

# El rol de los Organismos Internacionales en el proceso de integración regional\*

---

*En el marco del IV Congreso de Relaciones Internacionales del Instituto de Relaciones Internacionales (IRI), y del proyecto de investigación de la UNLP: "La infraestructura como factor de integración en el MERCOSUR"; el Centro de Estudios Sudamericanos del IRI organizó la Mesa Especial sobre: "El rol de los organismos internacionales en el proceso de integración regional".*

La misma estuvo integrada por el **Ministro Didier Opertti Badán** (Ex Ministro del Interior y de Relaciones Exteriores de la República Oriental del Uruguay; Ex Secretario General de la ALADI y docente de Derecho Internacional Privado de la UDELAR y varias Universidades nacionales y extranjeras).

**Embajador Luis Maira** (actual Embajador de la República de Chile en Argentina)

**Embajador Marcel Fortuna Biato** (Diplomático y Asesor de Política Exterior de la Presidencia de la República de Brasil)

Moderador de la Mesa: **Embajador Alberto Volonté Berro** (Ex Embajador de Uruguay en Argentina y experto invitado del IRI)

En primer lugar, el **Ministro Didier Opertti** realizó un panorama profundo sobre el surgimiento y la evolución histórica de las organizaciones internacionales regionales y universales. Asimismo, enriqueció el debate con la presentación de las diferentes organizaciones internacionales de integración y sobre la necesidad de crear órganos fuertes dentro de las organizaciones latinoamericanas: "es inimaginable una integración formal sin organizaciones fuertes". El futuro de la integración depende de la importancia que le asignen los países a dichos procesos, la integración no es un "ser autónomo". A modo de conclusión, la integración requiere para el autor, ser promovida y analizada por los países en ellas representados, pero con una dosis de supranacionalidad, que pueda ser capaz de tener efectos sobre los ciudadanos comunes.

---

\* Mesa Especial organizada por el Centro de Estudios Sudamericanos del IRI en el marco del IV Congreso de Relaciones Internacionales del Instituto de Relaciones Internacionales

El Embajador **Marcel Fortuna Biato** comenzó su exposición explicando la falencia del sistema multilateral para abordar los temas globales comunes, a lo cual agregó que ante estas carencias América del Sur tendría que actuar en conjunto y armónicamente. En este sentido explicó de qué manera Brasil está haciendo una apuesta tendiente a conformar alianzas regionales innovadoras, que buscan coordinar países y coaliciones de países con objetivos comunes en temas específicos y agendas definidas, en diferentes ámbitos tales como: OMC, IBSA, Cumbres Sudamericanas, entre otras, lo cual define como la diplomacia de “geometría variable” que está desarrollando Brasil. Según el autor la integración del continente sudamericano ofrece una plataforma ideal para avanzar en los temas propuestos.

Finalmente, el **Embajador Luis Maira**, nos presenta una mirada histórica sobre el contexto internacional y sobre los procesos de integración que se han desarrollado en todo el continente latinoamericano, con especial énfasis en el MERCOSUR y la UNASUR. Plantea, como única alternativa para los países de América Latina la búsqueda de un espacio de integración que la pueda convertir en la cuarta región económica organizada en el mundo, a los efectos de ser capaces de tener una voz de peso en el actual sistema internacional que define como “en reconstrucción y en re-discusión”. Plantea asimismo, la necesidad de avanzar hacia la conectividad física y de infraestructura en la región sudamericana, hacia la coordinación energética y hacia la inclusión de todos los sectores sociales involucrados, que supere los aún altos niveles de pobreza y desigualdad. La integración es reconocida como el único destino posible para los países que integran el continente sudamericano.

## **Dr. Alberto Volonté Berro Moderador**

La idea es compartir con ustedes, con este panel de lujo que tengo el honor de moderar; ideas, conceptos y visiones de la importancia de las instituciones, de los organismos en la integración regional.

Importa señalar que no es una casualidad que quienes hoy se van a dirigir a ustedes representen a Brasil, a Chile y al Uruguay, y tengan por anfitriones a ustedes.

Cuando el Dr. Prof. Norberto Consani y la Dra. Laura Bogado, con la responsabilidad de organizar este congreso bianual, pensaron en el tema, seleccionaron a los expositores, seguramente con tiempo no se podía prever o si se prevenía, no se sabía que iba a asolar una crisis internacional que se instala fuertemente

en el mes de octubre y que ya hoy estamos recibiendo consecuencias.

El tema de por sí apasionante, significativo; las instituciones, la fuerza de las mismas dentro de la organización regional tiene mucha importancia, pero ahora se potencia la importancia del tema y el enfoque que estos tres maestros van a encarar para ustedes, me parece de vital importancia.

