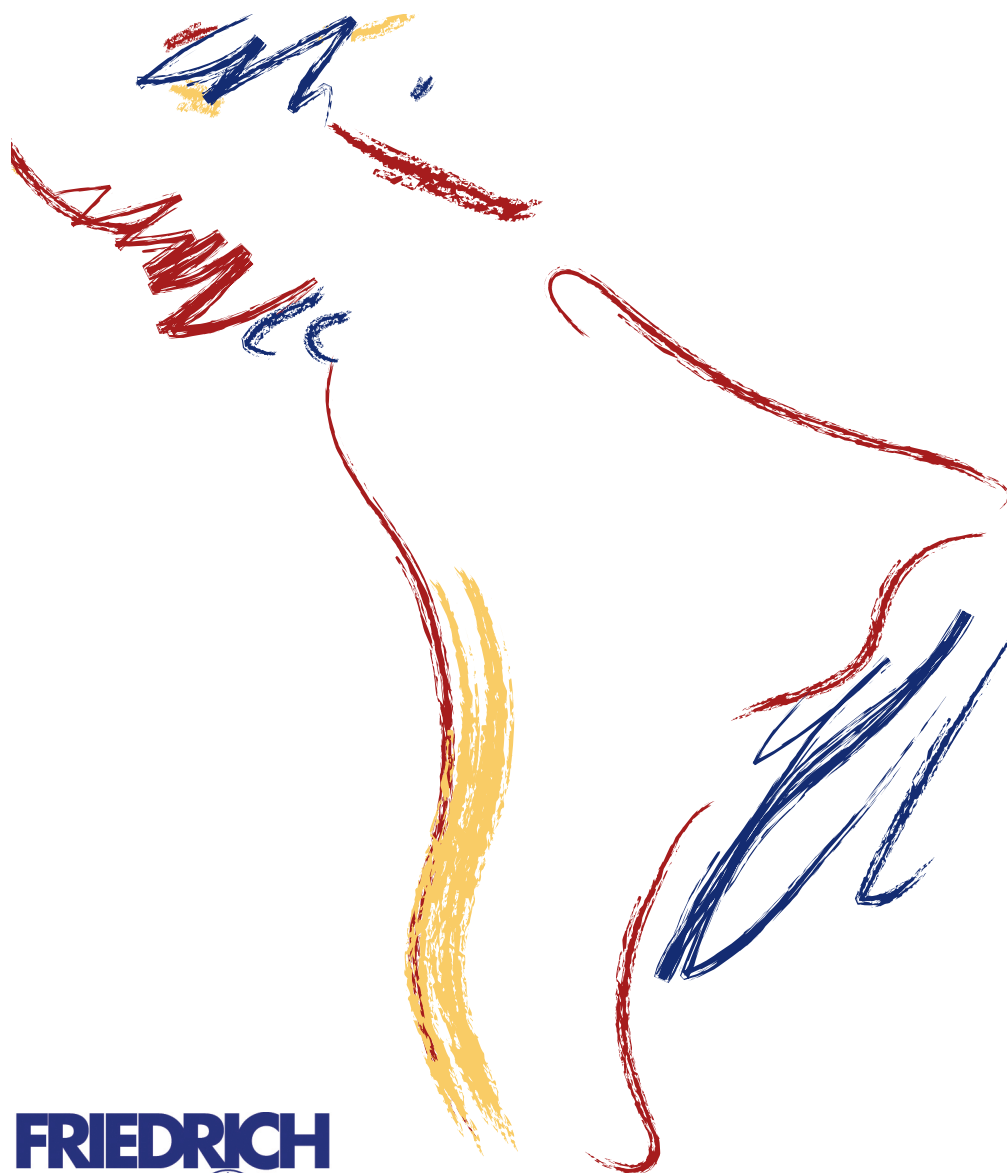


# Nuevos temas en la integración latinoamericana del siglo XXI

Julio Sau A.



## Nuevos Temas en la Integración Latinoamericana del Siglo XXI

El inicio del siglo XXI constituye el marco histórico de una nueva etapa en los esfuerzos por avanzar hacia una integración política, económica, social y cultural de América Latina. Es cierto que no se trata de un proceso armónico, claramente progresivo y lineal que responda a una estrategia perfectamente definida y acordada entre los diversos actores que participan de dicho proceso. Pero no es menos cierto que los avances de nuevo tipo logrados durante la década que está por finalizar permiten proyectar la idea de que el 2020 encontrará a América Latina, ese “continente olvidado” del que nos habla Michael Reid (Reid, 2009) con bastante razón, convertido en un actor con voz propia en la gestión de la agenda global en el contexto de la nueva sociedad internacional.

Tres son los principales objetivos del presente trabajo.

I.- Fundamentar la idea de la necesidad de una integración latinoamericana de nuevo tipo y de la posibilidad de la misma durante la década iniciada en 2010.

II.- Poner de relieve la estrecha relación que existe entre la política y los fenómenos económicos, tanto a nivel nacional como internacional, relación que adquiere especial fuerza en los procesos de integración.

III.- Analizar en forma especial la formación y desarrollo de UNASUR, la integración sudamericana y las condiciones de posibilidad de que ese proceso se convierta en el catalizador de la integración de la región en su conjunto.

