

¿Adónde va la UNASUR?

Alberto J. Sosa

Marzo 2014

En América del Sur actualmente conviven distintos procesos de integración, con diferentes estilos y características: la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), la Alianza Bolivariana de las Américas (ALBA), la Alianza del Pacífico (AP) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Sin embargo, la UNASUR se caracteriza por cobijar a los restantes procesos de integración¹ que interactúan dentro de ella, procurando hacer prevalecer sus particulares criterios e intereses. Estos muchas veces reflejan los estilos de acumulación predominantes en cada país y las alianzas de sus elites con sus homólogas de otras naciones, especialmente las del mundo central. Por ello, nos permitimos calificar a la UNASUR como un club de clubes que aglutina a otros de menor tamaño geográfico (ALBA, AP y MERCOSUR).

La unión de Argentina y Brasil con los demás países suramericanos en una comunidad política y quizás económica, podría conformar una potencia con peso en el sistema mundial². Para propender a dicho objetivo se tornó necesario crear un organismo que comprendiese a todas las naciones de América del Sur que no participaban plenamente del MERCOSUR, con el fin de promover la realización de proyectos de integración no sólo económico-comerciales, sino también de comunicación, infraestructura, transporte, energía, educación, cultura, ciencia y tecnología.

La celebración del Tratado de la UNASUR (23/05/2008), amplió aun más la esfera de actuación de los procesos de integración vigentes, comprendiendo el ámbito de la defensa, las finanzas y la prevención y lucha contra el problema de las drogas, detentando incluso una incumbencia mayor que su predecesora (Comunidad Sudamericana de Naciones) y fue un acontecimiento ya que por medio de diversas intervenciones este nuevo actor adquirió protagonismo internacional, aún antes de su nacimiento como organización jurídico-institucional. Su poder de facto se evidenció en su desempeño ordenador y pacificador a escala suramericana. Por ejemplo, el conflicto motivado por la tentativa de secesión de la Media Luna boliviana para vulnerar al gobierno de Evo Morales; el contencioso Ecuador-Colombia, cuando tropas de este país invadieron territorio de aquel, so pretexto de capturar y matar a un jefe guerrillero de las FARC; la disputa colombo-venezolana por las bases militares instaladas en territorio de Colombia; y la rebelión o motín policial ecuatoriano con el propósito de destituir al presidente Rafael Correa.

Con el fin de conjeturar acerca del futuro de la UNASUR, vamos a caracterizar someramente a cada uno de los clubes que conforman dicha organización. Dada su mayor importancia política y económica, ahondamos en el rol del aglomerado MERCOSUR.

ALBA

Este agrupamiento se basa en mecanismos de solidaridad, cooperación y complementación, opuestos a los de competencia y libre comercio³. El petróleo de Venezuela, a través de PEDEVESA y de iniciativas como PETROSUR y PETROCARIBE, cuyo precio es financiado en

¹ No incluimos a la Comunidad Andina de Naciones (CAN) porque se encuentra en un estado de abatimiento progresivo. Sólo uno de sus institutos exhibe vitalidad: la Corporación Andina de Fomento (CAF),

² Moniz Bandeira, Luiz Alberto. *Geopolítica e Política Exterior. Estados Unidos, Brasil e América do Sul*, 2ª ed. Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão, 2010, p. 117.

³ Katz, Claudio. *El rediseño de América Latina*, Buenos Aires. Ediciones Luxemburg, 2006, p. 13.

cuotas deviene la rueda maestra de este proceso de integración. El objetivo es tender al autoabastecimiento energético de la región, organizando la actividad económica y mitigando las presiones disgregadoras que ejercen grupos económicos hostiles a este proceso de integración⁴. También destacan los convenios Venezuela-Cuba en los que se estipula la retribución del petróleo venezolano por las prestaciones cubanas en materia de salud (médicos, odontólogos, oftalmólogos, vacunación, instalación de clínicas) y educación (campañas de alfabetización). Estos acuerdos jerarquizan el ámbito de la salud y la educación, desplegando servicios públicos que favorecen a los sectores sociales más necesitados. Con este tipo de acuerdos el ALBA señala cuáles son sus prioridades⁵. La integración, en este caso, tiene como principales destinatarios a los pueblos y a los movimientos sociales que sirven de sustento político al conglomerado. Es el único de los procesos de integración que no está orientado exclusiva o predominantemente por los mecanismos del mercado y el lucro. El intercambio está basado en las “ventajas cooperativas” y no en las “competitivas” de cada economía.