Tengo muchos vínculos con esta casa, que mucho me honra, y ese título para mí tan significativo de ser uno de sus expertos invitados. Pero el vínculo más sólido es el afecto y la amistad que tengo con el Prof. Consani, con la Dra. Bogado y con todos Uds.

Lo significo porque siempre las cuestiones académicas deben estar alentadas por los sentimientos y el espíritu, sino no van a ir muy lejos.

El curriculum de los tres expositores daría para que yo tuviera que hacer una exposición muy larga, por que en este caso el curriculum de ellos no es la sumatoria de renglones para llenar espacio, sino que realmente estamos ante tres personalidades.

Yo diría uno aferrado a una tradición diplomática que solo la tiene, si se me permite y sin celos para nadie, esa estructura de Itamaraty en Brasil; además tenemos un político de raza que defiende sus ideas con fuerza, todos sabemos que ideas tiene y sin embargo tiene una amplitud de espíritu que actúa como un estupendo embajador, y tenemos también a un hombre que desde la docencia nos colmó de orgullo a los uruguayos. Canciller, Ministro de Relaciones Exteriores, catedrático reconocido, representante de Uruguay en la OEA y Secretario General de ALADI hasta hace poco.

Me estoy refiriendo y empiezo por Brasil. En primer lugar, entonces nos referimos al Embajador Marcel Fortuna Biato, Embajador con mayúsculas, hombre de Itamaraty, formado como tal, pero además un publicista enriquecedor con trabajos como el conflicto Ecuador-Perú, el Tribunal Penal Internacional, aunque no creo que corresponda o que tenga que hacer gala de todo lo demás.

En segundo lugar el actual Embajador de Chile en la Argentina, Luis Maira; diplomático, académico y político. Hombre de ideas claras, ha abrazado el socialismo de sus ideas y sus amores, pero sin embargo cuando él actúa todos nos sentimos cómodos, por que tiene los brillos del entendimiento y de la capacidad de hacernos sentir cómodos a todos. Desde su exilio en México, ejerció un verdadero magisterio democrático y mucho hizo por las libertades en Latinoamérica y por muchos latinoamericanos; se jugó con coraje.

Termino con el Dr. Didier Operti, Canciller, al que tuve el

placer de haber servido como embajador cinco años en Argentina y que será precisamente el que comience esta exposición.

## **Ministro Didier Opertti Badán (Uruguay)**

El tema que se nos ha confiado es el rol de los organismos internacionales en la integración, para la integración o de la integración. El tema puede ser formulado de distintos modos.

Es imposible escapar a alguna consideración en estos temas, de la realidad en que hoy estamos colocados. Digo es imposible por que los ejercicios académicos cualesquiera sea su ámbito siempre son útiles, pero lo son en mayor y distinta medida si además dan satisfacción o intentan querer hacerlo, a la inquietud de las preguntas o las cuestiones que están en el espíritu de la gente y que muchas veces ese mismo motivo alienta la necesidad de recibir respuestas, de recibir orientación, que no son mágicas, no son automáticas, sino que lejos de ello son a veces fórmulas para compartir las dudas, que es una manera también de reflexionar.

### **Una visión general de las organizaciones internacionales**

Una mirada atenta sobre las organizaciones internacionales, nos muestra que esta no es una noción muy conocida o mejor, muy popular. Esta es la diferencia esencial con el individuo, con la persona humana. El individuo es hoy en las relaciones internacionales el sujeto preferido. Tan preferido no solo a nivel de la protección de su condición de ser humano a través del mecanismo de las instituciones de derechos humanos, sino que también lo es en cuanto a integrante de personas jurídicas las que por ósmosis se les extiende esa condición.

Es interesantísimo ver como la evolución de la Corte Europea de Derechos Humanos reconoce el derecho del socio o del acreedor cuando no encuentra en el campo societario la satisfacción de sus legítimos derechos.

También en alguna medida el Estado es más popular que las organizaciones, por que el Estado es al final de cuentas el sujeto al cual acudir como último recurso, cuando las sociedades necesitan de un referente que sea a la vez regulador de conductas, pero también sea señalador de rumbos u orientaciones.

Otra diferencia importante respecto del Estado y las Organizaciones Internacionales, es que a estas últimas hay que explicarlas, hay que decir de que se trata, por que son un producto creado muy a posteriori de los Estados.