### I.- Necesidad y Posibilidad de una Integración Latinoamericana de Nuevo Tipo

I.1- La idea de la integración latinoamericana estuvo presente en la mayoría de los países de la región desde el proceso mismo de su independencia del imperio español. Sólo Brasil, cuya independencia del imperio portugués fue más tardía, se mantuvo al margen de estos tempranos apuntes de integración, los que, bajo el influjo de Simón Bolívar, se plasmaron en el Tratado de Panamá, de 1825. Este instrumento jurídico integracionista nunca entró en vigor, dando inicio así a un periodo caracterizado por múltiples intentos posteriores, casi todos ellos frustrados o de éxito limitado y relativo, en aras de la anhelada integración regional. No

sería sino hasta 1960, año del Tratado de Montevideo que crea la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y a la cual concurren Brasil, México, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay, incorporándose posteriormente el resto de los países latinoamericanos (Ekmekdjian, 1994; 100-124), el año en que podemos empezar a hablar con mayor propiedad del inicio de un limitado e insuficiente proceso de integración regional.

I.2.- A fines de la década de los cincuenta, la estrategia de sustitución de importaciones que permitió la industrialización básica de países de la región y que fue factor determinante para que éstos enfrentaran los problemas suscitados por el quiebre de la economía internacional como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial, empezó a mostrar señales de agotamiento (Leiva, 2007; 241-253). La CEPAL dirigida por Raúl Prebisch y que había sido, como institución, la autora intelectual de la sustitución de importaciones puesta en práctica por la mayoría de los países latinoamericanos, reorientó entonces sus esfuerzos hacia lo que consideraba como una necesidad claramente percibida: el inicio de un proceso de integración económica en América Latina. Sólo que en esta nueva empresa no ha mostrado el mismo empuje creativo ni ha tenido, hasta el presente, la exitosa trayectoria que pudo exhibir la estrategia de sustitución de importaciones impulsada por dicha organización internacional en las décadas de los 50 y 60.

Mirando retrospectivamente el proceso de reorganización de la sociedad internacional posterior al fin de la Segunda Guerra Mundial, resaltan dos fenómenos que influyen de diferente manera sobre los intentos de integración de América Latina. El primero de ellos es, evidentemente, el inicio de la integración europea, cuyas dos primeras expresiones son la creación del Consejo de Europa, en 1949, y la firma del Tratado de París en 1951, en virtud del cual se crea la Comunidad Europea del Carbón y el Acero, CECA (Oreja, 1998; 33-40).

Para una región en la que la idea de la integración estaba presente en su imaginario colectivo desde largo tiempo y que mantenía lazos históricos de todo tipo con Europa, el ejemplo europeo revivió dicha idea y desempeñó en ese sentido un rol positivo en el decurso de la misma. El éxito posterior de la integración europea, sin embargo, ha generado no pocas frustraciones en quienes, en forma a nuestro juicio errónea, intentan comparar negativamente las manifiestas debilidades

de nuestro proceso de integración con las fortalezas del europeo. La insuficiente valoración de los factores políticos concurrente en ambos procesos es la principal causa de error del análisis comparativo de los mismos, como intentaremos demostrarlo más adelante.

El segundo fenómeno al que aludíamos es también de orden político internacional y no ha ayudado en lo más mínimo a la integración latinoamericana: la incontrastable hegemonía mundial de los Estados Unidos resultante del fin de la Segunda Guerra Mundial y el inicio de la Guerra Fría. Ambos factores resultaron clave en la génesis del proceso de integración europea, pero resultaron negativos para el inicio y posterior desarrollo del proceso de integración latinoamericana.

**1.3.-** El fin de la Guerra Fría produjo transformaciones de gran escala en la sociedad internacional y en la política y economía mundial y nacional. Se trata de un proceso en desarrollo cuyos efectos de largo plazo aún no logran ser percibidos en toda su magnitud por los teóricos de las Ciencias Sociales. La desaparición de las últimas barreras que frenaban la globalización económica (Hobsbawm, 1995; 230-259) es uno de ellos, y de gran trascendencia.

El triunfo del mundo capitalista sobre el mundo del socialismo real- que desapareció de la sociedad internacional por implosión- y el reforzamiento de la hegemonía global de los Estados Unidos dan cuenta de algunas de las mutaciones del orden mundial que inciden con fuerza particular sobre América Latina.

Y si a ello le agregamos la ampliación y potenciamiento de la Unión Europea, que da cabida en su seno a los ex países socialistas del Viejo Continente, el crecimiento de las economías asiáticas, encabezadas por China, Japón y las naciones del próspero Sudeste Asiático, el surgimiento de las potencias emergentes, las que incluyen a India, Sudáfrica y Brasil además de China y el inicio del proceso de integración africana, podremos fácilmente concluir que América Latina necesita- en esta etapa del desarrollo histórico de la humanidad – consolidar un proceso de integración fuerte que le permita competir económicamente con las nuevas potencias del siglo XXI en el mercado global en el que su economía se encuentra inserta. Esto permitiría además a América Latina tener una voz única y fuerte en la reforma del sistema político y de la institucionalidad económica internacionales y participar en condiciones simétricas en la solución de los problemas que integran la agenda global, tales como la creación de un marco regulador internacional de los

flujos financieros, la protección del medio ambiente, el combate a la pobreza y la desigualdad, la regulación equitativa del comercio mundial, etc.

