado de Montevideo no se produjo un desarrollo equilibrado entre los países, al no contemplarse la participación equitativa de los beneficios para los países de menor desarrollo o mercado limitado. Es así que en el seno de la organización se estableció de hecho la existencia de tres grupos de países: 1) los de mayor desarrollo relativo: Argentina, Brasil y México; 2) los de mercado insuficiente: Colombia, Chile, Perú, Venezuela y 3) los de menor desarrollo relativo: Bolivia, Ecuador, Paraguay y Uruguay.

Las economías más adelantadas de la región, no asumieron una actitud de liderazgo sino que por el contrario, demostraron indiferencia respecto a la integración regional y esta situación de heterogeneidad generalizada, débil base industrial, que no contaba todavía para 1960 con una industria pesada ni producía bienes de capital, además de estar escasamente vinculadas entre sí por el comercio, llevó a que los beneficios no llegaran a todos los países, solamente a los tres más grandes.

Esta situación llevó a que los gobiernos de Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú acordaran en 1969, con la firma del Acuerdo de Cartagena, consti-

⁸ Centro Interuniversitario de Desarrollo, CINDA, e Instituto de Altos Estudios de América Latina, Universidad Simón Bolívar, *Manual de Integración Latinoamericana*, Caracas, Venezuela, 1987, pp. 73 y ss..

tuir el Pacto Andino. Venezuela se incorporó en 1973 y Chile se retiró en 1976. A partir de la frustrante experiencia de la ALALC y al considerar que podían avanzar más rápidamente en el proceso de integración, puesto que por las características de ALALC, al ser un esquema exclusivamente de una zona de libre comercio, entregado a mecanismos de mercado no se podía evitar la discriminación a los países más débiles.

Con este proyecto se intentó desarrollar un esquema de carácter global más cercano a la propuesta de CEPAL y por tanto alejada de un esquema comercial, al establecer la creación de una unión aduanera la que debería estar perfeccionada en un plazo de diez años, la adopción de un régimen de planificación conjunta en el largo plazo sin establecerse pautas ni fechas específicas. Igualmente estableció la armonización de políticas de fomento industrial y ejecución conjunta de programas sectoriales de desarrollo industrial. Se previó la constitución de un órgano cuyo propósito fuera el de contribuir y colaborar técnica y financieramente a la promoción de proyectos de inversión subregional, que fue la Corporación Andina de Fomento. Se dispuso asimismo la creación de un Fondo Común de Reservas con el fin de acudir en apoyo de las balanzas de pago de los países miembros.⁹

De acuerdo a lo señalado, la propuesta más sólida y profunda que se impulsó en esta etapa, provino de la CEPAL y de su secretario Raúl Prebisch, sin embargo fue la ALALC la que se institucionalizó, porque su marco comercialista, se adaptaba mejor a los lineamiento del GATT. Asimismo cabe agregar, que tampoco fue bien recibida por los empresarios nacionales y otros sectores de la sociedad como los académicos y políticos provenientes de ideologías nacionalistas y de izquierda estatalista, que no aceptaban ningún proyecto de integración de carácter capitalista.

Sin embargo no podemos dejar de anotar que los Intercambios Comerciales dentro de la región se dinamizaron por efecto de las reglas aplicadas por la ALALC y Pacto Andino.

La llamada década perdida de los años ochenta, también lo fue para los proyectos de integración que comenzaron a languidecer. Los intercambios comerciales disminuyeron al preocuparse los gobiernos por aumentar las exportaciones fuera de la región y disminuir las importaciones para hacer frente a la crisis de la Deuda.

Los gobiernos se negaban a suscribir acuerdos que los obligaran a cumplir con términos y plazos rígidos. Es en ese contexto que ALALC se transformó en ALADI - Asociación Latinoamericana de Integración -y se abandona el objetivo de establecer una zona de libre comercio, eliminándose los compromisos que pudieran atar a metas cuantitativas y temporales.

⁹ Luis Jorge Garay, "El Pacto Andino" en Luis Garay y Diego Pizarro, *El Grupo Andino, objetivos, estrategias y mecanismos. Avances*, Pluma Universitaria, Bogotá, Colombia, 1979, pp. 34 y ss.

