

La tecnología de la integración en la UNASUR

Alberto Cimadamore* y
Adriana B. Rodríguez**

Recibido: 21/02/2008

Aceptado: 28/02/2008

RESUMEN

En este artículo examinaremos dos temas interrelacionados para analizar las posibilidades de concretar la integración sudamericana: los objetivos del proyecto CSN/UNASUR y la tecnología de la integración que se estableció para alcanzar tales metas. La UNASUR surgió con una amplia y variada agenda que fue incrementándose aun más posteriormente. Sin embargo, la tecnología de la integración permaneció sin ser precisada para muchos de sus objetivos. Se concluye que el contar con una tecnología de la integración adecuada es una condición necesaria (aunque no suficiente) para que el proceso pueda alcanzar las metas propuestas y, por lo tanto, la falta de una clara determinación de objetivos, medios y cronogramas de ejecución incrementa las dudas sobre la efectiva concreción de los fines del proceso de integración sudamericano.

Palabras clave: integración, integración económica, America del Sur, IIRSA.

The technology of integration in UNASUR

ABSTRACT

In this article we will examine two subjects that are inter-related to analyze the possibilities to materialize the South American integration: the objectives

* Alberto D. Cimadamore es Profesor Titular de la Facultad de Ciencias Sociales y de la Maestría en Procesos de Integración Regional con énfasis en el MERCOSUR de la Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: cimadamo@mail.retina.ar

** Adriana B. Rodriguez es Investigadora adjunta de la Maestría en Procesos de Integración Regional con Énfasis en el MERCOSUR de la Universidad de Buenos Aires y desempeña funciones en el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación. Correo electrónico: adri_italia@yahoo.com

of the CSN/UNASUR project and the technology of integration that was established to reach those aims. The UNASUR was born with a wide and varied agenda that was increased even more afterwards. Nevertheless, the technology of integration remained imprecise for many of its objectives. It concludes that counting on an adequate technology of integration is a necessary condition (although not sufficient) to fulfill the goals proposed and, as a consequence, the lack of a clear determination of objectives, means and implementation chronograms increases the doubts about the effective materialization of the objectives of the South American integration process.

Key words: integration, economic integration, South America, IIRSA.

1. Integración regional: objetivos y medios

La integración regional ha sido un objetivo declarado de los países de América Latina y el Caribe (ALC) durante el último medio siglo. Se registraron muchas iniciativas importantes a nivel regional (ALALC, ALADI) y subregional (MERCOSUR, CAN, CARICOM, MCCA-SICA) que realizaron avances en esa dirección aunque ha sido evidente que encontraron dificultades en alcanzar los objetivos fijados.

Una nueva iniciativa que se concentra en el espacio sudamericano –reconociendo así las dificultades geopolíticas y técnicas de una integración de mayor alcance geográfico– ha irrumpido en la agenda internacional de estos países. Esta es, sin duda, una de las iniciativas con mayor potencial para mejorar la inserción internacional de los países sudamericanos y alcanzar los objetivos de desarrollo íntimamente ligados a la integración regional. En consecuencia, adquiere un enorme interés académico y político examinar la viabilidad de este proyecto en función de los objetivos trazados y la metodología seleccionada para alcanzarlos.

La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) nació el 8 de diciembre de 2004 con la Declaración de Cusco y el nombre de Comunidad Suramericana de Naciones (CSN), cambiándose su deno-

minación por la actual en 2007. Es un proyecto de integración entre los doce países sudamericanos que se formalizó en 2008 con la firma del Tratado Constitutivo (TCU). En las sucesivas Declaraciones emanadas de las cumbres presidenciales se fueron trazando los objetivos de este proceso de integración. En este artículo trataremos dos temas interrelacionados para analizar las posibilidades de concretar la integración sudamericana: los objetivos del proyecto CSN/UNASUR y la tecnología de la integración que se estableció para alcanzar tales metas. En este sentido, se entiende por tecnología de la integración el uso de medios y mecanismos por parte de los actores de un proceso de integración regional o subregional para lograr los propósitos fijados en los instrumentos formales (tratados, acuerdos, declaraciones, etc.) de tales iniciativas (Cimadamore, 2007:11).

La experiencia de la integración regional ha dejado enseñanzas útiles para reflexionar sobre la viabilidad de la UNASUR. La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), cuyo propósito principal fue liberar el comercio intra regional en 12 años no pudo alcanzar ese objetivo en tiempo y forma. Luego de extender el plazo y flexibilizar las metas, se reconoció el fracaso de la ALALC y se reemplazó esta institución por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). El propósito de la ALADI es alcanzar el mercado común de una forma progresiva y constante, sin fijar objetivos estrictos o términos para alcanzar dicho propósito. En tal sentido se ha argumentado que el proceso de integración latinoamericano se convirtió en una expresión legalizada de deseos, sin un marco temporal bien definido, que apuntaba más bien a la promoción del comercio y otras acciones de cooperación que podrían eventualmente arribar a la integración del mercado de los países miembros. Esta tesis sostenía que el principal problema de tales iniciativas se encontraba precisamente en la falta de una clara relación entre objetivos y medios (institucionales, materiales, etc.) que permitieran cumplir lo pactado en un lapso razonable (Cimadamore, 2007:10).

Otras iniciativas fueron relativamente exitosas para alcanzar uno de los estadios de integración económica como puede ser el establecimiento de una Zona de Libre Comercio (ZLC), aunque sea limitada a los bienes (y no los servicios). En tal sentido se ha sostenido

que la liberalización de lo substancial del comercio de bienes del universo arancelario acordado del MERCOSUR fue en gran medida fruto de una tecnología de la integración que representó un cambio importante en las estrategias latinoamericanas de creación de ZLC, un estadio intermedio de integración que hasta ese momento no había alcanzado a los principales países de la región (Cimadamore, 2007:43). En efecto, el programa de liberalización del comercio del MERCOSUR (mecanismo de liberalización comercial automático, lineal y generalizado) representó un cambio radical en la tecnología de la integración latinoamericana, ya que, a diferencia de experiencias anteriores (por ejemplo, el mecanismo de negociación ítem por ítem del mercado ampliado de la ALALC), no favorecía el control del ritmo y de la agenda de liberalización por parte de agentes cuyos intereses podían ser contrarios a la integración (Cimadamore, 2007:121).