En buenas cuentas, América Latina debe convertirse en un actor de la sociedad internacional y de la política mundial, como única forma de proteger sus propios intereses en forma eficaz en un mundo global en el que debe convivir con otros actores que lo superan en poder económico, político y/o militar, así como en áreas integrantes del soft power, como es el caso de la industria cultural y de las comunicaciones.

**1.4.-** Varios son los factores cuya confluencia en este periodo nos permiten sostener que la integración de la región no sólo es necesaria, sino que también es posible. Señalemos en forma esquemática algunos de ellos.

- Existencia de lo que podemos llamar un “ordenamiento macroeconómico homogéneo” en los países de la región, lo que ha ayudado a que América Latina se haya convertido en una zona que debe y puede enfrentar las crisis globales procedentes del mundo desarrollado con sus propias fuerzas, pero que no las genera, como ha quedado demostrado tras la crisis sistémica de 2008.
- Constatación de un virtuoso “ordenamiento democrático relativamente homogéneo y sincrónico” en la región, otrora zona de dictaduras con reconocido apoyo externo. Tanto este fenómeno como el ordenamiento macroeconómico forman parte de un complejo proceso de aprendizaje y maduración histórica de gobernantes y gobernados de la región, que experimentaron las debilidades de populismos, ideologismos, fundamentalismos económicos y políticos y dictaduras de derecha con apoyo norteamericano durante las décadas de los 70, 80 y 90, experimentos que aumentaron la pobreza, la desigualdad, debilitaron las estructuras productivas y la competitividad de las economías latinoamericanas, todo ello a costa de la conculcación de los derechos humanos fundamentales y de los valores democráticos.

**Esto permitiría además a América Latina tener una voz única y fuerte en la reforma del sistema político y de la institucionalidad económica internacionales y participar en condiciones simétricas en la solución de los problemas que integran la agenda global.**

Sin perjuicio de esta constatación, hay que reconocer que la ola neoliberal de los 80 y 90 no sólo dejó la terrible herencia negativa del crecimiento económico con desigualdad y pobreza y dogmas de política económica que ha costado mucho superar, resumidos en el Consenso de Washington, sino que hizo posible un consenso virtuoso en términos de disciplina presupuestaria y fiscal que ha servido para que la región haya logrado enfrentar la crisis originada en los Estados Unidos en 2008 con 400.000 millones de dólares de reservas (García y Jiménez, 2008; 94- 148). Y naturalmente que ello es producto también de la apertura a la economía mundial, inevitable en el periodo de globalización financiera y comercial.

- Coincidencia afortunada entre los requerimientos masivos de recursos energéticos y minerales, así como de alimentos, de las economías emergentes, con la posesión y la posibilidad de gestionar con relativa autonomía y coordinación tales recursos de parte de los países latinoamericanos.
- Avances en la conciencia de la necesidad de la integración en los círculos académicos, intelectuales y culturales de la región, los que empiezan a influir en tal sentido en los sectores políticos de cada país. Podríamos decir que empieza a germinar un consenso integracionista todavía incipiente, pero con existencia real en sectores de la elite política e intelectual de la región y que permite el avance de procesos de diálogo político entre gobiernos con distinto signo ideológico, así como el desarrollo progresivo de procesos subregionales de integración en América del Sur y América Central.

***Ello también contribuye a la errónea paralización unidisciplinaria en los estudios sobre la integración que podemos observar hoy- limitados como están, en forma casi exclusiva- a los aspectos comerciales de la misma, sin abarcar siquiera todas sus aristas económicas y mucho menos sus aspectos políticos, ideológicos y culturales***

fenómeno y momento histórico, constituye un obstáculo para avanzar en el tipo de integración que necesita América Latina para el siglo XXI.

Ello también contribuye a la errónea paralización unidisciplinaria en los estudios sobre la integración que podemos observar hoy- limitados como están, en forma casi exclusiva- a los aspectos comerciales de la misma, sin abarcar siquiera todas sus aristas económicas y mucho menos sus aspectos políticos, ideológicos y culturales. Se trata, paradójicamente, de estudios no integrados, sino que epistemológicamente desintegrados, sobre la integración. Una interesante

excepción a esta tendencia simplificadora está constituida por la publicación de la obra “¿Qué pasa en América Latina? Realidad política y económica en nuestra región”, cuyos editores son los académicos y expertos chilenos en integración José Rodríguez Elizondo y Héctor Casanueva. (Rodríguez Elizondo et al., 2008)

Como no es nuestro propósito profundizar sobre este importante tema teórico en los límites de esta ponencia, intentaremos demostrar la confluencia de factores políticos e ideológicos en los inicios y posterior desarrollo de la integración europea, ya que, como hemos señalado, la falta de comprensión de este fenómeno produce efectos negativos en la evaluación del proceso de integración latinoamericano de

las décadas de los 60 hasta fines de los 90 y, además, amenaza con erigirse como un obstáculo para el diseño del nuevo tipo de integración que América Latina requiere para enfrentar el siglo XXI.