De alguna manera alguien podría decir que son un producto histórico, que se corresponde con una etapa de la evolución de la sociedad internacional. Pero es natural, al mismo tiempo, decir que mientras los Estados aparecen como una instancia en la evolución progresiva del ordenamiento social, la Organización Internacional aparece en cambio, precisamente como una convergencia, como una concertación o concurrencia de las voluntades para crear un nuevo sujeto, más allá del estado.

Las Organizaciones Internacionales nacen porque los Estados quieren que nazcan; en cambio, los Estados han nacido porque en su momento, las ciudades, las relaciones de los agrupamientos humanos con otros agrupamientos humanos han dado lugar a la garantía de la paz y seguridad de las comunidades. Y todo ello, de alguna manera, sólo lo pueden garantizar los Estados ellostienen el poder para hacerlo. Por esto la Paz de Westfalia es señalada por la doctrina como fecha del nacimiento de los Estados (1648). No podemos decir que nació ese día, a esa hora, en ese lugar. Pero si podemos decir que fue la culminación de un proceso.

En cambio las Organizaciones Internacionales son otro tipo de fenómeno; es una instancia en la evolución, no de las sociedades al interior de cada uno de los Estados, sino a instancia de la evolución de la sociedad internacional, y esto plantea que estemos ante dos cosas distintas.

Naturalmente puede observarse que América Latina muestra unos ejemplos formidables de una inmersión temprana en el terreno de las Organizaciones Internacionales. Por que no muy lejos de ello estaba el Congreso de Panamá de 1826, no muy lejos estaba la 1ª Conferencia Panamericana de 1889, y no muy lejos de ello estuvo, en su momento, todo lo que preambuló la creación de las comunidades europeas.

Hay que recordar aquí que quien representa y es paradigma de la idea es Winston Churchill, el que antes de la creación del Tratado de Roma, ya estaba hablando de los Estados Unidos de Europa, como una Organización que fuera capaz de organizar los intereses europeos en la preservación de la paz.

Robert Schumann habría de tomar la idea de la paz, y resulta un tanto llamativo que la idea de Churchill haya sido recogida por Francia. Francia ha tenido siempre esa aptitud para la identificación de lo esencial en el curso de las ideas, y en este caso lo tuvo. Por eso no es casualidad que ese gran discurso que pronuncia Schumann en el edificio del Quai d' Orsay cuando proclama la necesidad de la integración europea, sea simultáneamente corroborado por Alemania.

Hay que reivindicar aquí la figura de la diplomacia, como un ejercicio que en muchos casos tiene que estar rodeado de sigilo,

de discreción. Yo creo que uno de los precios más altos que paga la diplomacia es la indiscreción. Es decir, aventar públicamente señales o datos que lejos de apoyar el propósito u objetivo buscado, lo deterioran tempranamente, porque lo exponen a un juzgamiento que no es precisamente el de aquellos que están a cargo de la responsabilidad de conducir.

## **Organizaciones Internacionales e Integración**

Cuando unimos Organismos Internacionales e integración ponemos sobre la mesa un binomio complicado, porque cabe preguntarse ¿qué es integración? Integración no es solo comercio; para tener comercio alcanza con tener actividad comercial, intereses comerciales compartidos.

Podemos tener comercio con Irán, aunque mucho nos separe el tema ideológico, histórico y hasta religioso, la organización política (democracia versus teocracia), sin embargo podemos tener comercio y lo tenemos y lo procuramos.

Quince días después de la caída de las Torres Gemelas, entonces como Canciller de mi país, estaba en Irán tratando de vender lana y de consolidar el comercio de arroz, ya que nada tenía que ver con esa cruzada bárbara que se produce a partir del terrible atentado terrorista del 11 de septiembre, con las relaciones del comercio internacional con el Estado iraní. Y acaso este pueda servir para acercar en el diálogo de civilizaciones.

Integración, por su parte, es mucho más que comercio, requiere compromiso, andar juntos o al menos no desalineados, en temas que no se agotan en el comercio, que tienen que ver con el desarrollo de las personas en un espacio ampliado –en el territorio de los Estados integrados- o, en lo particular, la empresa en una dimensión extra-territorial, regulada o en el campo de las finanzas en un alineamiento que al menos impida los traumatismos de las medidas unilaterales –devaluaciones bruscas, por ejemplo-, es decir integración requiere mucho más que afinidad o simple amistad. Y ese tipo de vínculo no se puede tener con muchos Estados.

La integración monogámica, en rigor el matrimonio como tal, se puede tener con uno, aunque pueda serlo en reiteración. Hoy aparece la figura de la Unión Concubiniaria Registrada, que es una especie de competencia al matrimonio. Se verá dentro de algunos años si fue más complicado registrarlo o no registrarlo; y en una de esas, regidos por las leyes de la libre competencia vuelve a predominar la fórmula del matrimonio clásico.