Esta línea argumental permite sostener que los casos de la ALALC y del MERCOSUR ayudan a entender que la variable tecnológica puede explicar una gran parte de los distintos resultados en los procesos de integración. El mecanismo de liberalización automático permitió en el caso del MERCOSUR aislar el proceso inicial de cambios, presiones y temas típicos de la economía política de los países de la región. Esto ayudaría a establecer que la tecnología de la integración es una condición necesaria (aunque quizás no suficiente) cuando se habla de las razones por las cuales procesos sociales alcanzan sus objetivos mientras que otros no. (Cimadamore, 2007:146).

Otra experiencia importante a tener en cuenta en una evaluación de la relación entre medios y fines es la de la Unión Europea (UE), el caso de integración regional más exitoso a nivel mundial. Desde sus inicios la UE se fue proponiendo objetivos claramente definidos y se planteó lograrlos en etapas –con programas y cronogramas– que gradualmente permitieron alcanzar la unión económica y monetaria. Para lograrlo, utilizó una tecnología de la integración relativamente eficiente y adecuada al contexto histórico, lo que no excluye admitir la existencia de períodos de estancamiento que son inevitables en cualquier proceso de integración (Cimadamore y Rodríguez, inédito).

Por su parte, la UNASUR surgió desde sus orígenes en 2004 con una amplia y variada agenda que fue incrementándose aún más posteriormente, arribando finalmente al TCU. Este instrumento establece metas ambiciosas que se proponen ir más allá de la convergencia de los procesos del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Comunidad Andina (CAN), junto con Chile, Guyana y Surinam, sin especificar claramente hasta qué objetivo o nivel de profundidad de integración económica se quiere llegar¹, pero incluyendo también dimensiones sociales, culturales, infraestructurales, ambientales y políticas.

Mientras la agenda de la UNASUR se ampliaba, la tecnología de la integración permanecía sin ser precisada. En efecto, en ninguna de las Declaraciones como tampoco en el TCU se establecen mecanismos o programas concretos a llevar adelante para alcanzar la mayoría de los objetivos que se propusieron en el proceso de integración. El argumento que se desarrolla en este trabajo sugiere que tal situación incrementa las dudas sobre la efectiva concreción de los objetivos del proceso de integración sudamericano, ya que no se observa una proporcionalidad entre las metas que se pretenden alcanzar y la tecnología de la integración para lograrlas. Existen muchas variables que pueden explicar el éxito o fracaso de un proceso de integración regional. En este artículo nos proponemos resaltar el papel de una de ellas, discutiendo la necesidad de una tecnología de la integración adecuada a los objetivos fijados, a fin de poder alcanzarlos. De esta manera, se puede evaluar la viabilidad de un proceso de integración como la UNASUR, vital para mejorar la inserción internacional de los países de la región, visualizando los mecanismos que pueden evitar que la misma quede solo en los discursos.

2. Los objetivos y la tecnología de integración de la UNASUR

La CSN nació con el objetivo general de desarrollar un espacio sudamericano integrado en lo político, social, económico, ambiental y de infraestructura². De esta forma, se establecen dos tipos de objetivos: (i) de integración económica (convergencia de acuerdos de

libre comercio y “su evolución a fases superiores de la integración económica, social e institucional”), física, energética y de comunicaciones; y (ii) de cooperación internacional (en política externa, de desarrollo rural y agroalimentario, educación y cultura, entre empresas y sociedad civil). Otros autores agrupan estos objetivos por áreas o sectores, en algún caso, se los denomina pilares. Por ejemplo, Sanahuja (2007:95-96), a saber:

- Político: promover la consolidación democrática, la concertación de políticas exteriores y la proyección internacional de Sudamérica.
- Integración económica: convergencia MERCOSUR-CAN.
- Integración física, energética y de telecomunicaciones.
- Armonización de políticas en distintos ámbitos.

Una de las características de esta agenda con la que nació la UNASUR es que algunos de estos objetivos no están adecuadamente definidos. En efecto, ¿cuáles serían las “fases superiores de la integración económica, social e institucional” que se quieren alcanzar? El grado de integración económica que busca lograrse en principio sería una ZLC, pero en los documentos fundacionales de la CSN no se aclara hasta cual de los niveles de profundidad de la integración regional se quiere llegar. En aquel momento, algunos autores (Gómez Balboa, 2004; *The Economist*, 2004; Cardona, 2005:1; y Sanahuja, 2007:95) consideraron que la tendencia de la CSN era imitar a la Unión Europea, es decir lograr un mercado, moneda, pasaporte y Parlamento comunes, teniendo el proyecto una clara vocación política inspirada en la UE y no solo un espacio de libre comercio. Sin embargo, si bien existieron manifestaciones tendientes a avanzar hacia un parlamento y una moneda única³, en la Declaración de Cusco no se introdujeron medidas específicas sobre el tema, ya que esa posibilidad se encontraba lejana en virtud de que no había grandes avances en estas cuestiones dentro de la CAN o del MERCOSUR (Gudynas, 2005:2).

Otra característica que ya se ha señalado de la agenda de integración sudamericana es su amplitud. Incluso, algunos autores sos-

tienen que la agenda sudamericana se ha venido construyendo de forma desordenada y aluvional, en cada reunión se han sumado temáticas nuevas. Por tal razón, se ha considerado necesario propender a una estructura ordenada de la agenda que jerarquice los asuntos, establezca una secuencia de tratamiento lógico en relación a su contenido y ámbitos en donde cada asunto se procesará (Vaillant, 2007:48).