Aunque existe suficiente literatura histórica (Hobsbawm, 1995; Judt, 2006; Appleman, 1989; Schwarzenberger, 1960; Sau, 1968) para fundamentar la tesis de que tanto la construcción del orden internacional de posguerra como la génesis de la integración europea tienen un claro sustrato político e ideológico, las complejidades posteriores de ambos procesos y la necesaria especialización de los campos de estudio que les otorgan cobertura académica producen el efecto- intencionado o no- de difuminar la relación entre política y Derecho Internacional, en el primer caso, y entre política y economía en el caso de la integración europea.

## **II.- La Relación entre Política y Economía en los Procesos de Integración**

Afirmamos que tanto el inicio como el posterior desarrollo de cualquier proceso de integración tienen un sustrato ideológico y político que contribuye a elaborar la explicación de cada momento del proceso (Zizek, 2005; 263-369); (Beck, 2004; 171-230). La falta de valoración de esta tesis, que no es sino una manifestación específica de la dificultad teórica general consistente en precisar de manera adecuada la compleja relación de la economía con la política y la ideología en cada

Situados en el análisis específico de este último proceso de integración, resulta evidente que su génesis está directamente relacionada con la reconstrucción de la economía europea que emprendiera Estados Unidos tras el fin de la Segunda Guerra Mundial y el pronto inicio de la Guerra Fría, que enfrentó durante los siguientes 50 años a los sistemas capitalista y socialista. La referida reconstrucción era indispensable para frenar el avance de los partidos comunistas europeos, que habían emergido con alto prestigio tras combatir al nazismo y fascismo en sus respectivos países (Sau, 1968; 65-78).

Impedir que estos partidos llegaran al poder electoralmente y se convirtieran en aliados de la URSS en la Guerra Fría era un objetivo estratégico

**Para administrar la ayuda norteamericana el gobierno norteamericano exigió la constitución de la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE), en 1948, organización de la cual sólo quedaron excluidas España y Finlandia y que es el antecedente directo de la OCDE**

para el cual la política exterior norteamericana diseñó y puso en práctica el Plan Marshall, destinado a sostener financiera y económicamente la reconstrucción de las economías europeas destruidas por la guerra y apoyar a los partidos democráticos anticomunistas. Para administrar la ayuda norteamericana el gobierno norteamericano exigió la constitución de la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE), en 1948, organización de la cual sólo quedaron excluidas España y Finlandia y que es el antecedente directo de la OCDE (Tamames, 1999; 46-70). Y en forma clara el Director de la agencia norteamericana Economic Cooperation Administration (ECA), encargada de administrar los recursos del Plan Marshall, planteó ante el Consejo de la recién constituida OECE, en 1949 : “Europa tendrá que aumentar sus exportaciones y controlar la inflación. Pero ello no será posible si no se construye una economía en expansión de Europa occidental mediante la integración económica. Ello implicará la formación de un único y gran mercado, sin restricciones cuantitativas a la circulación de mercancías y la eliminación de las barreras monetarias a los pagos. Además, los aranceles deberían suprimirse para siempre al interior del mercado europeo” (Tamames, 1999; 51).

Si tenemos en cuenta que la primera organización de integración económica de Europa Occidental se formó recién dos años después de esta estrategia tan claramente definida por el administrador del Plan Marshall, la CECA en 1951, podremos darnos cuenta de la decisiva influencia que tuvieron en el origen del proceso integracionista europeo el fin de la Segunda Guerra Mundial, los realineamientos políticos e ideológicos que a nivel de la política internacional se produjeron en esa época y que dieron origen a la Guerra Fría y similares realineamientos políticos ocurridos al seno de cada país europeo.

Sostener que existe un innegable vínculo entre las necesidades de la estrategia norteamericana de contención del comunismo en Europa y los orígenes del proceso de integración en esa región no implica desconocer la existencia previa de factores que facilitaron el proceso, tales como el desarrollo de siglos de capitalismo comercial en Europa y la presencia activa de una influyente corriente cultural y política que propiciaba la integración en la zona. Tampoco se pretende desconocer que fueron los propios políticos europeos los que tomaron en forma posterior el control del proceso de integración y lo han conducido exitosamente hasta hoy, teniendo como actores en cada país a poderosos movimientos sociales y partidos progresistas que han logrado construir Estados de bienestar sólidos. Sólo se pretende poner de relieve que el contexto histórico y socio-político de la posguerra y de la Guerra Fría, en general, y la estrategia norteamericana traducida en la política de contención del comunismo en la región más la ayuda del Plan Marshall, en particular, resultaron decisivos para el nacimiento y desarrollo inicial de la integración europea.

Mientras los países europeos reconstruían sus economías y empezaban a recorrer la senda de la integración con el apoyo financiero, técnico y político del gobierno norteamericano durante la década de los cincuenta del siglo anterior, los países latinoamericanos se defendían de los efectos de la Segunda Guerra Mundial en la economía internacional y en sus propias economías nacionales con la estrategia cepaliana de la sustitución de importaciones y del desarrollo hacia adentro, como hemos visto anteriormente. Y sólo cuando la economía mundial recuperó su dinámica y, consiguientemente, la estrategia de sustitución de importaciones daba signos de obsolescencia, América Latina revitalizó su inserción en la economía internacional y empezó a pensar en la integración económica, todo ello al inicio de la década de los 60.