En todo caso, parecería que el matrimonio implica más compromiso, y traigo esta comparación para señalar que la integra-

ción es sin ninguna duda una idea que registra mucho compromiso, que el puro comercio y sobre todo eso se registra en clave universal y en clave regional; esta última, de modo prioritario.

En clave universal porque la integración es una respuesta a la globalización. Cómo actuar, cómo conducirse, cómo trabajar desde una región frente a un mundo globalizado que por cierto no tiene todavía gobernanza internacional.

### **Ausencia de gobernanza internacional**

La gobernanza de Naciones Unidas es gobernanza orgánica. Se equivocan quienes puedan pensar que los 192 países que integran la Asamblea General puedan resolver los problemas del mundo. Los problemas del mundo cuando se resuelven, los resuelve o trata de hacerlo el Consejo de Seguridad donde hay representantes de solo 15 países (cinco privilegiados por el derecho de veto), con un agregado: la Asamblea no tiene ni voz ni voto en el Consejo, y ni siquiera observación; no puede comparecer ni siquiera como observador, depende de la buena voluntad del presidente de turno del Consejo de Seguridad, que tenga a su vez la gentileza de invitar al presidente de la Asamblea para que participe como observador en las reuniones.

Quiere decir, entonces, que en esencia no hay gobernanza internacional si se entiende por ésta una calidad asumida por toda la comunidad internacional.

Hay Organismos Internacionales Universales y hay Organismos Regionales. Los hay de distinta índole; los hay de índole política regional como OEA; de índole permanente o Ad Hoc; los hay de características económicas como puede ser Mercosur o CAN; los hay desde el punto de vista regulatorio del comercio como la OMC o la ALADI, aunque ésta última también apunta a otros sectores, como puede ser el académico. Vale decir los hay de distinta índole, naturaleza, ámbito y dimensión.

### **Organismos de integración. Las diferentes situaciones**

Cuando hablamos de los Organismos de integración, tenemos que producir necesariamente una conjunción de las dos ideas.

No puede haber integración sin organizaciones fuertes, por que la integración como fenómeno de creación necesita una recreación y gestión permanentes y las únicas que la pueden producir son las organizaciones, contando para ello con una sólida base técnica y la voluntad política de los Estados.

Es inimaginable una integración formal sin organizaciones fuertes. No conozco ninguna Organización Internacional de in-

tegración fuerte con órganos débiles. La mejor demostración de esto son la Comunidad Europea y la propia Unión Europea.

¿Y por qué si la integración es una idea generosa, que sobrepasa al comercio y apunta a relaciones más ricas, en el plano cultural, educativo, científico, etc.; no prospera suficientemente y no se afirma en la región? Esta pregunta nos impone una respuesta realista.

Aquí me voy a permitir un preliminar diagnóstico de situación.

Cuando en Europa nace la integración, ella aparece como una respuesta a lo que había sido el origen (uno de ellos) de la guerra: la bien conocida comunidad del carbón y el acero (CECA). Pero el Plan Marshall –asistencia externa oportuna y amplia, más allá de otras posibles consideraciones-, no fue solo para esta comunidad; dicho plan tenía por objeto defender el sistema económico occidental frente a un sistema socialista que ya apuntaba en el mundo, bajo el sistema comunista de la Unión Soviética, como el contradictor visible antes de entrar en la década de los '50, que luego se traduciría en la Guerra Fría.

Quiere decir que ninguna de estas cosas puede ser examinada sino a través de una visión que trate de ordenar los datos que la vida cotidiana va elaborando y luego el intérprete tiene el deber intelectual de sistematizar.

Entonces aparece una conclusión inicial: la integración requiere de instituciones fuertes y éstas sólo se constituyen cuando responden a un proceso histórico que las genera y necesita.

Miremos por un momento a Europa para luego aterrizar en América Latina.

Europa no cambió en lo básico sus instituciones desde el Tratado de Roma; las fue mejorando, las fue profundizando, les fue asignando nuevas competencias con nuevas interrelaciones orgánicas (por ej. Comisión, Consejo, Parlamento).

Las fue haciendo participar a todas de un modelo que no se abandonaba, un modelo que nació en un solo acto, en Roma, y que luego se ve a través de la historia hasta llegar a Lisboa recientemente.