III. Integración Regional Abierta: Tercera Etapa

La llamada década perdida trajo aparejado un cambio en el modelo económico que había perdurado por tres décadas. La tendencia que se generalizó a partir de la Globalización económica neoliberal implicó la apertura comercial, que tiene como fuerza motriz la expansión del sector exportador y el crecimiento del comercio regional con la eliminación de las barreras impositivas y en algunos casos en la adopción de un arancel externo común.

Desde los años noventa del pasado siglo, la Integración Latinoamericana se encuadra en la estrategia que la CEPAL ha denominado Regionalismo Abierto y que lo caracteriza como:

La interdependencia de acuerdos especiales de carácter preferencial y aquella impulsada básicamente por las señales del mercado resultantes de la liberalización comercial en general. Lo que se persigue con el regionalismo abierto es que las políticas explícitas de integración sean compatibles con las políticas tendientes a elevar la competitividad internacional y que las complementen...¹⁰

Esta nueva propuesta se manifiesta en América del Sur, mediante la recomposición del Pacto Andino que se transforma en Comunidad Andina de Naciones y la creación de un nuevo acuerdo que es el MERCOSUR, Mercado Común del Sur.

Comunidad Andina de Naciones

La década de los años noventa del siglo xx se inició para el Grupo Andino con grandes transformaciones que reactivaron el proceso, con un conjunto de reformas que permiten la consolidación de la zona de libre comercio y las bases para la formulación del arancel externo común y con él la Unión Aduanera andina.

La reactivación se manifestó en diversos aspectos como el crecimiento del comercio, las inversiones y la creciente interrelación de los miembros de la sociedad civil. También se han logrado cambios institucionales para dinamizar el funcionamiento del proceso, como es la sustitución de la Junta del Acuerdo de Cartagena por una Secretaría General, máximo órgano técnico con amplios poderes supranacionales, adicionalmente se han formalizado nuevos órganos como el Consejo Presidencial Andino, Consejo Andino de Cancilleres, Consejo Asesor de Ministros de Hacienda o Finanzas, Bancos Centrales y Responsables de Planeación Económica con la tarea de armonización y coordinación de las políticas macroeconómicas.

Se incluyó además el Parlamento Andino, un Tribunal Andino de Justicia, la Corporación Andina de Fomento y el Fondo Latinoamericano de Reservas, va-

¹⁰ CEPAL, *El Regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, 1994, pp. 12 y 13.

rios convenios suscritos en el área social, los comités consultivos laborales, empresariales y la Universidad Andina Simón Bolívar.

En el año 2000, los mandatarios de los países miembros ratificaron los compromisos relativos al Mercado Común, la instrumentación de la política externa común, el desarrollo de una agenda social y la ejecución de una política comunitaria de integración.

Mercado Común del Sur

Iniciados los años ochenta del siglo pasado y con la recuperación de la democracia, los presidentes de Argentina, Raúl Alfonsín y de Brasil José Sarney, se acercaron para poner los cimientos de lo que más tarde daría origen al MERCOSUR. Lo hicieron por razones económicas y sobre todo políticas, como una estrategia de poner fin a las hipótesis de conflicto - más ideológicas que reales - y contribuyera a consolidar la transición democrática en el Cono Sur.

Así, Brasil aceptó apostar por una apertura comercial gradual, reduciendo sus aranceles, tradicionalmente altos y Argentina se dispuso a adoptar una mayor protección ante terceros países en determinados sectores, ofreciendo ambos un acceso preferencial a sus respectivos mercados.

En 1991 se formalizó la incorporación de Paraguay y Uruguay al proyecto que - con la firma del Tratado de Asunción - dio origen al Mercado Común del Sur. Durante una primera etapa se establecieron las líneas generales de una Unión Aduanera Imperfecta y si bien se pretendió seguir algunas de las pautas del modelo de la entonces Comunidad Económica Europea, no se logró concretar.

Fue en 1994, con la firma del Protocolo de Ouro Preto cuando se dieron los pasos más importantes hacia la creación de una estructura legal e institucional legitimada por los cuatro miembros. Por primera vez se asignó al MERCOSUR una personería jurídica que hizo de ese bloque regional un sujeto del derecho internacional. A partir de este protocolo la dimensión política cobró un mayor impulso cuando en 1998 se creó el llamado Foro de Consulta y Concertación Política que permitió contar con una instancia para avanzar más allá de los aspectos económicos-comerciales y profundizar el diálogo entre los Estados miembros, así como entre éstos y los países asociados, Chile, Bolivia, en temas de política externa y de una agenda política común.