Así como el mundo de posguerra y los comienzos de la Guerra Fría constituyeron el marco histórico de la gestación y el desarrollo inicial del proceso de integración europea, con toda su carga ideológica y política y con el contundente y explícito apoyo de los Estados Unidos, en el caso del proceso de integración latinoamericano fue una Guerra Fría en pleno desarrollo la que se mantuvo como telón de fondo del referido proceso. Interesa aquí destacar las grandes diferencias que es posible observar entre las formas que adoptó la estrategia de contención del comunismo liderada por los gobiernos norteamericanos en Europa durante los primeros años de su proceso de integración y las que caracterizaron a dicha estrategia durante los primeros años de los esfuerzos de integración en América Latina.

En términos generales, podemos decir que en nuestra región- que no experimentó la destrucción de su economía ni signos de amenaza de avances democráticos de los partidos comunistas similares a los experimentados en la Europa de posguerra- los gobiernos norteamericanos libraron la Guerra Fría en términos políticos e ideológicos, con intervenciones militares y eficaz formación y cooptación de los mandos superiores de las fuerzas armadas, bloqueando militarmente y cercando políticamente a Cuba, la única nación socialista de la región, incrementando la presencia y los vínculos de Estados Unidos con partidos y líderes latinoamericanos e incluso propiciando reformas económico-sociales, como la reforma agraria, con el propósito de impedir la eventual extensión de experiencias influidas por la revolución cubana en el resto de América Latina.

Pero no financiaron, estimularon ni apoyaron el proceso de integración latinoamericana, del cual se mostraron siempre escépticos y distantes, ya que concebían a América Latina, en aplicación de la Doctrina Monroe, como una zona de influencia exclusiva de los Estados Unidos, de modo que ningún proceso que no girara en torno a Washington como eje central debería tolerarse.

Los vínculos comerciales con América Latina eran fuertes y seguros y- además- la influencia de Washington sobre quienes diseñaban y gestionaban la política económica de los países latinoamericanos era tradicionalmente elevada. En materia de organizaciones internacionales, el modelo era el de la Organización

de Estados Americanos, con sede en Washington, y en materia militar el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca. Es decir, era impensable en la región una instancia de integración que no incluyera a los Estados Unidos. Y como ello no era ni necesario ni conveniente para su gobierno, desalentaron los diversos intentos por lograrlo. La gran iniciativa norteamericana para incorporar a los países latinoamericanos a una instancia de integración de la cual formara parte esencial los Estados Unidos la formuló el Presidente Bush al inicio de la década de los 90, finalizada la Guerra Fría. Se trató de la Iniciativa de las Américas, convertida posteriormente, ya en la década de los 2000, en el proyecto de la Asociación de Libre Comercio de las Américas, (ALCA).

En 1994 había entrado en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, TLCAN, suscrito por los Estados Unidos, Canadá y México. El acuerdo se extendía hacia las áreas del comercio de bienes, al sector servicios y a la protección de las inversiones y de la propiedad intelectual e incorporaba, por primera vez en una instancia de este tipo, a un país latinoamericano. Pero el acuerdo no incluía ni mecanismos de cooperación o integración política ni se extendía al campo social. El tema migratorio, por ejemplo, uno de los problemas bilaterales históricos entre México como país origen de la migración y Estados Unidos como país receptor de la inmigración no fue incorporado en el TLCAN y se mantiene hasta la fecha como uno de los grandes temas pendientes y de cuya solución depende el destino de millones de trabajadores mexicanos.

Con el ejemplo del TLCAN en la mesa de debates y en forma paralela a un impresionante fortalecimiento de las economías latinoamericanas, plenamente insertas la mayoría de ellas en la economía mundial y basando su fortaleza económica en un boom de la exportación de materias primas y combustibles, los gobiernos de la región recibieron con escepticismo la propuesta del Presidente Bush para la formación de la Asociación Americana de Libre Comercio, ALCA.

La discusión de esta iniciativa coincidió históricamente, además, con dos fenómenos positivos para América Latina: la masificación de la homogeneidad democrática tras la dura experiencia de las dictaduras militares, a

**Los vínculos comerciales con América Latina eran fuertes y seguros y- además- la influencia de Washington sobre quienes diseñaban y gestionaban la política económica de los países latinoamericanos era tradicionalmente elevada.**

la que nos referimos anteriormente, y el incontenible y rápido ascenso de Brasil como global player en la economía global, convirtiéndose en un periodo breve en uno de los países emergentes a tener en cuenta en la decisión de los asuntos mundiales. Y naturalmente que este posicionamiento internacional de Brasil se expresó muy pronto, en el curso de la primera década del siglo XXI, en un proceso gradual, pero sólido, de hegemonía en América del Sur, primero, y luego en toda América Latina (Pinheiro Guimaraes, 2006; 272-290).

Sólo conociendo estos procesos paralelos se puede entender que haya sido la dura oposición de Brasil la que determinara el abandono por parte del gobierno norteamericano de la iniciativa del ALCA, implícitamente sepultada en la IV Cumbre de las Américas en 2005. El reemplazo del ALCA por la suscripción de Tratados bilaterales de Libre Comercio con países de la región vino a reemplazar la débil iniciativa norteamericana por construir una instancia de integración limitada a lo comercial en la región. Quedó entonces meridianamente claro que la integración de América Latina- al revés de la integración europea- debería ser producto única y exclusivamente de los esfuerzos propios de los países latinoamericanos.