En cambio en América Latina nos gusta cambiar de modelo, creemos que la integración es un fenómeno de vidriera o, como se dice ahora, "fashion"; decimos que es linda la CAN, estemos allí; que es linda la ALALC, estemos allí; que bella es la ALADI, estemos allí; que bueno el MERCOSUR, estemos allí.

Modelos distintos, de años diferentes, para de alguna manera responder a pretensiones similares. De alguna manera también origen o causa de una liberalización comercial, y diálogo político; alineamientos macroeconómicos y de acercamiento en los diagnósticos de la región.



Pero para ello aparecería la pluralidad de los organismos como necesidad y esto es precisamente parte del problema de su propia debilidad.

En Europa la organicidad es endógena, se va desarrollando dentro del sistema, pero no se crean nuevas organizaciones que sustituyan o compitan entre sí.

En cambio nosotros creamos más y nuevas organizaciones. Somos muy imaginativos. Los latinoamericanos por eso tenemos en la novela un éxito irradiante –el “boom” latinoamericano-, que nos señala y destaca en el mundo y no es malo que ello suceda en ese terreno.

Pero en materia política yo prefiero hablar en prosa y no en verso. Por que en materia política y política internacional hay menos espacio para la imaginación que para la voluntad de compromiso, aunque sin ella tampoco es posible avanzar.

Entonces tenemos organismos e integración. Múltiples organismos en nuestra región, ninguno de ellos fuertes, convocantes, gravitantes.

Hoy que puedo hablar con libertad absoluta –pues no ejerzo función oficial alguna-y de eso me siento aliviado, después de muchos años de administrar mi pensamiento en orden, no al pensamiento mismo sino al orden de la relación institucional externa a uno, pero de la cual me sentía parte.

Digo bajo mi personal responsabilidad, que ni MERCOSUR, ni ALADI, ni CAN; ni UNASUR representan instituciones que puedan ser calificadas verdaderamente eficaces o simplemente buenas. Son apenas aproximaciones, en que todavía están en juego los axiomas. Y en la matemática, que es la ciencia de las ciencias, cuando hay desacuerdo en el axioma, las conclusiones difieren, pues si hay acuerdo en el axioma no puede haber diferencia en las conclusiones.

Si el axioma de la integración es integrarse, creando entre los países de la región, unidos por vínculos históricos, geográficos, etc., un rasgo de compromiso sólido y profundo, hay que darle en lo interno a ese proyecto, en la agenda de temas de la sociedad política de cada país el lugar que le corresponde y yo no he visto esto en el tiempo que corre.

En las campañas electorales de nuestros países no esta instalado el tema preciso de la integración fuera del recurso **puramente retórico**, ocasionalmente reforzado por algún dato coyuntural de **sensibilidad colectiva**.

La palabra integración y la palabra globalización son palabras que suelen convocar a los que desconocen el tema a una suerte de misterio o interrogante casi extraordinario y en muchos casos, un recurso del lenguaje “fashion”. Pero por poco que

uno se aproxime a ellos, llega a la conclusión de que la globalización es más que nada tecnológica, y que todos los efectos que derivan de ella son abarcativos de múltiples dimensiones, pero que la causa está en la igualación tecnológica, siempre relativa en su progresividad.

En cuanto a la integración es siempre lo que quiso ser, que no fue solo comercio.

Integración supone libre comercio, liberación arancelaria para que los productos puedan circular, pero si lo que se discute es el axioma mismo, ya no el comercio puro sino el **comercio justo**, sin que se sepa bien que es, estamos, claramente, en otro terreno. Yo sé que el comercio es vender tal cosa a un precio, precio que las partes convengan, que puede ser justo, más o menos justo, más o menos injusto medido por un patrón universal ausente en las relaciones específicas, que el comercio libre compra a precio de mercado lo que puede comprar y vende a precio de mercado lo que puede vender.

Cuando uno va a vender naranjas, o lana, o cobre, o carne, o soja, el precio resulta el pactado, son las partes las que se ponen de acuerdo en él. Ahora la justicia del precio aparece como una evaluación a posteriori, de tipo político, en este sentido, válido, pero no puede ser el sustento de un Organismo Internacional. El Organismo Internacional no puede tener como uno de sus parámetros el hacer que sus países negocien entre sí sobre la base de un supuesto que corresponde más al terreno de la evaluación política que del sustento propiamente económico desde que presupone una definición de lo "justo", no fácil por cierto.

## El destino de la integración

Entonces cabe preguntarse ¿Tiene destino la integración en América Latina en esta nueva visión? Veamos la realidad.