Igualmente la aprobación del Protocolo de Olivos sobre solución de controversias, firmado en 2002 y ratificado en 2004, permitió la creación del Tribunal Permanente de Revisión y una serie de tribunales ad hoc. Con esto se avanzó hacia una interpretación uniforme de reglas comunes y generó una jurisprudencia que reforzó el respeto por los compromisos del bloque, además de dotar de una mayor seguridad jurídica al intercambio de bienes y servicios y generar mayor confianza por parte del sector privado y de los inversores.

Sin embargo, a partir de 1999, luego de una etapa de intenso intercambio comercial y de inversiones entre los miembros del bloque, se produjo una serie de

asincronías que llevaron al MERCOSUR a una relativa parálisis, de la cual todavía no ha salido.

El trienio 1999-2001 registró una de las peores etapas en la historia del MERCOSUR debido a la crisis externa brasileña a finales de 1998 que culminó con la devaluación a principios del año siguiente y a la de Argentina, que se agravó a finales de 2000.

El deterioro del cuadro regional en los últimos años fue resultado de varios factores negativos: 1) como se señala, la devaluación del tipo de cambio en Brasil y la crisis argentina, provocó una alteración significativa en la competitividad intrabloque; 2) la declinación de los términos de intercambio que redujo de forma desigual el ingreso de exportaciones de los cuatro países del MERCOSUR y 3) el aumento en la percepción de riesgo país comprendido en el financiamiento a los mercados emergentes, lo cual derivó en un incremento de su costo y una reducción de la oferta de recursos externos para estos países.

Durante ese período, los integrantes del bloque, inmersos en dificultades económicas internas, se mostraron vulnerables a los grupos de presión y se atascaron en torno a controversias específicas que hicieron que los gobiernos expresaran dudas sobre el futuro del proceso de integración. En general, buena parte de los problemas obedecieron a que la visión preponderante hasta entonces se había centrado en el libre comercio sin plantearse seriamente una mayor institucionalización, articulación de políticas tributarias y coordinación macroeconómica.

El balance del escenario de la zona en esos años fue poco alentador: la interdependencia ha funcionado en sentido negativo, con una leve recuperación durante los siguientes años. La expansión de la actividad económica y el incremento de las importaciones en la principal economía del MERCOSUR (Brasil), implicó poco o ningún beneficio a los demás miembros del bloque, al tiempo que se generó incertidumbre, alimentó expectativas pesimistas, tornó más severas las condiciones para el financiamiento externo y condicionó la adopción de políticas más restrictivas en los países de su entorno, con el obvio perjuicio para el crecimiento de la zona.

Con la elección de Lula da Silva en Brasil, Néstor Kichner en Argentina y Tabaré Vázquez en Uruguay, se abrió una nueva época en el desarrollo del bloque, al comprometerse los mandatarios a darle mayor impulso al proceso. Ejemplo de ello fue el Consenso de Buenos Aires (octubre de 2003) mediante el cual Argentina y Brasil elaboraron un planteamiento orientado a recuperar una agenda latinoamericana que permitiera abrir paso a una alternativa distinta a la plasmada por el Consenso de Washington, que se propagaba en la región en los años noventa.

Otra de las más importantes señales sobre la disposición de los gobiernos para modificar la estructura institucional del bloque fue expresado en la Cumbre de Iguazú de julio de 2004, donde el Consejo del Mercado Común propuso identificar los aspectos del Protocolo de Ouro Preto que podrían ser motivo de revisión a la luz de los recientes avances institucionales. Como por ejemplo el compromiso de los gobernantes a debatir la creación de un parlamento regional como órgano político de representación democrática que dotara al bloque de

mayor legitimidad entre los ciudadanos y comprometiera más a las sociedades con el proceso de integración.

Cabe mencionar, que en esta cumbre, México solicitó formalmente su ingreso a dicho bloque como país asociado. Fue aceptado, pero hasta que no se firmara un tratado de libre comercio, quedaría en un ambiguo estatus de “país observador”. Venezuela fue aceptada como miembro activo en junio de 2006, si bien todavía el senado de Brasil y de Paraguay no lo ratificaron.