La amplitud de la agenda ha impulsado a nivel discursivo la idea de un “nuevo modelo de integración” que va más allá de la secuencia tradicional de la profundización de la integración a partir de lo sectorial y/o comercial. La teoría neofuncional y la práctica de la integración regional sugieren la conveniencia de este tipo de estrategia para ir creando las condiciones sociales y políticas de sustentabilidad de los procesos. En el caso de la UE, el proceso tuvo una estrategia de integración originalmente sectorial (el carbón y el acero), seguida luego por la liberalización del comercio y establecimiento de políticas comunes (por ejemplo, agrícola) que permitió sucesivamente la conformación de una ZLC, UA y solo más tarde, la integración monetaria y financiera (Malamud y Schmitter, 2006:9). No obstante esta evidencia empírica y los desarrollos teóricos que trascienden al Neofuncionalismo (tanto el clásico como sus sucesivas revisiones) y se sostienen en distintas variantes incluso del intergubernamentalismo (por ejemplo, el liberal), la integración sudamericana desdibujó objetivos concretos (convergencia hacia una ZLC y/o la integración física y energética) con el planteamiento de metas muy amplias que no ayudan a visualizar claramente el objetivo final y los medios para alcanzarlo. A su vez, esto impide generar los consensos sociales y políticos que requiere una empresa de tal envergadura.

La falta de especificación de los instrumentos o mecanismos regionales mediante los cuales se pretende alcanzar los objetivos de la integración sudamericana es el problema tecnológico más serio que tiene esta construcción social. Ellos no están definidos en los documentos fundacionales y no se evidencia una estrategia para especificarlos en el futuro cercano. Algunos analistas (Gudynas, 2005:4) incluso han sostenido que con la creación de la CSN, los gobiernos, en lugar de resolver los problemas del funcionamiento de

estructuras más viejas y acotadas como son las del espacio subregional y así mejorar la calidad de la integración a ese nivel, realizan una suerte de “huída hacia delante”, generando nuevos y más amplios esquemas de integración, con objetivos de integración aún más ambiciosos. Ello sería una característica de los procesos de integración en toda América Latina, donde la ambición por incorporar constantemente nuevas materias complejas sin resolver los problemas básicos explican la debilidad de la integración (Artigas, Sáez, Silva y Rivas, 2006:21).

Esta tendencia se verifica en varios documentos del proceso sudamericano. Por ejemplo, en la Agenda Prioritaria definida en septiembre de 2005, a la ya amplia agenda de la Comunidad se agregan nuevos objetivos relacionados con las asimetrías, el medio ambiente, los mecanismos financieros sudamericanos, el diálogo político, exponiéndose ideas muy generales sobre los objetivos de la integración social que se quisiera alcanzar (cohesión social, inclusión social y justicia social). Es de destacar que entre las áreas de acción prioritarias no figura ningún objetivo económico-comercial, si bien se declara que en el campo económico los objetivos incluyen el establecimiento de una ZLC suramericana. En el Programa de Acción definido en esa oportunidad se plantean por primera vez algunos mecanismos para alcanzar ciertos objetivos, pero no se establecen plazos ni cronogramas. De todas formas, el Programa de Acción implica un avance, aunque modesto, en el incipiente desarrollo de una tecnología de la integración con el potencial de alcanzar los objetivos planteados.

Posteriormente, en el Documento de Reflexión, de diciembre de 2006, si bien se propone poner un énfasis en la convergencia comercial, se programa avanzar más allá de dicho ámbito, planteándose una agenda aún más amplia, formulándose una extensa lista de objetivos muy variados, sin proponer una prioridad entre ellos sino que se deja esa tarea a los Presidentes. Esta agenda más amplia diluyó el peso de los temas comerciales y reveló dificultad para identificar prioridades (Bouzas, da Motta Veiga y Ríos, 2007). Tampoco se exponen los instrumentos o mecanismos mediante los cuales lograr muchos de los objetivos propuestos (como

por ejemplo la coordinación en las áreas sociales), cronogramas o plazos para alcanzarlos.

Algunos de los objetivos propuestos en dicho Documento fueron tomados en la Declaración de Cochabamba de diciembre de 2006, dándose prioridad a algunos de ellos: superación de las asimetrías, promoción de una integración articulada con la agenda productiva con metas de desarrollo social, integración energética y de infraestructura. La convergencia de las ZLC de la CAN y el MERCOSUR no se prioriza en la larga lista de objetivos, si bien en el texto de la Declaración se estipula que el proceso de integración de la UNASUR incluye “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”. Una vez más, no queda claro como se va a avanzar en la integración económica, adoptándose una estrategia que aparentemente no se apoya en la evidencia empírica ni en las principales corrientes teóricas de la integración regional. Algo similar ocurre en el Plan de Acción 2008-2009.

La tendencia a la ampliación de los objetivos de la integración sudamericana sin una tecnología adecuada para concretarlos, trajo como consecuencia la postergación de la agenda propiamente comercial. Esta pérdida de foco ha sido característica de los procesos de integración en la región, lo que ha contribuido a hacerlos cada vez más irrelevantes desde el punto de vista de su impacto económico (Bouzas *et al*, 2007:2).

En la Declaración de Cochabamba tampoco se establecen cronogramas o plazos para alcanzar estos objetivos, pero se explicita una premisa tecnológica que está en mente de los diseñadores del proceso para la construcción de la integración sudamericana. En ese documento se dispuso 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. De esta manera, 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 los tiempos y la

multiplicidad de intereses nacionales por sobre los regionales. 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.