En el comercio interno hemos crecido, en infraestructura lentamente vamos también creciendo; en aduana mas o menos, hay algunas discusiones técnicas, en algunos casos el origen se certifica con certificado de origen, en otros mediante factura, eso pauta que no hay entendimiento en los instrumentos técnicos y que resta mucho por hacer con ellos. Y muchas veces en América Latina se confunde la discusión sobre los instrumentos técnicos con la discusión política sustancial sobre integración.

¿Entonces dónde está la posibilidad de que la integración recobre ese sentimiento de aprobación, esa idea convocadora de los '60, ese sueño cepalino que fue adoptado en la primer ALALC, recogido en los '80 por ALADI; renovado por el MERCOSUR en año 1991, creado fuera del marco del ALALC por la CAN, etc?

En vez de pluralidad, nuevas creaciones, nuevas instituciones, ¿no sería mejor pensar en convergencia? ¿O, mejor, coordinación y complementación?

Aquí en Argentina en el año 2006, me tocó presentar, como Secretario General de ALADI, un documento sobre convergencia CAN- MERCOSUR, hecho en el marco de ALADI y consultado con CAN y MERCOSUR, a la Cumbre de Presidentes celebrada en Córdoba. Y fue recibido con aprobación desde el punto de vista de lo que significaba el proyecto a futuro. Sin embargo en ese orden de convergencia no aparece hoy en ningún punto de los acuerdos políticos posteriores a él.

### Una síntesis necesaria

No puedo dejar de decir:

- 1- Vemos a la integración como un proceso.
- 2- El futuro de la integración depende del grado de asignación de importancia que le den los países.

La integración no se autoalimenta, se alimenta de lo que los Estados desean proveer. No es un ser autónomo. Y eso se demuestra aun más claramente en que la integración entre nuestros países es gubernamental, no supranacional.

Es así por que los Estados han querido reservarse prácticamente la totalidad de los poderes en materia de integración. En caso contrario, tendríamos regímenes supranacionales, no con una sobredosis pero si por lo menos con cierta dosis de supranacionalidad, no tenemos ninguna y esto explica buena parte de lo que nos acontece.

Algunos autores dicen que los laudos arbitrales son muestras de supranacionalidad. Yo de los laudos prefiero no hablar. Pero quiero decir que ningún sistema de integración puede dejar de tener un muy buen sistema de solución de los problemas y controversias.

No existe un verdadero mecanismo de integración, sin un excelente sistema de solución de controversias. Se puede ver a Europa donde se dice que la integración ha caminado **con los pies de los jueces**.

Han sido los jueces los que han ido llenando los vacíos tanto de Maastricht, de Roma; de Lisboa; y donde en ese espacio común, por ejemplo, ya no hay más extradición. El delito que comete un italiano en España y que sale de España y se refugia en Italia, permite a Italia juzgarlo y obliga a Italia a juzgarlo, ya no es la resistencia a entregarlo sino el deber de juzgarlo y eso es común a todos los Estados Miembros de la Unión.

En cuanto a la crisis que hoy nos angustia; Europa se consulta,

cambia ideas orgánicamente, nosotros lo hacemos como entrenadores de futbol, juega cada uno su juego y lo hace individualmente.

Cada uno cree que tiene la solución para todo.

El tsunami financiero económico que nos afecta y que seguramente nos afectaría en lo social no es tema tratado desde el atalaya de la integración sino del sálvese quien pueda.

Convengamos que se siente todavía un ritmo acelerado del comercio, pero las previsiones del 2008, hechas hace algunos meses, indicaban que ese ritmo no se iba a detener.

En abril de este año yo dicté una conferencia en Montevideo, en la cual, tomando como base el análisis conceptual de los expertos, fundamentalmente reconocía que el año 2008 iba a ser un año complicado. Que la burbuja hipotecaria se iba a pinchar y que la economía en su conjunto iba a tener un fuerte cambio financiero.

Esos datos fueron publicados, fueron señalados; sin embargo hubo gobiernos en nuestra región que miraron para otro lado.

Pero hoy todos reconocen que estamos en una tormenta y me parece que no hay un piloto de tormenta en la región.

No hay ninguna Organización de integración en la región –por supuesto- capaz de asumir el rol de piloto de tormenta de esta situación y menos todavía, alguien a quien se le ocurra tal cosa.

La integración en lo político, lo político en el sentido amplio de la palabra que abarca temas muy específicos, que arrancan desde el comercio, pero no se agotan en él y también tocan medidas que hacen a políticas monetarias, bancos centrales, medidas cambiarias, política de financiamiento de exportaciones, etc., en fin, todo el mecanismo del Estado en su conjunto, pero buscando aproximaciones sucesivas que lleven a hablar el mismo idioma, en aquellos temas donde esto es posible. Eso la región no lo tiene y no parece decidida a encarar ese proceso aunque la apariencia (Ej.: Parlamento del MERCOSUR), trate de mostrar otra cosa diferente.