IV. Estado Actual de la Integración Regional en América del Sur

Como se señala tanto MERCOSUR y como la Comunidad Andina de Naciones avanzaron hasta constituir una Unión Aduanera, si bien Imperfecta. Sin embargo, el panorama de las mismas, es hoy decepcionante. En el caso de la CAN, más allá de las dificultades históricas para la implementación del Arancel Externo Común, AEC, las fuerzas adquirieron su máxima expresión en el año 2004, cuando los países miembros decidieron darse flexibilidad para negociar acuerdos de libre comercio con terceros países. Esta opción fue utilizada por los gobiernos de Colombia, Perú y Ecuador para iniciar negociaciones para un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos. Los dos primeros concluyeron sus negociaciones en 2006, en tanto que las negociaciones con Ecuador fueron suspendidas. Este cuadro sumado a otras consideraciones ideológicas, llevó al gobierno de Venezuela a retirarse en el 2006 y solicitar su incorporación como miembro pleno al MERCOSUR.

La trayectoria del MERCOSUR no fue más exitosa. La implementación del AEC fue sólo parcial e incompleta. Solo el 35 por ciento del valor de las importaciones de los países miembros están gravadas por el mismo arancel que el AEC, todos los bienes sujetos a tratamiento preferencial continúan sujetas a reglas de origen, y aún no está vigente un código aduanero común y prácticamente no se ha avanzado en la discusión de procedimientos para la distribución de la renta aduanera. La incorporación de Venezuela sacudió internamente al Bloque, al dejar pendiente de resolución “detalles técnicos” como los cronogramas del comercio intraregional y de adopción del AEC.

Asimismo la pretensión del gobierno uruguayo de negociar un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, puso en cuestión el propio formato de la unión aduanera, al negarse el resto de los países a la firma de acuerdos a nivel individual.

Los procesos de integración en América del Sur han enfrentado una característica común, que es un nivel de interdependencia económica comparativamente bajo. A pesar del rápido crecimiento de los flujos de comercio intraregional durante la década del noventa del pasado siglo, el porcentaje de exportaciones intraregionales respecto a las totales en el MERCOSUR apenas superó el 20 por ciento en el momento de mayor intensidad del vínculo regional, 1997-1998. Durante el perí-

odo posterior el peso relativo del intercambio intraregional se contrae significativamente y en el año 2005 se mantenía por debajo del 13 por ciento, inferior al de otras regiones que registran procesos de integración exitosos como la Unión Europea registra el 61 por ciento o el TLCAN de 56 por ciento.¹¹

Junto a la baja intensidad promedio de la interdependencia, destaca en el caso del MERCOSUR, su fuerte asimetría. Las diferencias de tamaño, coeficientes de apertura y diversificación de la estructura productiva que caracterizan a los países de la región implican una distribución muy heterogénea de incentivos nacionales para cooperar y resignar discrecionalidad en ciertos campos de política, como lo requiere la constitución de una unión aduanera. Esta asimetría estructural se agravó en los últimos años, cuando por ej. Brasil exportaba al MERCOSUR más del 17 por ciento y para el 2005 representaba solo el 10 por ciento. Inversamente las importaciones provenientes de Brasil como proporción de las totales de los otros miembros aumentaron su participación del 24 al 33 por ciento.

La intensidad de la interdependencia también es baja en la CAN. Así las exportaciones intracomunitarias han representado alrededor del 10 por ciento de las exportaciones totales, porcentaje que aumenta entre 15 y 20 por ciento cuando se excluye el petróleo. Las relaciones comerciales intra-CAN muestran también una fuerte asimetría, mientras que países como Bolivia y Colombia dirigen al mercado regional entre un cuarto y un quinto de sus exportaciones totales, Venezuela (2006) y Perú no llegaron al 10 por ciento.¹²

Igualmente, los conflictos económicos y políticos al interior de los bloques se han agudizado en las últimas fechas. Dentro de MERCOSUR, Uruguay y Argentina mantienen divergencias por la construcción de las papeleras en territorio del primero, lo que pone de manifiesto la no existencia de instancias en el bloque capaces de resolver crisis de este tipo. Paraguay reclamó a Brasil un mejor trato para el excedente de energía que se produce en la Hidroeléctrica Binacional Ytaipú, lo que finalmente se resolvió favorablemente para Paraguay.