Finalmente, el Tratado Constitutivo de la UNASUR (TCU) ratifica el objetivo de desarrollar un espacio regional integrado en lo político, económico, social, cultural, ambiental, energético y de infraestructura, y que el proceso debe incluir 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, pero continua sin especificarse cual sería el estadio último de integración económica que se quiere alcanzar. Es más, entre los objetivos específicos del proceso no figura ninguna de las etapas o tipos ideales en los que tradicionalmente se clasifica a un proceso de integración económica regional. Así, los objetivos económicos permanecen indefinidos e imprecisos, lo que lógicamente dificulta la concepción e implementación de los medios requeridos para alcanzarlos. Tampoco figuran los objetivos económicos y comerciales entre los prioritarios de la UNASUR (art. 2, TCU). De hecho, en la larga lista de 21 objetivos específicos (art. 3, TCU) no figura la convergencia del MERCOSUR y la CAN.

Si bien, para algunos el proyecto de integración sudamericano habría nacido con un neto énfasis en el objetivo económico⁴, “la dimensión comercial dejó de estar en el centro del proceso de integración y se planteó un modelo de integración diferente que no siga inexorablemente las etapas” planteadas por la clasificación tradicional de un proceso de integración económica. “No se descarta ni se relativiza la importancia de la integración comercial, pero se acuerda que este tema se canalice a través del MERCOSUR y la CAN, con el concurso de Chile, Guyana y Surinam, porque es aquí donde mayores complejidades existen debido al patrimonio acumulado por cada uno de estos dos procesos de integración subregional, y por los diferentes enfoques en la región, en torno a los acuerdos comerciales en general y a los tratados de libre comercio en particular” (Solón, 2008:15).

De esta forma, los objetivos de integración económica se dejaron en manos de los acuerdos de complementación económica

(ACEs) ya que, según Cardona (2008:21), para alcanzar un espacio de libre comercio en Suramérica no era necesario hacer nada adicional debido a que por los ACEs antes del 2020 se tendría un espacio con tendencia al libre comercio en la región y, por ello, no tenía sentido que la UNASUR fuera solo un acuerdo de libre comercio o de convergencia comercial entre los países sudamericanos, sino que es “mucho más que eso”.

Sin embargo, como veremos más adelante, dicho espacio de libre comercio se refiere solo a la eliminación o reducción de los aranceles, mientras que para la conformación de una ZLC también es necesaria la eliminación de las barreras no arancelarias y la liberalización del comercio de servicios, ya que todas estas medidas también traban el comercio dentro de la región. Además, hubiera sido deseable que el Tratado aclarase hasta que etapa de integración económica se quiere llegar, es decir, cual es el objetivo último de integración económica del proyecto.

Los 21 objetivos específicos de la UNASUR son –tal como se argumentó anteriormente– variados y amplios y con excepción de los relacionados con la integración en infraestructura, energía y telecomunicaciones, ninguno cuenta con una tecnología de la integración que permita visualizar su logro en un horizonte de tiempo razonable. Al decir de algunos autores, estos objetivos van desde proposiciones declarativas (previsiblemente sin efectos concretos), como las relacionadas con la defensa y la seguridad ciudadana, hasta otros más importantes, como la integración energética y financiera, pasando por algunos difíciles de calificar, como los referentes a la lucha contra el terrorismo, corrupción, drogas, etc., ya que en la práctica no son ejercitados (Rúa Boiero, 2008:10).

En consecuencia, si bien el proceso de integración suramericano se focalizó en otros temas debido a que está planteado como un proyecto básicamente político y no económico ni técnico (Cardona, 2008:26; Ruiz Caro, 2008), esa focalización en otros temas distintos del económico no implicó el desarrollo de la tecnología de la integración necesaria para alcanzarlos, ya que en el TCU, al igual que en las Declaraciones anteriores, no se crea ningún programa o mecanismo para lograr los objetivos que se plantearon. Esta es una falencia

en la que los Estados miembros de la UNASUR ya habían incurrido en la ALADI⁵ donde, después de casi 30 años, “el objetivo del mercado común latinoamericano (...) es probablemente donde se registra una de las mayores insuficiencias del proceso, no tanto por su no consecución como por la ausencia de definición temporal de este objetivo” (Operti Badán, 2007). Pareciera que la experiencia acumulada en la integración regional latinoamericana no ha recibido la atención que merece por parte de los diseñadores del proceso de la UNASUR.

Para poder lograr sus objetivos, en el TCU propugna una fórmula conocida en la historia de la integración latinoamericana que pone énfasis en la flexibilidad y gradualidad en la implementación del proceso, para asegurar así que cada Estado adquiera los compromisos según su realidad. En la ALADI, esta fórmula fue interpretada como una de sus debilidades, la cual implica que sus avances se concretaron más por la vía parcial que por la regional (Operti Badán, 2007)⁶. Esta forma de avanzar en la integración también podría suceder en la UNASUR. En efecto, existe una disposición del TCU (art. 13) que, si bien puede llegar a facilitar un avance del proceso con diferentes velocidades, dicho progreso sólo sería parcial. La mencionada disposición establece que uno o más Estados miembros pueden realizar una propuesta de adopción de políticas, creación de instituciones, organizaciones o programas comunes para ser adoptados de manera consensuada. Una vez aprobada una propuesta, tres o más miembros pueden iniciar su desarrollo, siempre y cuando se asegure tanto la posibilidad de incorporación de otros Estados miembros como la información periódica de su avance al Consejo de Delegados. Cualquier Estado miembro puede eximirse de aplicar total o parcialmente una política aprobada, sea por tiempo definido o indefinido, sin que ello impida su posterior incorporación total o parcial a la misma.

En consecuencia, la UNASUR se ha propuesto una agenda muy amplia, sin crear una tecnología de la integración para alcanzar sus metas. Como veremos a continuación, solo dos de sus objetivos cuentan con dicha tecnología, la cual no surge como consecuencia de la UNASUR sino que es anterior a ella. Estos objetivos son los relacionados con la integración económica y con la infraestructura, energía y telecomunicaciones.

