

La institucionalización necesaria

# *Realidad y viabilidad de la integración sudamericana*

Por Alberto D. Cimadamore

Profesor Titular de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA)  
Investigador del Conicet. Miembro del Plan Fénix

**Las corrientes principales del pensamiento teórico y la evidencia empírica nos muestran que con la voluntad política no alcanza: se precisan instituciones para resolver colectivamente los conflictos y consolidar el proyecto más importante de la historia contemporánea de Sudamérica.**



# UNASUR



## UNION DE NACIONES SURAMERICANAS

Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefas  
y Jefes de Estado y de Gobierno  
Buenos Aires - Argentina  
4 de Mayo de 2010



**L**a Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) aparece a principios del siglo XXI como un paso decisivo y posible del histórico proyecto de integración latinoamericano que apunta al desarrollo de estos países y la mejora de su inserción internacional.

Unasur se gestó como un proyecto de integración, cooperación y concertación entre los doce países sudamericanos y se formalizó en 2008 con la firma del Tratado Constitutivo (TCU). Sus objetivos apuntan a ampliar el espacio de referencia económica y política de los países, un cambio profundo en las relaciones sudamericanas e internacionales.

Una pregunta que surge a partir de las metas incumplidas de la integración latinoamericana tiene que ver con la viabilidad de este ambicioso proyecto internacional, quizás el más ambicioso en el horizonte de las naciones sudamericanas.

### **Objetivos y medios de la integración sudamericana**

El análisis se concentra en la consistencia observable entre las metas (objetivos) y los recursos dispuestos para alcanzarlos en los instrumentos jurídicos (tratados) que verbalizan el compromiso de los Estados involucrados. Este tipo de ejercicio es pertinente de cara a la historia de la integración latinoamericana, plagada de incumplimientos de objetivos y plazos pactados. Existen muchas explicaciones posibles sobre el incumplimiento de objetivos y plazos en los distintos procesos de integración subregional y regional: una gran parte de las mismas se concentra en variables como la “voluntad política”, difícilmente explicitadas y operacionalizadas. Este tipo de variables tiene la virtud de simplificar (quizás excesivamente) interpretaciones sobre el éxito o fracaso de la integración en América latina.

La relación entre objetivos y fines establecidos en los instrumentos formales de integración (que podríamos denominar como “la variable tecnológica”) tiene varias ventajas sobre la “voluntad política”: es fácil de definir, de visualizar y observar pues está (o debería estar) explicitada en los tratados constitutivos; puede ser medida con relativa sencillez; no está sujeta normalmente (o no debería estar) a interpretaciones antojadizas o subjetivas; marca (o debería marcar) una clara guía para la acción política y el análisis académico, entre otras virtudes.

Según el artículo 2 de su Tratado Constitutivo, la Unasur tiene como objetivo “construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados”.

Los objetivos son amplios, variados e indeterminados. ¿Qué significa un “espacio de integración y unión”? En la teoría de la integración regional existe consenso en

relación a que la integración regional es un proceso de ampliación del espacio económico mediante la eliminación de barreras a los intercambios de bienes y servicios –Zona de Libre Comercio (ZLC)–, que puede evolucionar en el establecimiento de políticas comunes –como la política aduanera común, típica de la Unión Aduanera (UA)– y el libre movimiento de los factores de la producción –característico de los Mercados Comunes (MC)–. La “unión” haría referencia a estadios de integración mucho más profundos, donde prácticamente desaparecen barreras económicas en un proceso de construcción, por ejemplo, de una unión monetaria y financiera.

¿Es hacia estos modelos de integración adonde tiende la Unasur? No resulta claro de la letra del Tratado Constitutivo de la Unasur (TCU). En el Preámbulo del TCU se postula que “la integración suramericana debe ser alcanzada a través de un proceso innovador, que incluya todos los logros y lo avanzado por los procesos de Mercosur y la Comunidad Andina (CAN), así como la experiencia de Chile, Guyana y Surinam, yendo más allá de la convergencia de los mismos”. Se sugiere que la convergencia se produciría en algún punto de un continuo que en su mínimo tendría una ZLC (incompleta, si se tiene como referencia el punto histórico actual) y como máximo un eventual mercado común (incluyendo la unión aduanera). No hay referencias de cómo se lograría tal convergencia y en qué marco temporal.

Más importante es la ausencia de provisiones para articular una institucionalidad regional con suficientes poderes delegados que permita impulsar sistemáticamente la iniciativa y generar un marco apropiado (jurisdiccional, incluso) para la administración de la integración y resolución de los conflictos que naturalmente emergen. Esto no es observable en la letra ni en el espíritu del TCU, a pesar de que está claro en la teoría y práctica de la integración que para alcanzar los objetivos fijados por modelos de integración profunda, es necesaria la transferencia de ciertos aspectos de la soberanía a instituciones regionales con capacidad de resolver colectivamente los conflictos inevitables por el incremento de la interacción entre diversos actores, propia de los procesos de integración exitosos. Este elemento distintivo de cualquier proceso exitoso de integración profunda ha sido reconocido incluso por las vertientes más sofisticadas del Intergubernamentalismo, al igual que por diversas vertientes del Neofuncionalismo y el Institucionalismo.