Este modelo procura reducir las asimetrías entre los países. También pretende utilizar una moneda virtual -el Sucre- para operar las transacciones mercantiles y en este aspecto su desiderátum es alcanzar un “comercio justo”.

El PB de Venezuela representa alrededor del 75% del PB del ALBA⁶, es decir que el anclaje y destino del proyecto bolivariano está directamente asociado a aquél país. Se trata de un aglomerado bastante asimétrico por el peso específico de Venezuela y el rol que ésta nación desempeña en el mismo. El ALBA en términos de tamaño económico equivale a la Argentina, su potencial no es demasiado relevante o crucial y de los tres conglomerados que conforman la UNASUR, es el de menor porte.

El principal recurso productivo y exportable de los miembros sudamericanos del ALBA es el energético. El petróleo y el gas en el caso venezolano; el gas en el de Bolivia; y el petróleo en el de Ecuador.

Alianza del Pacífico

Está integrada por México, Colombia, Chile y Perú que comparten un credo neoliberal, con sus diferentes matices políticos. Este conglomerado surgió en un contexto de ascenso económico de Asia, de recuperación económica de EUA pos-crisis 2008/09 y de debilitamiento político e institucional del MERCOSUR⁷.

A diferencia del ALBA, la AP procura alcanzar el comercio libre y la apertura financiera, su objeto no apunta a la promoción de los sectores sociales bajos, sino al progreso y expansión de sus grupos económicos concentrados. Los países miembros acordaron (enero 2013) eliminar tarifas para el 90% de las mercaderías que circulan dentro de sus mercados y la integración de sus mercados financieros. Desde mayo de 2011 los tres miembros sudamericanos (Chile, Perú y Colombia) articularon sus mercados financieros en una bolsa de valores o Mercado Integrado Latinoamericano (MILA), tendiendo a facilitar e incrementar las inversiones extranjeras. Aunque el MILA haya surgido fuera del ámbito de la Alianza del Pacífico, la eventual adhesión de México no debe descartarse.

A pesar de su denominación, reivindicando su pertenencia al Pacífico, México y Colombia⁸ son países bioceánicos que difícilmente renuncien a dicha condición o ventaja geopolítica, o sea que es dable esperar que también concedan prioridad al Atlántico y a los mercados de su

⁴ *Ibíd.*, p. 74.

⁵ *Ibíd.*, pp. 67-68.

⁶ Hendler, Bruno. *A Aliança do Pacífico e os rumos da América Latina: desafios de integração, relações especiais com os Estados Unidos e aproximação com a Ásia*. <http://mundorama.net/2013/06/29/a-alianca-do-pacifico-e-os-rumos-da-america-latina-desafios-de-integracao-relacoes-especiais-com-os-estados-unidos-e-aproximacao-com-a-asia-por-bruno-hendler/> (Consulta 8 de marzo de 2014).

⁷ *Ibíd.*

⁸ Único país sudamericano que reviste esta condición.

vecindad inmediata. Son países mineros⁹, pero también con recursos energéticos (México, Colombia) y algún despliegue industrial en el caso de México y Colombia¹⁰.

Es un aglomerado menos asimétrico que el ALBA, dado que Perú el país de menor potencial económico explica el 10% del PB del conjunto. Mientras que México, el de mayor tamaño, país de América del Norte que incursiona en América del Sur, detenta aproximadamente el 60% del producto bruto agregado¹¹. Chile tercero en tamaño dentro de la AP, tiene importantes relaciones económicas, políticas y militares con Argentina¹², entre ellas el proyecto de megaminería en la zona cordillerana. Todos los miembros están vinculados a EUA por medio de Tratados de Libre Comercio bilaterales, registran un intercambio comercial bajo entre ellos y sus principales clientes se hallan en el Pacífico y particularmente en China (Chile y Perú); en EUA (México 90% transacciones); y EUA y China (Colombia).