### III.- La integración Sudamericana y sus Perspectivas

Sin desconocer la importancia de los avances que muestra la integración en Centroamérica, creemos que es el proceso en pleno desarrollo en América del Sur, no obstante sus evidentes dificultades, el que tiene la potencialidad de convertirse en el catalizador de la integración a nivel de América Latina y el Caribe y de que se logre con ello que la región asuma el rol de actor de la sociedad internacional en el curso de la década que se inicia en este 2010.

Varias son las razones que abonan dicha afirmación:

- La envergadura económica objetiva de la subregión sudamericana. Con 17 millones de kilómetros cuadrados, de los cuales 8 millones están cubiertos por bosques, una población que bordea los 400 millones de habitantes, poseyendo el 27% del agua dulce del planeta, siendo la principal zona productora y exportadora de alimentos del mundo, contando con recursos energéticos suficientes para lograr la autosuficiencia de la región si se consolida el proceso de integración; con abundantes recursos minerales requeridos por las otras economías emergentes y habiendo además

casi doblado su PIB entre 2004 y 2007, el que pasó de 1,2 billones de dólares a 2,3 billones (Pereira de Lima, 2010; 140-167), América del Sur cuenta con todos los factores objetivos geoeconómicos para convertirse en el catalizador de la integración latinoamericana.

- Reconocimiento implícito de parte de los Estados Unidos de la progresiva autonomía relativa de América del Sur, al menos en materias económicas. Ello es consecuencia directa del también progresivo proceso de conversión de Brasil en un actor de la economía mundial, pasando a convertirse en una potencia capaz de compartir su hegemonía con Estados Unidos en la región en todos los campos, excepto el militar, al menos hasta ahora. Dicho reconocimiento implícito quedó en evidencia con la exitosa oposición de parte de Brasil al ALCA, como hemos visto anteriormente. Y en materias propiamente políticas, la cuidadosa política exterior norteamericana respecto de Brasil, evitando confrontaciones innecesarias con la también cuidadosa política internacional brasileña, ha sido otra constante que viene a demostrar lo afirmado. E incluso respecto de un país con mucho menor poder real y en un tema candente que parecía clave para el gobierno de George Bush, Washington terminó cediendo sin adoptar represalias posteriores. Nos referimos a la negativa del gobierno chileno del Presidente Ricardo Lagos, el que junto a México se negó a votar a favor de la cobertura jurídica internacional por parte de la ONU a la guerra de Irak. Contando con el apoyo de Brasil y de los demás países sudamericanos, Chile contribuyó de esta forma, en 2005, a dar una prueba más de la creciente fuerza de América del Sur y de la focalización de la política exterior norteamericana en las áreas conflictivas como Irak, Afganistán o Medio Oriente y otras zonas susceptibles de generar amenazas terroristas para los Estados Unidos, relegando su presencia en América Latina a lugares secundarios de sus prioridades.

**Sólo conociendo estos procesos paralelos se puede entender que haya sido la dura oposición de Brasil la que determinara el abandono por parte del gobierno norteamericano de la iniciativa del ALCA, implícitamente sepultada en la IV Cumbre de las Américas en 2005.**

- La ya mencionada homogeneidad democrática sincrónica que se ha desarrollado en el curso de la primera década del siglo XXI ha coincidido con una especie de “Consenso Sudamericano” sobre los efectos perniciosos del neoliberalismo en áreas tan sensibles en la región como la pobreza y la desigualdad. En efecto, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, (PNUD) correspondiente al presente año 2010, sostiene que siendo todavía América Latina la región más desigual del planeta y figurando 10 de los países latinoamericanos en la lista de los 15 países con peores coeficientes de igualdad de ingresos por familia, el flagelo de la desigualdad histórica de la región aumentó en la década de los 90 y es a contar de la segunda mitad de la década siguiente cuando ha mostrado disminuciones importantes (PNUD, 2010; 14-20).

Todos los factores reseñados contribuyeron a la creación de una nueva instancia de integración posneoliberal en la región: la Unión de Naciones Suramericanas, UNASUR, el 23 de mayo de 2008. La suscripción de su Tratado Constitutivo en Brasilia por parte de los jefes de Estado y de Gobierno de Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Suriname, Uruguay y Venezuela cerraba una etapa de avances institucionales iniciada en el 2000, formalizada en la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones en 2004 y cuyos resultados finales se plasman en el texto del Tratado Constitutivo de UNASUR en 2008, aunque a la fecha de redacción de la primera versión de este trabajo sólo se habían concretado cinco de las siete ratificaciones requeridas para su entrada en vigor (Sau, 2009; 3-6).

Señalemos a continuación algunas de las características que singularizan a UNASUR como una instancia de integración de nuevo tipo, así como algunos de los principales desafíos que deberá enfrentar para consolidarse y convertirse en el catalizador del proceso de integración de toda la región latinoamericana.

1. Aunque la integración comercial está señalada como una de sus metas y para avanzar en este sentido deberá realizar una fina ingeniería económica para lograr la convergencia entre el MERCOSUR y la CAN en aras de este propósito, esta área no constituye el eje de UNASUR.
2. En materias económicas, la cooperación y complementación productivas, la armonización de los sectores financieros, los sistemas monetarios y su

regulación- y sobre todo- la integración energética, constituyen objetivos estratégicos más importantes que la integración comercial.