Igualmente al interior de la CAN, el ataque Colombiano a un campamento de las FARC en territorio de Ecuador ha deteriorado las relaciones entre ambos países, agudizado el conflicto con el hallazgo en octubre de 2009 de más campamentos.

Igualmente Ecuador y Bolivia presentaron controversias contra Brasil por el pago de deudas y extracción de gas y petróleo.

La bonanza económica de los últimos años, antes de la actual crisis, llevó a incrementar los problemas en los procesos de Integración ya que al tratar cada país de lograr una mejor inserción en el mercado mundial, agudizó la desunión. Tan es así que en la última Cumbre de presidentes del MERCOSUR en Sauípe, Brasil, en diciembre de 2008, no se logró eliminar el Doble Arancel y la aprobar el Código Aduanero Regional, requisitos necesarios para avanzar en la consoli-

¹¹ Z Roberto Bouzas, Pedro da Motta Veiga, Sandra Ríos, *Crisis y Perspectivas de la Integración en América del Sur*, Trabajo presentado al Taller de Trabajo América Latina: ¿integración o fragmentación?, México, abril de 2007, pp. 6 y 7.

¹² Secretaría general de la Comunidad Andina, 2006.

dación de la Unión Aduanera.

Por lo señalado precedentemente, considero que los reiterados fracasos para consolidar una Integración Económica, ha llevado los países de América del Sur a apostar por compromisos menos profundos y de carácter sobre todo políticos, cuya materialización es la Unión de Naciones Suramericanas, UNASUR.

V. Institucionalización del Espacio Suramericano

En el año 2004 en Cusco, Bolivia, la cumbre de presidentes de América del Sur y a instancias del gobierno de Brasil, decidió conformar la Comunidad Sudamericana de Naciones que buscaba la convergencia entre MERCOSUR y la CAN.

La Declaración de Cusco decía:

"El espacio sudamericano integrado se desarrollará y perfeccionará impulsando (...) la profundización de la convergencia entre MERCOSUR, la Comunidad Andina y Chile a través del perfeccionamiento de la Zona de Libre Comercio, apoyándose en lo pertinente en la Resolución 59 del XIII Consejo de Ministros de la ALADI del 18 de octubre de 2004 y su evolución a fases superiores de la integración económica, social e institucional".¹³

Este modelo de integración que se basaba fundamentalmente en la convergencia comercial, fue transformado en la Declaración de Cochabamba en 2006:

"Este nuevo modelo de integración comprende el ámbito comercial y una articulación económica y productiva más amplia, así como nuevas formas de cooperación política, social y cultural, tanto públicas y privadas, como de otras formas de organización de la sociedad civil. Se trata de una integración innovadora que incluya todos los logros y lo avanzado por los procesos del MERCOSUR y la CAN, así como la experiencia de Chile, Guyana y Surinam, yendo más allá de la convergencia de los mismos. El objetivo último de este proceso de integración es y será favorecer un desarrollo más equitativo, armónico e integral de América del Sur".¹⁴

En el año 2007, en la Cumbre Energética de Isla Margarita se rebautizó como UNASUR y en Brasilia el 23 mayo de 2008 se firmó el Tratado constitutivo, con la participación de doce países: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay (MERCOSUR); Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú (Comunidad Andina de Naciones); además Chile, Guyana, Surinam, Venezuela.

Sin embargo cabe aclarar que aún no ha sido ratificado el tratado por nueve de los doce países, proceso que podría llevar de dos a tres años para entrar en vigor.

¹³ Revista de la Integración, 2008, p.14.

¹⁴ Ibid., p.15.

En el preámbulo del Tratado se acordó el siguiente texto:

"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 Surinam, yendo más allá de la convergencia de los mismos."