Asimismo, Colombia y México -y en menor medida Perú- están aliados con EUA¹³ en el combate a la producción, tráfico y comercialización de estupefacientes. Así es que dichos países latinoamericanos recibieron en los últimos tiempos entrenamiento, asesoramiento y equipamiento militar y policial y en el caso específico de Colombia la instalación de bases militares. El "Plan Colombia", por ejemplo, adquirió, con el financiamiento de EUA, un sesgo militar y policial, subestimando el carácter socioeconómico del problema y dando lugar a casos de violación de derechos humanos por parte de grupos paramilitares como las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC)¹⁴. De modo similar, el flujo migratorio de mexicanos para los EUA pasó a ser tratado como una cuestión de seguridad, sin considerar que muchos emigrantes optan por ese camino como consecuencia de la falencia y pérdida de competitividad de la producción agropecuaria mexicana, luego de la adhesión del país al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que carece de fondos compensatorios para el tratamiento de las asimetrías existentes entre los países miembros.

MERCOSUR

Es el más importante de los tres aglomerados, el único que tiene un arancel externo común y cuyo objetivo es crear un mercado común relativamente protegido, que incluye a la primera y segunda economía de América del Sur. Está basado en la alianza política y la cooperación económica de Brasil-Argentina+ Venezuela. Brasil es el motor del agrupamiento, su economía representa más del 70% del PBI del bloque, más de la mitad del PBI sudamericano y aproximadamente el 50% de su población. Su ethos o anclaje social es más complejo que el del ALBA o la AP: no está orientado a los sectores sociales subalternos ni se focaliza exclusivamente en el interés de los grupos económicos más concentrados.

La producción alimenticia es la característica común de las economías de los países fundadores¹⁵ (Brasil, Argentina, Paraguay, Uruguay). La adhesión de Venezuela le agrega su potencial energético y metalífero (hierro, acero, aluminio).

Brasil y Argentina se caracterizan por la mayor diversidad de sus economías. Por su lado Argentina posee el 2º parque industrial sudamericano y el 3º de Latinoamérica. A su vez Brasil produce de alimentos de clima templado y cálido, posee reservas minerales (hierro y acero) y dispone de energía convencional y no convencional. Su parque industrial y tecnológico es el más conspicuo de América Latina.

⁹ Chile, Perú y México poseen casi la mitad de las reservas de cobre del mundo. Brukmann, Mónica. *Recursos naturales y la geopolítica de la integración Sudamericana*. <http://www.rebellion.org/docs/127270.pdf>. (Consulta 8 de marzo de 2014).

¹⁰México es la 2ª economía de América Latina; Colombia la 4ª de A. Latina y la 3ª de Sudamérica. <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/6/51946/AnuarioEstadistico2013.pdf> (Consulta 13 de marzo 2014).

¹¹ Hendler, B. Op. Cit.

¹² Tratado de Maipú firmado el 30/10/2009 por las presidentes Cristina Fernández de Kirchner (Argentina) y Michelle Bachelet Jería (Chile). www.amersur.org.ar (Consulta 13 de marzo de 2014).

¹³ Principal país consumidor de estupefacientes del planeta.

¹⁴ Hendler, B. Op. Cit.

¹⁵ El complejo soja es el principal proveedor de divisas.

El **MERCOSUR político** ha exhibido un éxito relativo en el último decenio, a partir de las coincidencias de los presidentes Luiz Inácio Lula da Silva (Brasil)- Néstor Kirchner (Argentina)- Hugo Chávez (Venezuela), posibilitando que América del Sur pudiera mantener y reproducir por medios propios su orden y seguridad.

Antaño, cuando se desataba un conflicto interno o internacional en América del Sur, se tornaba obligatoria la intervención o mediación de la embajada de EUA o de su Departamento de Estado. En los últimos años dicha norma consuetudinaria fue dejada de lado, puesto que Brasil en el caso ecuatoriano¹⁶; Brasil-Argentina en el de Bolivia¹⁷; MERCOSUR en el de Paraguay¹⁸ asumieron un rol de tipo arbitral para la solución de diversos conflictos. Asimismo, también la UNASUR ha cumplido ese rol arbitral en distintos y posteriores contenciosos.