3. La impronta social de gobiernos que han logrado disminuir la pobreza y la desigualdad en grados diferentes, pero importantes, gracias al aumento progresivo del gasto social y de políticas públicas ad-hoc se puede constatar al ver en el texto del Tratado de UNASUR numerosas disposiciones referidas a la cooperación y complementación en los sectores de salud, educación, cultura y de políticas destinadas a combatir la pobreza y disminuir la desigualdad. No menos importante es señalar que la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana, IIRSA, tiene por objeto el desarrollo de la infraestructura regional como medio para lograr un modelo de desarrollo estable y equitativo que fomente además la integración física a nivel continental. Los Ejes de Integración y Desarrollo y los Procesos Sociales de Integración son los programas intergubernamentales en pleno desarrollo cuya dinamización, que presenta diferentes niveles de avance, deberá ser incrementada en este periodo ( SELA, 2010: 52).

Ello no resulta casual puesto que la mayoría de los gobiernos surgidos de elecciones democráticas en esta primera década del siglo XXI en América del Sur reconocen la existencia de la deuda social con sus pueblos y ha elaborado estrategias para enfrentarla, cada uno de acuerdo a sus propias realidades e ideologías. Esto explica que convivan, dialoguen y lleguen a acuerdos gobiernos de países que arrastran problemas históricos de muy antigua data o que tienen ideologías aparentemente antagónicas. La conciencia de que la cooperación es indispensable para combatir el principal problema de la región- la pobreza y la desigualdad- como medio indispensable para lograr un desarrollo sustentable y una competitividad sistémica hace que la regla del consenso para la toma de decisiones institucionales no se pueda considerar un obstáculo que pueda impedir el éxito de UNASUR.

4. Los manifiestos logros alcanzados por UNASUR en su corta existencia y antes de que entrara en vigor el tratado que la creó en materias de diálogo político y solución de conflictos- tarea en las que destacan su intervención para lograr el fin de la violación de derechos humanos por fuerzas antisistémicas en Bolivia, la conservación de la democracia y el restablecimiento del diálogo democrático en ese país, en 2008, así como la decisiva participación del Secretario General de UNASUR en el restablecimiento reciente



de relaciones diplomáticas y del inicio de un proceso de negociaciones entre Colombia y Venezuela- ilustran sobre una de las características notables de esta instancia de integración: su capacidad para armonizar los objetivos económicos y sociales con los objetivos políticos. Y si ello se consolida, será sin duda su principal fortaleza y habilitará a UNASUR para convertirse, en un mediano plazo, en el germen y catalizador de la integración latinoamericana. Su Tratado Constitutivo contempla la posibilidad de que países latinoamericanos no sudamericanos se adhieran a él, bajo condiciones y plazos específicos que tal vez hubiere que flexibilizar en un futuro cercano. La cláusula democrática, aprobada en 2010 mediante un Protocolo adicional suscrito por todos los países miembros de UNASUR, está destinada a impedir golpes de Estado o a disuadir a quienes pretendan intentarlos en la región y constituye un plus de fortaleza democrática que debe constituirse en otro factor de atracción para que países latinoamericanos geográficamente situados fuera de Suramérica se integren a UNASUR.

5. Cabe señalar, finalmente, otra característica que distingue a UNASUR de otras organizaciones integracionistas. Contempla la cooperación en defensa y seguridad en la región, así como la complementación de industrias militares. Se trata de un proceso ya iniciado con la formación del Consejo de Defensa del Sur, bajo el mando jerárquico de las autoridades civiles de los Ministerios de Defensa sobre las fuerzas militares, cuestión de gran importancia por tratarse de una experiencia inédita en una zona en la que las dictaduras militares abundaron hasta hace apenas dos décadas, creando fracturas sociales y políticas de gran magnitud tanto en el seno de sus propias sociedades nacionales como en el contexto de las relaciones internacionales sudamericanas.

6. La entrada en vigor en 2011 del Tratado Constitutivo de UNASUR y la constitución del Consejo Energético Suramericano, el Consejo de Salud Suramericano, el Consejo Suramericano de Desarrollo Social, el Consejo Suramericano de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, el Consejo Suramericano para la Lucha contra el Terrorismo y el Narcotráfico y el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento nos indican con claridad meridiana que UNASUR ha logrado importantes avances en su consolidación institucional y en una visión compartida de la integración como un proceso multidimensional que supera ampliamente la concepción meramente mercantilista de la integración.

UNASUR representa una superación de ese pasado histórico y debe constituirse en una herramienta para que América Latina tenga una voz límpida, unitaria y democrática en la superación de la pobreza y la desigualdad en la región y en la decisión de los grandes problemas de la agenda global. Para que esta meta de alcance estratégico se logre alcanzar, ya que constituye una especie de imperativo vital para la supervivencia de la región en un mundo globalizado en plena mutación histórica, será preciso superar obstáculos de índole ideológica, política y económica que aparecen por ahora como difíciles de superar.