3. La integración económica sudamericana

La tecnología de integración con que cuenta la UNASUR para su objetivo de integración económica está basada en los acuerdos de complementación económica (ACEs) de la ALADI firmados entre los bloques subregionales entre sí y con algunos países de la región. Actualmente, además de los esquemas de integración subregionales (CAN y MERCOSUR, ACE :18), existen en Sudamérica otros ACEs que prevén el establecimiento de zonas de libre comercio entre sus signatarios. En estos Acuerdos participan Chile-Venezuela (ACE 23), Chile-Colombia (ACE 24), Chile-Ecuador (ACE 32) MERCOSUR-Chile (ACE 35), MERCOSUR-Bolivia (ACE 36), Chile-Perú (ACE 38), MERCOSUR-Perú (ACE 58) y MERCOSUR-Colombia-Ecuador-Venezuela (ACE 59). Todos estos acuerdos están firmados en el marco de la ALADI⁷, institución en la cual participan Cuba y México además de los países sudamericanos (y de la cual no participan Guyana y Surinam). Es decir que para alcanzar una ZLC sudamericana no bastan con los ACEs firmados hasta la fecha, ya que quedarían afuera Guyana y Surinam y, además, no existe un ACE firmado entre Chile y Bolivia cuyo objetivo sea alcanzar una ZLC⁸. Además, estos acuerdos solo prevén lograr una ZLC, por lo cual no existe una tecnología de la integración para alcanzar “fases superiores de la integración económica, social e institucional”. De esta forma, se ha argumentado que los ACEs constituyen “una base insuficiente para el intercambio regional” (ALADI, CAN y MERCOSUR, 2006:11).

En un documento elaborado por las Secretarías de la ALADI, del MERCOSUR y de la CAN (2006) se realiza un diagnóstico sobre el estado de situación del libre comercio en América del Sur, subrayándose que hasta 2006 los mayores logros en materia de liberalización comercial se registraron en la CAN, donde, en teoría, la liberalización alcanzaría al 100% del universo arancelario (la CAN habría alcanzado la ZLC en 2006⁹), aunque ello no se vea reflejado aún en los niveles de comercio inter-regionales, los cuales son reducidos a pesar del sostenido crecimiento registrado en la presente década (Salazar Zárate, 2008:95). Ello podría ser el resultado del hecho que la aplicación de la ZLC en la CAN “tiene aún obstáculos

importantes” (Pachón, 2008:42). Los resultados de la unión aduanera son más modestos, incluso llegó a suspenderse en 2007 y algunos de sus países miembros tienen firmados tratados de libre comercio bilaterales con Estados Unidos¹⁰, lo cual resalta la imperfección de la unión aduanera andina. Además, los países miembros no están obligados a aplicar las Decisiones sobre arancel externo común, aunque, en paralelo, se está diseñando una Política Arancelaria de la CAN. Por su parte, el MERCOSUR conformó directamente una unión aduanera en 1995, pero se mantienen excepciones al libre comercio en los sectores azucarero y automotriz, y el arancel externo común tiene varias “perforaciones”. Sin embargo, a diferencia de lo que sucede en la CAN, los países miembros del MERCOSUR no pueden firmar tratados de libre comercio o ACEs con terceros países unilateralmente sino en forma cuatripartita.

Algún estudio ha evaluado que en la UNASUR el 80% del comercio ya estaría liberalizado y existiría un calendario para establecer una ZLC sudamericana (Sanahuja, 2007:100). Sin embargo, en el citado trabajo conjunto las Secretarías de la ALADI, CAN y MERCOSUR (2006) la evaluación no es tan optimista. En dicho documento se midió la proporción del comercio entre los países de la UNASUR que se encontraría libre de aranceles para los años 2006, 2010, 2014 y 2018, concluyendo que se experimentará una lenta convergencia hacia el libre comercio¹¹. En efecto, según el método de medición que se adopte, en 2006 entre un 35% y un 60% del comercio habría estado libre de aranceles; en 2014, entre un 60% y un 70%; y en 2018, entre un 65% y un 95%. Chile y Bolivia estarían más cercanos al libre comercio en 2010, cuando más del 85% de sus exportaciones alcancen preferencias al 100% en la región, mientras que los más alejados del libre comercio son las relaciones preferenciales que tienen a los miembros del MERCOSUR como beneficiarios y a los de la CAN (sin Bolivia) como otorgantes. Lamentablemente, en el análisis no se consideró la importancia de las exportaciones intra zona de manufacturas, a fin de establecer cual es el impacto de la eliminación y reducción de aranceles sobre el patrón de exportaciones primario característico de la región. Una de las relevantes conclusiones de este documento destaca un importante

punto a considerar: los países sudamericanos tienen una estructura de comercio intrarregional más concentrada en los productos no liberalizados por sus socios (ALADI *et al*, 2006:15).

Frente a la perspectiva de una liberalización de aranceles de tan largo plazo –que afecta las decisiones de producción, exportación e inversión en la región– los organismos de integración subregional han propuesto acelerar el cumplimiento de los calendarios a fin de que en breve plazo al menos el 90% del intercambio regional esté libre de aranceles (CEPAL, 2006:94-95). No obstante, no se conocen avances en tal dirección.