No obstante, la letra del artículo 2 del TCU muestra un camino sustancialmente diferente, afirmando que el eventual tránsito hacia la integración se hará “en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados”. Se reafirma una de las versiones más elementales del Intergubernamentalismo que ha estado –y está– detrás de la ideología oficial de la integración en esquemas subregionales como el Mercosur, que ha mostrado evidentes limitaciones para alcanzar los objetivos pactados y avanzar hacia estadios profundos de integración. Una hipótesis plausible es que el Mercosur no ha podido avanzar en tiempo y forma hacia sus objetivos fijados por el Tratado de Asunción –de manera relativamente más precisa que los de la Unasur– por las



que el camino más adecuado es avanzar en políticas públicas comunes respetando los tiempos y la soberanía de cada país, con lo cual el proyecto queda atado a los vaivenes de las situaciones nacionales o de los gobiernos de turno. Se pretende alcanzar un conjunto de fines muy ambiciosos (políticas comunes, que típicamente se dan en estadios profundos de integración regional como el mercado común) a través de una estrategia que privilegia de manera incontrastable los tiempos y la multiplicidad de intereses nacionales por sobre los regionales. Un proyecto de largo plazo queda enteramente sujeto a la variabilidad de las políticas nacionales que se definen principalmente en el corto plazo. Es difícil encontrar soporte lógico e histórico para esta estrategia de integración en las principales corrientes del pensamiento histórico y teórico de la integración regional.

La tendencia a la ampliación de los objetivos de la integración sudamericana sin una tecnología adecuada para concretarlos tiene correlación con la postergación de la agenda propiamente comercial. Esta pérdida de foco ha sido característica de los procesos de integración en la región y ha contribuido a hacerlos cada vez más irrelevantes en su impacto económico. Los objetivos económicos permanecen postergados, indefinidos o imprecisos, lo que dificulta la concepción e implementación de los medios requeridos para alcanzarlos y evaluar su impacto sobre el conjunto social de la región. Un proceso de integración exitoso se asienta sobre las bases de la integración económica que permite consolidar la infraestructura sobre la que evolucionan múltiples procesos de cooperación y articulación social y política. Una sólida integración económica es el gran incentivo para mantener sentados en una misma mesa a todas las partes involucradas, obligándolos a acordar, cooperar y concertar también en política, social y estratégicamente. Es importante concentrarse –tanto en el diseño como en la implementación de un proceso regional– en la integración económica, para administrar los conflictos derivados –entre otras cosas– de la distribución de costos y beneficios de la integración e incrementar la equidad y legitimidad del proceso en su conjunto.

La agenda de la Unasur no puso todavía en un primer plano estos temas que merecerían ser el eje del debate de la construcción regional sudamericana. La existencia de voluntades políticas integradoras (condición necesaria pero no suficiente) que parecen predominar en el presente necesita ser complementada con una clara readequación de objetivos y medios que impidan incurrir nuevamente en errores verificados en la historia de la integración latinoamericana.

### Reflexiones finales

La construcción del espacio económico, social y político sudamericano –la tarea histórica más importante de nuestra generación– está siendo impulsada visiblemente

por varios líderes de la región y sus objetivos de política internacional son cada vez más claros. Este impulso no se ve acompañado de una teoría y una tecnología de la integración que viabilice y sustente el proyecto en el largo plazo. Sin esta guía es difícil imaginar cómo se podrá avanzar más allá de distintos niveles de cooperación y concertación, valiosos por cierto pero que distan mucho de ser equivalentes a la integración regional profunda según los parámetros de la teoría convencional.

El incremento de la interdependencia económica –donde hay muchísimo espacio para aprovechar en América del Sur– y la adecuada administración de sus costos y beneficios, es una condición necesaria para la sustentabilidad de la integración sudamericana. Los niveles actuales de interdependencia de los principales bloques subregionales sudamericanos –definidos como coeficiente del comercio intrarregional medido por exportaciones– son relativamente bajos. En el período 2005-2007, los niveles de interdependencia fueron para la CAN del 9,1 por ciento y para el Mercosur del 13,8 por ciento, perceptiblemente menores a los registrados en idéntico período por el conjunto de América latina y el Caribe (18,2 por ciento), la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (25,2 por ciento) y la Unión Europea (67,1 por ciento). Los niveles de interdependencia son relevantes puesto que inducen a una gradual coordinación macroeconómica, de políticas y normas que naturalmente trascienden el terreno comercial, incluyendo infraestructura, energía y ámbitos regulatorios, además de migración, previsión, salud, educación y medio ambiente. En el caso de mayor interdependencia (la UE) se incluyen políticas activas para reducir las asimetrías, estimular la cohesión social y articular una institucionalidad comunitaria que refleje de manera balanceada los intereses del conjunto de los países miembros.

El tema de la integración económica, el incremento de la interdependencia y sus derivaciones políticas, sociales e institucionales requiere de una seria discusión y la incorporación de sus resultados en una estrategia viable de construcción del espacio sudamericano. Es aconsejable repensar en este estado embrionario de la integración sudamericana una estrategia basada sobre una clara identificación de objetivos, medios, mecanismos de monitoreo y evaluación de costos y beneficios que permitan legitimar y viabilizar el proceso en el largo plazo. Esta estrategia –asentada en las lecciones extraídas de las corrientes principales del pensamiento teórico y la evidencia empírica– demanda una adecuada institucionalización del proceso de integración a nivel regional, con capacidad de resolver colectivamente los conflictos y desafíos típicos de un proceso de integración profunda. Sin estas condiciones, es difícil imaginar la integración y unidad sudamericana que responda al mandato histórico que se enunció en la primera década de este siglo. ☁