Por lo tanto hay por delante un desafío que es pensar **entre la utopía y la realidad**; entre la ilusión y la decepción.

Yo me inclino a apostar siempre por la recuperación de la **mística** integracionista.

La integración requiere una mística, pero esa mística no se puede agitar solo desde la burocracia de los organismos, necesaria pero no suficiente. Debe ser promovida y analizada desde los lugares donde los actos de esas organizaciones o de los países en ellas representados juegan y pueden llegar a tener efectos sobre los ciudadanos comunes.

Alguien ha contestado a esta argumentación, es lógico, yo no

pretendo tener la definición de estos temas. Es sólo mi aproximación personal, que vale y ella me dice que el Mercosur creó el Parlamento y este es un órgano de opinión y esto no es negativo, pero yo pregunto: ¿El Parlamento ha tenido poder negociador para negociar con Europa las directivas de la repatriación, el Parlamento tiene hoy capacidad negociadora para ser interlocutor internacional a nombre del Mercosur, reconocido por sus similares u homólogos de la U.E.? O menos todavía, ¿Tiene interlocución real con los Parlamentos de los Estados parte? ¿Cuáles son los temas trascendentes de su agenda?

No es un Parlamento, es decir en el sentido más cabal de la semiótica, pues sus actos no tienen efecto imperativo.

Entonces esa creación no es satisfactoria para decir que hemos progresado en las instituciones, que hemos dado pasos adelante, y sin que esto implique aceptar sin más la idea de su creación.

Hemos dado pasos adelante, diría yo, en la cosmética de la integración pero no en el fondo mismo de la integración.

### **Conclusión: seguir pensando**

Esto no es suma cero, no soy hombre de suma cero, pero apelo siempre a la capacidad de propuesta. La capacidad de propuesta en este momento en que hay una gran crisis, es darle más importancia a la integración regional.

Esta crisis está comenzando con sus primeros efectos, aquí, pero ya llegará más fuertemente. Esto no lo discute nadie. Olvidémonos la tasa de crecimiento promedial que estaba emparejada con las del resto del mundo y que ahora, como parte de éste, caerá.

Tendremos "crecimiento negativo", es decir este es un momento para que de esta situación podamos de alguna manera ver la importancia que tiene para la región unir esfuerzos, cuando la crisis es de tal índole y dimensión que aisladamente no podríamos confrontarla con eficacia.

## **Embajador Marcel Fortuna Biato (Brasil)\***

### **El reto de la globalización**

Hace 100 años, el Barón de Rio Branco propuso una alianza entre Argentina, Brasil y Chile - el ABC. El patrono de la diplo-

---

\* El autor es Embajador de la carrera diplomática de la República Federativa de Brasil. Actualmente ocupa el cargo de Asesor de Política Exterior de la Presidencia de la República de Brasil.

macia brasileña pretendía que las principales potencias económicas y militares del continente armonizaran estrategias de modo que garantizaran la paz y estabilidad en América del Sur y, por ende, su actuación internacional cohesionada.

Se vivía un momento decisivo. Las Conferencias de Paz de la Haya se realizaban con el interés de reglamentar la guerra y restringir el empleo de tecnologías bélicas cada vez más mortíferas. El continente buscaba su voz en esa frustrada discusión sobre como alcanzar el antiguo anhelo de abolir la agresión militar. Décadas más tarde, a las vísperas de la Segunda Guerra Mundial, el Presidente Perón reeditó la iniciativa regional. Una vez más prevalecerían las latencias históricas regionales y globales que por dos veces lanzaran al mundo al borde del suicidio colectivo.

Al igual que hace un siglo, vivimos hoy profundas transformaciones en el escenario global. El cambio climático, la crisis económica-financiera, la inseguridad alimentaria y energética, los crímenes transnacionales - todos son retos y amenazas que afectan directamente a toda la comunidad internacional, en particular a los países más desprotegidos. Crece el consenso de que solo una mayor democratización de los procesos decisorios en escala verdaderamente mundial permitirá coordinar las medidas necesarias para resolverlos.