A principios del siglo XX, los gobiernos de Argentina-Brasil-Chile (ABC), habían intentado conformar una alianza política que actuara como mecanismo de equilibrio de poder (control de la carrera de armamentos) y también evitara la intromisión extranjera (europea y estadounidense) en América Latina. El Barón de Río Branco, Julio Argentino Roca y Bartolomé Mitre fueron impulsores de la entente sudamericana, que operó con suerte dispar¹⁹. A pesar de que los entonces países más importantes de América del Sur suscribieron el Tratado del ABC, este no entró en vigencia.

Crisis y debilitamiento del MERCOSUR

No obstante que el MERCOSUR o algunos de sus miembros han logrado mantener y reproducir el orden en su área de influencia, no han podido transformarlo²⁰. Se mantienen las asimetrías entre países, entre las regiones dentro de un mismo país y también entre los diversos sectores sociales, aunque en algunos países han disminuido los indicadores de desigualdad.

El **MERCOSUR productivo** a diferencia de otros momentos de la relación bilateral Argentina-Brasil o de procesos de integración del Cono Sur, por distintos motivos se encuentra en un estadio de languidez. Uno que juzgamos primordial, es que se estaría dando por parte de los gobiernos de los países miembros del MERCOSUR una política de intervenciones puntuales, nacionales y no coordinadas en los mercados, agudizando, sin darse cuenta ni desearlo, las dificultades del conglomerado²¹.

Argentina pareciera que pretende concretar su reindustrialización dentro del marco de su mercado doméstico, aún en un contexto de globalización de los mercados. Así es que llega al extremo de limitar las importaciones procedentes desde Uruguay, país de menor potencial que Argentina y con una población cercana a los 3 millones de habitantes. Obviamente que si los empresarios argentinos no están en condiciones de competir con sus similares del Uruguay, a pesar de la protección y los diversos auxilios que reciben sin compromisos a su cargo, difícilmente podrán contender con sus homólogos de países de mayor tamaño.

Brasil, por su lado, presta más atención a su promoción dentro del sistema mundial, a lograr un asiento permanente en el Consejo de Seguridad y a su protagonismo en el BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), que al proceso de fortalecimiento del MERCOSUR y por ende de la UNASUR.

¹⁶ Destitución de Lucio Gutiérrez.

¹⁷ Casos de Gonzalo Sánchez de Losada y Carlos Mesa Gisbert.

¹⁸ Casos de Juan Carlos Wasmosy, de Raúl Cubas Grau, de Luis González Macchi y de Fernando Lugo.

¹⁹ Secesión de Panamá del territorio de Colombia, T. Roosevelt aplica la política del "big stick" (1903); Alsop & Company Chile. Taft intenta aplicar la "diplomacia del dólar" (1909); Woodrow Wilson invade México-Puerto Veracruz invocando el "imperialismo moral" (1914). El mantenimiento del orden es de incumbencia o responsabilidad latinoamericana. La entente actuaba ex post facto, una vez deflagrado conflicto.

²⁰ Los presidentes Carlos S. Menem (Argentina) y Fernando Collor de Mello (Brasil) suscribieron con Paraguay y Uruguay, el Tratado de Asunción para la constitución del MERCOSUR, con una impronta que contradecía el esquema industrialista de sus predecesores Alfonsín-Sarney. Sosa, Alberto J. *A+B Alianza Argentina-Brasil e Integración Sudamericana*, Buenos Aires, Editorial Biblos, 2011, p. 145.

²¹ Pinheiro Guimaraes, Samuel. *MERCOSUR y China: tres caminos*. Sitio web AmerSur <http://www.amersur.org.ar/Integ/Guimaraes1210-3.htm>. (Consulta 8 de marzo de 2014).

Concomitantemente, los sectores industriales de los países del MERCOSUR, debido a la penetración de las exportaciones chinas, europeas y estadounidenses, están perdiendo mercados para sus productos manufactureros en los países del bloque y disminuyendo su importancia en la agenda de comercio exterior de cada Estado Parte. Como el vínculo principal del proceso de integración es el comercio industrial (y no el comercio de productos agrícolas o minerales), el MERCOSUR dejaría de ser relevante para Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela. El bloque corre el riesgo de debilitarse aún más, como ya ocurrió con otros esquemas de integración en América del Sur²².