Sobre el tema comercial se aprobó, en la parte de los objetivos, una redacción amplia que enfatiza el tema del desarrollo económico, la superación de asimetrías y el bienestar de la población. En el artículo 2 del Tratado, se señala:

"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, 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".¹⁵

Entre los objetivos específicos destacan:

- 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;
- Erradicación del Analfabetismo, reconocimiento regional de estudios y títulos;
- Desarrollo Social y erradicación de la pobreza;
- Integración Energética;
- Desarrollo de la Infraestructura para interconectar la región;
- Superar Asimetrías;
- Atender el Medio Ambiente;
- Afianzar instituciones financieras;
- 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;
- El reconocimiento de derechos a los nacionales de un Estado Miembro en los otros Estados;
- Integración industrial, productiva;
- Cooperación económica, etc.

Las Instituciones principales son: Parlamento Suramericano, con sede en la ciudad de Cochabamba, Bolivia; Consejo de Defensa, Consejo Energético, Banco del Sur, Secretaría General.

¹⁵ UNASUR, *Tratado*, 2008.

El fuerte sesgo político se explicitó en la Declaración de la Moneda emitida en la Cumbre de Santiago de Chile en septiembre de 2008, en la cual se acordó la histórica decisión de condenar cualquier golpe de Estado en Bolivia y de dar todo el apoyo al gobierno constitucional de Evo Morales, que fue democráticamente refrendado.

El 16 y 17 de diciembre de 2008, en Sauípe, estado de Bahía, Brasil, la Cumbre de UNASUR, tuvo como países invitados a México y Cuba. Brasil, promotor de este encuentro, fortaleció su liderazgo en la región, donde los principales logros fueron: La plena incorporación de Cuba al sistema latinoamericano; la creación de la Cumbre de América Latina sobre Cooperación y Desarrollo, CALC, a fin de constituir con el Grupo de Río, un organismo exclusivamente latinoamericano, sin la participación de Estados Unidos ni Europa; Aprobación del Consejo de Defensa y de Salud; Coordinación de los países para las futuras actuaciones en el G20, donde participan Argentina, Brasil y México.

El Consejo de Defensa se constituyó formalmente en Chile el 9 de marzo 2009. El nuevo organismo militar se concibe como un mecanismo de integración, diálogo y cooperación en materia de defensa de los 12 países que componen UNASUR. No pretende ser una fuerza armada de corte clásico al estilo de la OTAN, en una parte de la región donde los nacionalismos son tan fuertes y los roces fronterizos tan habituales, lo que lo hace inviable. Uno de los asuntos que más controversia generó fue la vuelta a las aguas latinoamericanas de la IV Flota de Estados Unidos después de 58 años de inactividad. Venezuela lo considera una amenaza, pero más allá de reconocer cierta preocupación, ningún país quiso confrontarse con el país del norte.

En la Declaración final de la cumbre de la UNASUR en Bariloche, del 28 de agosto del 2009, convocada para tratar la participación de Estados Unidos en siete bases colombianas, se expuso:

- Fortalecer a Suramérica como zona de paz, comprometiéndonos a establecer un mecanismo de confianza mutua en materia de defensa y seguridad, sosteniendo nuestra decisión de abstenernos de recurrir a la amenaza o el uso de la fuerza contra la integralidad territorial de otro Estado de la Unasur;
- Reafirmar que la presencia de fuerzas militares extranjeras no puede con sus medios y recursos vinculados y objetivos propios amenazar la soberanía e integridad de cualquier nación suramericana y en consecuencia, a la paz de la región.
- Instruir a sus Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa a celebrar una reunión extraordinaria durante el mes de septiembre próximo, para que en pos de una mayor transparencia diseñen medidas de fomento de la confianza y la seguridad, incluyendo mecanismos concretos de implementación y garantía para todos los países aplicables a los acuerdos existentes con los países de la región, extrarregionales, así como el tráfico ilícito de armas al narcotráfico y el terrorismo de conformidad a la legislación de cada país. Estos mecanismos deberán contemplar los principios irrestrictos, respecto a la soberanía, integridad, inviolabilidad territorial y no injerencia de los asuntos internos de los Estados;

- Instruir al Consejo Sudamericano de Defensa para que analice el texto sobre estrategia suramericana, Libro Blanco del Comando de Movilidad Aérea (AMC) y realice una verificación de la situación en fronteras que eleve un estudio resultante al Consejo de Jefas y Jefes de Estado de Gobierno, a fin de considerar cursos de acción a seguir.
- Instruir al Consejo Suramericano de lucha contra el narcotráfico que elaboren, de forma urgente, su estatuto y un plan de acción con el objeto de definir una estrategia suramericana de lucha contra el narcotráfico y para el fortalecimiento de la cooperación entre los organismos especializados de nuestros países.