En primer lugar, será preciso que se establezcan prioridades orgánicas entre las diversas iniciativas de integración regional en curso, precisando los roles complementarios y sinérgicos que deberán desempeñar instancias subregionales de integración y mecanismos de diálogo político como el Grupo de Río y las Cumbres de América Latina y el Caribe, CALC. En segundo lugar, será preciso definir si es realmente la integración de toda América Latina la meta estratégica para convertir a la región en actor de la política mundial, incorporando a México, Centroamérica y el Caribe al proceso de integración. Como un paso intermedio que ayudaría enormemente a este proceso en curso sería conveniente que los gobiernos de Brasil y de México se sentaran a negociar un Tratado de Libre Comercio entre las dos principales economías de la región. Y finalmente, resulta indispensable empezar a plantearse con seriedad que la instancia de integración que finalmente sea la elegida para llevar adelante este proceso, la que pensamos que debería ser UNASUR por las razones antes expuestas, incorpore mecanismos de solución de controversias entre los Estados que forman parte orgánica de esa instancia regional, así como el abandono progresivo de los que Beck llama “la trampa del nacionalismo”, que impide a los países la cooperación para lograr mayores espacios de soberanía real y de gestión política en la sociedad globalizada. Ello implica otorgar facultades transnacionales a la instancia de integración que se defina como instrumento para convertir a América Latina en actor en la compleja sociedad internacional del siglo XXI (Beck, 2004: 135).

## BIBLIOGRAFÍA

- Appleman Williams, William, "El Imperio como forma de vida", Fondo de Cultura Económica, México, 1989.
- Beck, Ulrich, "Poder y contrapoder en la era global", Ediciones Paidós Ibérica, Barcelona, 2004.
- Ekmekdjian, Miguel Ángel, "Introducción al Derecho Comunitario Latinoamericano", Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1994.
- García, José Luis y Jiménez, Carlos, "Energía y Regulación en Iberoamérica", Thompson, Madrid, 2008.
- Hobsbawm, Eric, "Historia del siglo XX", Editorial Crítica, Barcelona, 1995.
- Judt, Tony, "Posguerra", Editorial Taurus, Madrid, 2006.
- Leiva Lavalle, Patricio, "Los caminos para la integración de América Latina", Universidad Miguel de Cervantes, ILRI, Santiago de Chile, 2008. "El difícil camino de la integración regional", de Roberto Pizarro.
- Oreja, Marcelino (ed.), "El Tratado de Ámsterdam. Análisis y comentarios", vol. I, Mc Graw Hill, Madrid, 1998.
- Pereira de Lima, Cristiane, Tesis doctoral "La aportación de la UNASUR para el surgimiento de América del Sur como actor global de relevancia en el escenario internacional (2004-2008)", Universidad Complutense, Madrid, 2010.
- Pinheiro Guimaraes, Samuel, "Desafíos Brasileiros na Era dos Gigantes", Contrapunto, Rio de Janeiro, 2006.
- PNUD, "Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina", 2010.
- Reid, Michael, "El continente olvidado. La lucha por el alma de América Latina", Grupo Editorial Norma, Bogotá, 2009.
- Rodríguez Elizondo, José y Casanueva, Héctor ( Editores), "Qué pasa en América Latina. Realidad política y económica en nuestra región", Editorial Andrés Bello, Santiago de Chile, 2008.
- Sau Aguayo, Julio, "La Guerra Fría", Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1968.
- "UNASUR: una instancia de integración de nuevo tipo", en "Análisis y Propuestas", Friederich Ebert Stiftung, Santiago, Chile, 2009 ([www.fes.cl](http://www.fes.cl)).
- Schwarzenberger, Georg, "La política del poder", Fondo de Cultura Económica, México, 1960.
- SELA, Reunión Regional sobre la Institucionalidad de la Integración de América Latina y el Caribe, 2010. SP/RRIIALC/DT N°2-10.
- T amames, Ramón y López, Mónica, "La Unión Europea", Alianza Editorial, Madrid, 1999.
- Zizek, Slavoj ( comp.), "Ideología. Un mapa de la cuestión", Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2005.

NOTA DEL AUTOR: El presente trabajo es una versión ampliada y actualizada de la ponencia presentada por el autor al II Congreso Internacional "Ciencias Tecnologías y Culturas. Diálogo entre las disciplinas del conocimiento. Hacia el futuro de América Latina y el Caribe", realizado por la Universidad de Santiago de Chile en noviembre de 2010.

# ANÁLISIS Y PROPUESTAS - Política Internacional

## Nuevos Temas en la Integración Latinoamericana del Siglo XXI

Julio Sau\*

\*Abogado, ex profesor de la UNAM, México, actualmente profesor de la Universidad de Humanismo Cristiano y miembro del Consejo Académico del Instituto Igualdad.

El contenido presentado en “Análisis y Propuestas” representa el punto de vista del autor y no necesariamente refleja la opinión de la Fundación Friedrich Ebert.

Esta publicación está disponible en internet: [www.fes.cl](http://www.fes.cl), en Publicaciones

## ANÁLISIS Y PROPUESTAS

Marzo 2011



La Friedrich Ebert Stiftung es una fundación política alemana. Se dedica a la labor de la asesoría y la capacitación política y ofrece espacios de debate en Alemania y en diversos países en todo el mundo. El objetivo de su labor es fortalecer la democracia y la justicia social. Para estos efectos, coopera con actores políticos y sociales de la más diversa índole en Alemania y en el mundo.

[www.fes.cl](http://www.fes.cl) / [feschile@fes.cl](mailto:feschile@fes.cl)