Llama la atención que en otras épocas, aún bajo dictaduras militares que concedían prioridad al conflicto con ciertos países limítrofes, los países del Cono Sur emprendieron proyectos conjuntos de carácter binacional de gran impacto socio-económico, como fueron las represas de Itaipú (Brasil-Paraguay); Yaciretá-Apipé (Argentina-Paraguay); y Salto Grande (Argentina-Uruguay). A fortiori, si evocamos los Acuerdos Alfonsín-Sarney (1985/86) propiciando una integración intraindustrial en un mercado binacional, con acuerdos en informática, biotecnología y bienes de capital y sin división ricardiana del trabajo²³. La etapa de acercamiento político Argentina-Brasil+ Venezuela, a partir de 2003, extrañamente no concretó siquiera una iniciativa binacional del calibre de las citadas.

¿La transformación posible?

Una manera de sacudir a este aletargado MERCOSUR es concebir uno o dos emprendimientos conjuntos que involucren a sus Estados Partes y que sean de mutuo interés y creen las condiciones para una mayor sinergia en el interior del bloque. Para ello es menester disponer del financiamiento necesario para llevar adelante el o los proyectos y tener un órgano burocrático idóneo encargado de la concreción.

Asimismo, para el mediano y largo plazo, el bloque o la alianza A+B (operando como una suerte de Estado confederado ad hoc para fines específicos o determinados), tendría que promover una estrategia que tuviese como objetivo su transformación de instrumento neoliberal de integración en una agencia de desarrollo regional. Entre otras, se podrían:

- Proponer y acometer la realización de ciertas obras de infraestructura, energía y comunicaciones que conecten horizontal y verticalmente el espacio sudamericano, con el objeto de propender a la conformación de un mercado interno de escala casi continental. Tender a negociar como conglomerado con otros Estados, bloques comerciales y corporaciones transnacionales, para garantizar una mejor defensa del interés y bienestar de sus representados;
- Firmar acuerdos Brasil-Argentina (MERCOSUR) con transnacionales automotrices para que radiquen centros de I & D, ambientalmente sustentables en nuestros países. Este leading case o caso testigo, podría hacerse extensivo a otras producciones sectoriales en las que las corporaciones transnacionales tengan posición dominante en el MERCOSUR. En todos estos casos debería procurarse que dichas corporaciones instalen centros de investigación e innovación, desarrollen tecnología y valor agregado contemplando las necesidades de nuestras poblaciones y la sustentabilidad ambiental de las iniciativas;
- Celebrar acuerdos de comercio e industria con China para el procesamiento industrial de las materias primas, en conjunto con la garantía de acceso, en un sistema de cuotas al mercado del gigante asiático. En este sentido, suponemos que debería negociarse con China como MERCOSUR (o como dupla A+B) como se hizo con EUA en el caso del ALCA o se hace con la UE. Esta alternativa estaría en consonancia con el objetivo de transformar los recursos naturales, agregar valor a la producción, crear empleos mejor remunerados, elevar el nivel tecnológico (biotecnología-complejo soja) e integrar verticalmente a determinados sectores económicos;

²² Sosa, A. J. op. cit., p. 94.

²³ Sosa, A. J. op. cit., pp. 177-180.

- Elaborar acuerdos de cooperación tecnológica entre los miembros del bloque y con terceros Estados;
- Signar un acuerdo para posibilitar el acceso de las empresas de capital público, mixto o privado al sistema financiero de cualquier país del MERCOSUR;
- Poner en marcha del Banco del Sur;
- Capitalizar el FOCEM, para estímulo y compensación de las economías menores (Uruguay-Paraguay)²⁴;
- Dar trato comercial preferencial para los Estados menores, única forma de permitir su industrialización.