No obstante haber logrado el consenso en estos puntos de la redacción final del documento, quedaron otros importantes sin resolver, entre ellos, el que trata sobre la controvertida decisión de Colombia de permitir bases del ejército de Estados Unidos, todo ello envuelto en un malestar generado por la dilación del encuentro¹⁶

La percepción de los analistas es que los proyectos de UNASUR deben concretarse y si bien el proceso marcha lentamente, en el pasado septiembre, siete países sudamericanos (Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Paraguay, Venezuela, Uruguay) crearon finalmente el Banco del Sur, cuya sede será Caracas e iniciará con un capital de 7 mil millones de dólares, con aportaciones individuales de 2 mil millones de dólares por parte de Argentina, Brasil y Venezuela, mientras que Bolivia, Ecuador, Paraguay y Uruguay, entregarán cantidades no definidas con las que se pretende cerrar la suma acordada. Asimismo se pretende que el banco constituya un paso hacia la creación de un fondo de reservas sudamericanas y una moneda común.¹⁷

Igualmente se ha debatido la creación de cuatro órganos ministeriales, que se suman a los ya existentes, como el de Desarrollo Social, Cultura y Educación, Infraestructura y Combate contra el Narcotráfico.

VI. Reflexiones Finales

Han transcurridos doscientos años de la consecución de la independencia de los países latinoamericanos y los intentos de Integración Regional que nacieron con ella, son todavía hoy un tema pendiente.

En el siglo XIX, los proyectos respondían a la defensa de la recién conquistada soberanía nacional frente a fuerzas intervencionistas extranjeras. En el siglo siguiente, concretamente en la década de los años cincuenta, la integración económica surgió como la posibilidad de superar la desunión, emulando el proyecto de la Comunidad Económica Europea, sin embargo solo se aprobó un Área de Libre

¹⁶ <http://www.lanacion.com.ar>

¹⁷ Periódico La Jornada, 28 de septiembre de 2009, p. 29.

Comercio y para el siglo xxi, MERCOSUR y la Comunidad Andina de Naciones que se plantearon superar una integración meramente comercial con la constitución de Uniones Aduaneras, si bien imperfectas, están hoy casi agónicas.

¿Por qué estos avatares de la Integración Regional en América Latina y específicamente en América del Sur? Posiblemente esta malograda integración obedece a que para cumplir con los objetivos de una profundización del proyecto se requiere de políticas comunes que solo instituciones Supranacionales podrían resolver, pero que lamentablemente los gobiernos nacionales no están dispuestos a asumir, porque ello implicaría ceder parte de su soberanía, labrada en el siglo xix, con la constitución del Estado-Nación.

Quizás un proyecto de Cooperación Política, como UNASUR, con objetivos puntuales y concretos, como el Banco del Sur, de infraestructura, energéticos, apoyo a los procesos democráticos, podría ser la base para superar tantos obstáculos y lograr la tan anhelada Integración Regional.

VII. Bibliografía

- BID-INTAL (2009) *Informe MERCOSUR, no.13, 2007-2008.*
- CEPAL (2008) *Panorama de la Inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2007 Tendencias 2008.* Santiago de Chile.
- COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES, Secretaría General, Revista de la Integración, julio 2008.
- Lerman Alperstein, Aída, *Multilateralismo y Regionalismo en América Latina*, Miguel Ángel Porrúa editores, Intam, Universidad Autónoma Metropolitana, 2002.
- _____, *Ideas y Proyectos de la Integración Latinoamericana*, Universidad Autónoma Metropolitana, X, 1996.
- Peña, Félix, (2009) "La Integración del Espacio Sudamericanos. ¿La Unasur y el MERCOSUR pueden complementarse?" en *Revista Nueva Sociedad*, num. 219, enero-febrero.
- Unión de Naciones Suramericanas, UNASUR:
www.comunidadandina.org/sudamericana.htm
www.comunidadandina.org/unasur/tratadoconstitutivo.htm
www.uniondenacionessuramericanas.com
www.integracionssur.com/sudamericana/TratadoUnasurBrasil08
www.embajadadebolivia.com.ar/que-es-unasur.doc