En consecuencia, los ACEs permitirían en el futuro liberalizar el comercio de bienes en la mayor parte de Sudamérica (sin considerar a Guyana y Surinam) en lo que a aranceles se refiere. Sin embargo, para conformar una ZLC en la región tendrían que generarse mecanismos que aseguraran la eliminación de las barreras no arancelarias, las cuales tienden a incrementarse ante la falta de protección arancelaria. Algo similar tendría que ocurrir en un área funcionalmente vinculada a la liberalización del intercambio de bienes como es el comercio de servicios, ya que la falta de armonización en este segmento influye en el comercio intra zona y en el avance del proceso de integración en su conjunto¹². En efecto, en todo proceso de integración la vinculación funcional de áreas implica la generación de demandas por mayor integración que coexiste lógicamente e históricamente con demandas por protección por parte de sectores menos competitivos afectados por la ampliación del mercado. Los gobiernos suman las demandas de sus sectores económicos, políticos y sociales y expresan sus propias preferencias. Este proceso puede resultar en políticas divergentes entre los países miembros de un bloque, lo cual llevaría a crisis que resultan normales por la existencia de intereses en conflicto. El inevitable choque de intereses y políticas fija el ritmo del avance dialéctico del proceso de integración. Puede también llegar a detenerlo y hacerlo fracasar si no se cuenta con la tecnología apropiada para los objetivos propuestos (Cimadamore, 2007:5).

En el documento mencionado realizado por las secretarías de integración se le dedica todo un capítulo a estos temas no arancela-

rios¹³ como así también a materias complementarias, concluyéndose que en todos ellos existe un nivel de coincidencia que parece suficiente como para avanzar en un proceso de armonización, por lo cual se plantean propuestas de convergencia en cada uno. Respecto a los temas comerciales se han concentrado los trabajos en normas de origen, defensa comercial, valoración aduanera y regímenes especiales de comercio y medidas no arancelarias, trabajándose también en temas de convergencia en acuerdos de inversiones, servicios, propiedad intelectual, compras públicas y política de competencia (CEPAL, 2006:98).

4. La integración en infraestructura, energía y telecomunicaciones sudamericanas

El proyecto de integración en materia de infraestructura, energía y telecomunicaciones se articula principalmente a través de la Iniciativa para la Integración Regional de Suramérica (IIRSA). Esta iniciativa, originada en el año 2000, es un foro de diálogo entre los doce países de América del Sur y tiene por objeto promover el desarrollo de la infraestructura bajo una visión regional, procurando la integración física (en infraestructura de transporte, energía y telecomunicaciones) de los países de Suramérica y el logro de un patrón de desarrollo territorial equitativo y sustentable. La IIRSA ha concentrado sus esfuerzos en tres áreas de acción principales: construcción de una visión estratégica de la integración física suramericana; ejes de integración y desarrollo (EID); y procesos sectoriales de integración (PSI).

De esta forma, se diseñaron 10 EID¹⁴, y se identificaron 506 proyectos de infraestructura, agrupados en 47 grupos de proyecto, los cuales representan una inversión estimada de U\$S 68.000 millones a diciembre de 2007 (www.iirsa.org, 26/01/2008). Los EID no son solo corredores para el comercio intra e internacional, sino también son espacios para propiciar el desarrollo, lo cual no sucederá solo con infraestructura sino que, junto con ella hay que articular iniciativas que componen el proceso de desarrollo: sistemas productivos, proyectos de medio ambiente, programas sociales, tecnología y capacitación del capital humano, etc. (Santa Gadea Duarte, 2008:57-

58). Es decir que mediante la IIRSA también podría avanzarse en algunos objetivos sociales.

La Agenda de Implementación Consensuada 2005-2010 es un primer conjunto de 31 proyectos de integración seleccionados de la Cartera IIRSA con una inversión estimada de U\$S 10.188 millones (monto sujeto a revisión a medida que se perfeccionan los estudios de preinversión de los proyectos), que fueron priorizados por consenso por los países en función de ser considerados proyectos estratégicos y de alto impacto para la integración física y el desarrollo sostenible de la región. De los mencionados 31 proyectos, 28 corresponden a infraestructura de transporte, solo uno a energía y dos a telecomunicaciones. Además, 17 están en ejecución y solo dos concluidos a junio de 2008, lo cual representa más del 60% de la inversión estimada. Para 2010 se estima que habrá 24 proyectos terminados o con avances importantes, 4 proyectos pendientes de decisión política en 2008 y 3 proyectos con escaso o sin avance (Santa Gadea Duarte, 2008:57). Considerando el número de proyectos como así también los montos asignados, la IIRSA está más orientada a proyectos de infraestructura de transportes.

Por otra parte, se han definido Procesos Sectoriales de Integración (PSI) que tienen por objeto identificar los obstáculos de tipo normativo e institucional que impiden el desarrollo de la infraestructura básica en la región y proponer acciones que permitan superarlos. Los PSI identificados tienen la característica de ser transversales, por tanto, cada uno de ellos incide sobre el conjunto de los EID. Así, se produjeron estudios de diagnóstico y planes de acción en las áreas de tecnologías de la información, pasos de frontera, transporte aéreo, transporte marítimo, transporte multimodal, integración energética y financiamiento, con el fin de que se conviertan en guías para la armonización y compatibilización progresiva de marcos regulatorios y para el mejoramiento de las instituciones a nivel regional.

La IIRSA es un mecanismo institucional de coordinación para apoyar a los países suramericanos en su proceso de integración. Los proyectos son financiados a través de las mismas fuentes de recursos con las que se financian obras de infraestructura física en la región (sector público, sector privado, organismos multilaterales

de crédito)¹⁵. La Iniciativa es un agente catalizador del financiamiento de los proyectos, generando información privilegiada y proveyendo mecanismos directos de comunicación y coordinación que facilitan el establecimiento de prioridades regionales y la movilización de los actores relevantes para la implementación de los proyectos identificados (www.iirsa.org, 20/02/2008).