El dilema que se plantea al MERCOSUR es adherir a un proceso de integración proyectado por los mercados, sobre la base de Tratados de Libre Comercio, en los que sus países actúan como abastecedores de alimentos, energía, minerales y algún tipo de ensamblaje industrial o el intento de construcción de un polo de poder político y económico sudamericano. En el primer sendero, el crecimiento económico y la inserción externa de los países del conglomerado estarían definidos por las "señales del mercado mundial²⁵". El otro sería un proyecto de integración anclado en el eje Brasilia-Buenos Aires-Caracas, con infraestructura de transportes, comunicaciones y energía que conecte vertical y horizontalmente a nuestros países y poblaciones.

Ahora la producción está organizada en forma regional más que global, entonces la coordinación con países vecinos es clave para estar presente en los eslabones de la cadena que agreguen más valor y se encuentren situados en la frontera tecnológica.

La clave de la industrialización se encuentra en la dimensión regional, no en la nacional como antaño.

El desarrollo industrial en la actualidad y en esta zona del mundo, no se consigue a través de la sustitución de importaciones a escala doméstica²⁶. Los Estados deben jugar un rol significativo si lo que se pretende es un desarrollo relativamente integrado, inclusivo y ambientalmente sustentable. En este sentido, estarían surgiendo redes de producción regionales, en torno de algunos países anclas o "ballenas"²⁷. Así es que la Argentina podría adherir a una red funcional de carácter regional (MERCOSUR), para que ésta -con eje en Brasil- conduzca al conjunto²⁸. Este sería un nuevo tipo de política industrial anclada en un mercado de carácter regional, pero también promotora de exportaciones al mercado mundial. A diferencia del modelo industrial surcoreano o taiwanés, donde la operatoria de empresarial-gubernamental tenía una base territorial nacional, en el caso del MERCOSUR tendría un anclaje geopolítico regional.

Escenarios para la UNASUR

El futuro de la UNASUR, dada su conformación está asociado a la evolución o involución de sus distintos agrupamientos.

²⁴ Pinheiro Guimaraes, S. op. cit.

²⁵ En el caso de Argentina, dicho modelo estaría perfilado por el complejo soja extra-MERCOSUR; la industria automotriz con Brasil; la mega-minería con Chile; el petróleo no convencional de esquistos; etc. Sosa, Alberto J. ¿MERCOSUR frente a la UNASUR?, pp. 145/146. En Gadelha, R. MERCOSUL A UNASUL. Avancos do Processo de Integracao, Sao Paulo, EDUC-PAPEP, 2013.

²⁶ Porta, F.-Bianco C. *Las visiones sobre el desarrollo argentino consensos y disensos*, Redes-Centro de Estudios sobre Ciencia, Desarrollo y Educación Superior-, Documento de trabajo N° 13, marzo de 2004, pp. 35-39.

²⁷ Sosa, Alberto J. op. cit. 26, p. 137.

²⁸ Lewkowicz, J. *La nueva política industrial...* La industrialización es también agregar valor a las materias primas, explica el profesor William Milberg. <http://www.pagina12.com.ar/imprimir/diario/suplementos/cash/17-7287-2013-12-08.html> (Consulta: 10 de marzo de 2014).

Los agrupamientos con posibilidades de operar como fuerzas impulsoras del agrupamiento sudamericano son la AP y el MERCOSUR. El ALBA es el más frágil de los tres, porque descansa fundamentalmente sobre las políticas y el petróleo de Venezuela.

La AP si bien dispone del “poder postizo” de EUA, del ascenso del mercado asiático con presencia china y del “entusiasmo” de los medios de comunicación hegemónicos, carece de la potencialidad del MERCOSUR y de Brasil, su principal actor. Asimismo, los problemas económicos y políticos de los miembros de cada uno de estos agrupamientos podrían agravarse, neutralizando la operatoria de la UNASUR y tornándolo un organismo insípido e inoperante.

Si proyectamos la tendencia predominante, sólo cabe esperar que el aglomerado sudamericano se ocupe sólo de cuestiones de mantenimiento y reproducción del orden. Por el contrario, si el MERCOSUR deviene un organismo transformador podría tornarse hegemónico y Sudamérica entonces podría concebirse como un polo político y económico en un mundo multipolar. Aunque, seamos sinceros, por las razones aquí expuestas, este último escenario pareciera menos probable.