En consecuencia, esta Iniciativa es un “foro de diálogo” y no una institución (supranacional) encargada de preparar y financiar los proyectos necesarios en Sudamérica, como tampoco de armonizar reglas y regulaciones. De esta forma, en la región no existe el equivalente a la Comisión Europea, competente y lista para preparar proyectos y financiar una parte sustancial de las inversiones a través de los fondos de la UE (Banco de Inversión Europeo, etc.) y para armonizar reglas y regulaciones. Sin embargo, la importancia de la IIRSA es que por primera vez los proyectos de infraestructura son pensados en términos regionales y no nacionales, lo cual es un paso importante para la integración de la región (Tanzi, 2005:7-12).

La existencia de un mecanismo institucionalizado de apoyo a la integración infraestructural –en el que participan instituciones con abundantes recursos técnicos, materiales y humanos, como el Banco Interamericano de Desarrollo y la Corporación Andina de Fomento– le otorga a este área una ventaja comparativa (en términos de la tecnología de la integración) que no se observa en otros objetivos de la UNASUR. Esto abre una ventana de expectativas que puede tener un efecto derrame sobre otras áreas funcionalmente vinculadas en el proceso de integración sudamericano que no cuentan con una apropiada tecnología de la integración.

5. Conclusiones

En este trabajo se intentó analizar la relación entre las metas que se ha propuesto la UNASUR y la tecnología de la integración planteada para lograrlas, resaltando que el contar con dicha tecnología es una condición necesaria –pero no suficiente– para que el proyecto tenga éxito, es decir, para que pueda alcanzar los objetivos que se ha propuesto.

En general, se ha podido observar que la vasta agenda del proceso de integración sudamericano no cuenta con los medios necesarios para ser alcanzada, y en los casos en los que existe (como en el de la integración infraestructural), la misma podría estar condicionada por las características generales del proceso.

En cuanto a la forma en que se plantean ciertos objetivos del proceso de integración y el énfasis en la flexibilidad y gradualidad en la implementación del mismo puede verse como una aproximación "realista". Sin embargo, en la línea argumentativa de este trabajo, esto involucra una debilidad del proyecto ya que la falta de una clara determinación de objetivos, medios y cronogramas de ejecución dificulta la obtención de las metas de la integración y tienen el potencial para minar las bases económicas, políticas, y sociales de la integración al favorecer la duración y profundidad de los conflictos y crisis que son inevitables en cualquier proceso social tan complejo como es la integración regional. Estas conclusiones están ampliamente apoyadas en la literatura teórica y empírica de integración regional. La experiencia de la integración latinoamericana permitiría extraer conclusiones consistentes con las mismas que pueden contribuir a un mejor diseño tecnológico de la integración sudamericana, el objetivo político estratégico más relevante para la inserción internacional de los países de la región.

Notas

- 1 El nivel de profundidad de la integración regional se puede observar utilizando una clasificación que se basa en los objetivos y/o alcances históricos de un proceso, por ejemplo: zona de preferencias arancelarias (ZPA), zona de libre comercio (ZLC), unión aduanera (UA), mercado común (MC), unión monetaria y financiera (UMF) y unión económica (UE).
- 2 De acuerdo a las Declaraciones de Cusco y Ayacucho de 2004.
- 3 Por ejemplo, Eduardo Duhalde, cara política del MERCOSUR en la época de la creación de la CSN, sostuvo que "Nuestro espejo será la Unión Europea, con todas sus instituciones" (The Economist, 2004).
- 4 Una de las críticas que se le hicieron fue que era un mero tratado de libre

comercio y no un proyecto de integración más amplio (Artigas *et al*, 2006:86).

- 5 Ambos procesos de integración comparten 10 de los 12 miembros que tienen cada uno.
- 6 A fines de 2006 existían 74 acuerdos vigentes en la ALADI, de los cuales solo 7 eran de alcance regional.
- 7 Al amparo de este Tratado se han celebrado trece acuerdos de libre comercio, a los que hay que agregar la CAN. Con este conjunto de acuerdos de libre comercio se cubren 49 de las 66 relaciones bilaterales intra-ALADI, y se abarca el 84% del comercio intrarregional (cifras al 2005) (Operti Badán, 2006).
- 8 Bolivia y Chile firmaron el ACE 22 (1993) cuyo objetivo es “sentar las bases para una creciente y progresiva integración de las economías de los países signatarios”, y luego se amplió y profundizó el programa de liberalización del acuerdo.
- 9 La ZLC andina funciona desde 1993 entre Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela; luego se incorporó gradualmente Perú desde 1997 hasta el 31 de diciembre de 2005.
- 10 En ello influye el hecho que los flujos de comercio de estos países con la región son bajos, mientras que para Perú y Colombia su principal socio comercial es Estados Unidos.
- 11 Este trabajo fue elaborado sin integrar a Guyana y Surinam.
- 12 Algunos de estos ACEs tratan ámbitos relacionados, tales como inversiones, compras públicas, comercio de servicios, políticas de competencia, propiedad intelectual, etc.
- 13 El Capítulo 3 se titula “Disciplinas comerciales y materias complementarias”. Disciplinas comerciales: reglas de origen, regímenes aduaneros, medidas no arancelarias, mecanismos de defensa comercial, obstáculos técnicos al comercio, medidas sanitarias y fitosanitarias, solución de controversias. Materias complementarias: comercio de servicios, propiedad intelectual, políticas de competencia y compras del sector público.
- 14 Ejes de Integración y Desarrollo: el espacio suramericano es organizado en torno a franjas multinacionales que concentran flujos de comercio actuales y potenciales, en las cuales se busca establecer un estándar mínimo común de calidad de servicios de infraestructura de transportes, energía y telecomunicaciones a fin de apoyar las actividades productivas específicas de cada EID. La provisión de estos servicios de infraestructu-

ra busca promover el desarrollo de negocios y cadenas productivas con grandes economías de escala a lo largo de estos ejes, bien sea para el consumo interno de la región o para la exportación. Este ordenamiento y desarrollo del espacio suramericano facilitará el acceso a zonas de alto potencial productivo que se encuentran actualmente aisladas o subutilizadas debido a la deficiente provisión de servicios básicos de transporte, energía o telecomunicaciones. A partir de la caracterización de su realidad económica, social y ambiental actual y de sus potencialidades futuras, se identifican para cada EID los requerimientos de infraestructura física para estimular el desarrollo regional y mejorar la calidad de vida de su población (www.iirsa.org, 26/01/2008).

- 15 Más de la mitad de esa inversión está financiada con fondos públicos (62%), y el resto con recursos del sector privado (21%) y de la CAF, BID y FONPLATA (16%) (Santa Gadea Duarte, 2008:49).

Referencias

ALADI, CAN y MERCOSUR (2006). *“Convergencia de los acuerdos de integración económica en Sudamérica”*, julio, Montevideo.

Artigas, Á.; Sáez, Sebastian; Silva, María C. y Rivas, E. (2006), *“La integración regional y comercial en América del Sur”*. no. 54, Diciembre, Notre Europe Estudios e Investigaciones.

Bouzas, Roberto; da Motta Veiga, Pedro y Ríos, Sandra (2007) *“Crisis y perspectivas de la integración sudamericana”*. Foreign Affairs en Español, vol 7, no. 4, octubre-diciembre, en línea: <http://www.foreignaffairs-esp.org/20071001faenespessay070409/roberto-bouzas-pedro-da-motta-veiga-sandra-rios/crisis-y-perspectivas-de-la-integracion-sudamericana.html>, (consulta 23/03/2008).

Cardona, Diego (2005) *“¿Tiene futuro la Comunidad Sudamericana de Naciones?”*, Foreign Affairs en Español, vol. 5, no. 5, pp. 84-92. En línea: <http://www.foreignaffairs-esp.org/20050401faenespessay050209/diego-cardona-c/tiene-futuro-la-comunidad-sudamericana-de-naciones.html> (consulta 02/05/2008).

Cardona Cardona, Diego (2008) *“El IABC de UNASUR: doce preguntas y respuestas”*. *Revista de la Integración: La construcción de la integración suramericana*, no. 2, julio, Lima, Perú.

CEPAL (2006) *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2005-2006*. Documento informativo, LC/G.2313-P/E, septiembre.

Cimdamore, Alberto D. (2007) *The technology of Latin America regional integration*. Los Angeles, California, University of Southern California.

Cimdamore, Alberto D. y Rodríguez, Adriana B. (inédito), *La institucionalización de los procesos de integración económica regional. Los casos de la Unión Europea y del MERCOSUR*.

Gómez Balboa, Miguel E. (2004) "Los escenarios viables e inviables de la nueva apuesta regional. El "mega-estado" sudamericano. INTEGRACIÓN SUR – CLAES". Publicado en el suplemento Domingo del diario *La Prensa*, La Paz (Bolivia), 12 diciembre 2004. En línea: <http://www.comunidadsudamericana.com/analisis/BalboaMegaEstadoSudamericano.htm> (consulta 02/05/2008).

Gudynas, Eduardo (2005) "Cumbre presidencial de Cusco. Creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones genera expectativa pero sus bases son todavía débiles". *CLAES – Centro Latino Americano de Ecología Social, D3E – Desarrollo, Economía, Ecología, Equidad*. Montevideo – www.integracionsur.com, Enero 2005. En línea: <http://www.integracionsur.com/americalatina/GudyCSNCumbreCusco.pdf> (consulta 22/04/2008).

Informe de Investigación, Maestría en Procesos de Integración Regional con Énfasis en el MERCOSUR, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Malamud, A y Schmitter, Philippe C. (2006) "La experiencia de integración europea y el potencial de integración del MERCOSUR". *Desarrollo Económico*, vol. 46, no. 181, abril-junio, Buenos Aires, Argentina.

Operti Badán, Didier (2007) "El estado actual del proceso de integración en el marco de la ALADI". *Exposición presentada en el Encuentro sobre 'Diálogo Político de Alto Nivel: Redes de Acuerdos Comerciales Regionales de los Países en Desarrollo'*", 19 de marzo. En línea: <http://www.aladi.org/nsfaladi/discursos.nsf/ac6c19dfd2a4cd94232567be005e9447/df315ef60c9719f4032572ab00503f59?OpenDocument> (consulta 24/02/2008).

Rúa Boiero, Rodolfo R (2008) "La UNASUR". *Periódico Económico Tributario*, La Ley, 21 de julio, Buenos Aires.

Ruiz Caro, Ariela (2008) *UNASUR y el desafío de sentirse sudamericano*. En línea: <http://www.ircamericas.org/esp/5287> (consulta 09/03/2008).

Sanahuja, José Antonio (2007) "Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas" .En *Pensamiento Iberoamericano (nueva época)*, monográfico "La nueva agenda de desarrollo en América Latina", N° 0, febrero de 2007. En línea: <http://www.pensamientoiberoamericano.org/numeros/0/pdf/pensamientoIberoamericano-22.pdf>.

Santa Gadea Duarte, Rosario (2008) "Integración suramericana y globalización: el papel de la infraestructura". no. 2, julio. *Revista de la Integración: La construcción de la integración suramericana*, Lima.

Solón, Pablo (2008) "Reflexiones a mano alzada sobre el Tratado de UNASUR". *Revista de la Integración: La construcción de la integración suramericana*, no. 2, julio, Lima.

Tanzi, Vito (2005) *Building regional infrastructure in Latin America*. working paper –SITI- 10, April. INTAL, ITD,

The Economist (2004), *Visions of unity*, December 9th, en línea: <http://www.economist.com> (consulta 11/03/2008).

Vaillant, Marcel (2007), *Convergencias y divergencias en la integración sudamericana*. Serie Comercio Internacional No. 83, agosto, Santiago de Chile, CEPAL.