Son todos temas de gobernabilidad internacional que requieren, como en el pasado, una toma de posición común si el continente desea ejercer un rol relevante en las decisiones que marcarán las relaciones mundiales por muchos años. En una economía cada vez más globalizada e interdependiente, no podremos defender nuestros intereses sin que seamos actores - y no meros observadores - de hechos y fuerzas que inexorablemente impactarán sobre nuestro destino continental. Todavía no se consolidó en el ámbito multilateral la voluntad política para introducir la necesaria reforma, sea del Consejo de Seguridad, sea de la Organización Mundial del Comercio (OMC) o de las instituciones financieras de Bretton Woods. Tampoco se logró avanzar en la implementación del Tratado de Kyoto. Las consecuencias las vemos en los costosos y preocupantes dilemas económicos, ambientales, financieros y de seguridad del siglo XXI.

## **Coaliciones innovadoras**

Frente a la falencia del sistema multilateral, ¿cómo debe posicionarse América del Sur? Por su parte, Brasil está haciendo una apuesta en alianzas innovadoras, que buscan coordinar países y coaliciones de países con objetivos comunes en temas espe-

cíficos y agendas definidas. A eso le llamamos la diplomacia de “geometría variable”. Se trata de formar “coalitions of the willing”, a semejanza de la que se constituyó para invadir Irak después que el Consejo de Seguridad negara su autorización. En contraste, el objetivo de esa nueva coalición sería reforzar – y no subvertir – la reconstrucción del multilateralismo. Algunos ejemplos:

- en el ámbito de la Organización Mundial del Comercio (OMC), se logró combatir los subsidios a la producción norteamericana de algodón, los cuales tornaban inviable la principal exportación de numerosos países africanos. Por intermedio del Acuerdo TRIPS de 2001, se obtuvo la quiebra de patentes de fármacos usados para combatir el SIDA, fundamental para la viabilidad de programas de salud pública en países en desarrollo. El caso de mayor visibilidad, sin embargo, fue la constitución, en 2003, del G-20 en la OMC, lo que impidió una conclusión de la Ronda Doha de negociaciones comerciales desfavorables para los países exportadores agrícolas más pobres;
- por intermedio del IBSA – la concertación de las tres más grandes democracias en desarrollo y con reconocida capacidad de liderazgo en sus regiones correspondientes - India, Brasil y Sudáfrica - juntan esfuerzos en materia de tecnología, comercio y seguridad para desarrollar proyectos entre los tres y en otros países, todo como expresión del potencial de la cooperación Sur-Sur;
- las cumbres realizadas por América del Sur con países árabes, en 2005, y con África, en 2006, son las primeras reuniones internacionales en gran escala – fuera del sistema de las Naciones Unidas – que buscan aproximar bloques de países en desarrollo, de manera de fortalecer objetivos y trazar compromisos comunes;
- la misión de Naciones Unidas en Haití, bajo el comando militar del Brasil, cuenta con fuerte participación de contingentes latinoamericanos, lo que permite exigir un mayor compromiso de la comunidad internacional para financiar la recuperación de un país que pone en riesgo la seguridad estratégica de Latinoamérica; y
- el más innovador o ambicioso de los programas, sin embargo, es tal vez el Plan de Acción contra el Hambre y la Pobreza, lanzado en el 2004 por Brasil, Chile y Francia, y hoy ampliado para incluir más países. Es un embrión de un sistema de tributación global que no está bajo el control de gobiernos nacionales. Atiende demandas hechas por la sociedad civil global. El objetivo es generar fuentes alternativas y sostenibles de financiamiento para garantizar el cumplimiento de las Metas del Milenio lanzadas por Naciones Unidas. El resultado más inmediato es la

UNTAID, que financia la lucha contra el SIDA y otras “enfermedades de los pobres”, como malaria y tuberculosis.

## Integración regional

La integración del continente sudamericano ofrece una plataforma ideal para avanzar en muchos de esos temas. Los recientes logros de nuestra región en materia de incremento de comercio y de financiamiento de la infraestructura física, así como de combate a las desigualdades, ha servido para proyectarnos como modelo potencial de soluciones creativas en el escenario global. Instrumental para esos resultados fue la caída de dos dogmas heredados de los años 80 y 90. Aún más a consecuencia de la crisis mundial, se reconoce que la globalización genera desequilibrios que no se corrigen de modo automático. Eso conlleva a dos implicaciones fundamentales:

- el Estado permanece como impulsor estratégico de políticas públicas volcadas al desarrollo y a la protección de los sectores más débiles de la sociedad; y
- la integración regional no es incompatible con la globalización. En realidad, es más bien su principal motor.

Eso permite concluir que las políticas públicas dirigidas a la integración regional son un factor determinante para una respuesta inteligente a la globalización. La gobernabilidad global que buscamos pasa por medidas de fomento de nuestra cohesión.

¿Estará nuestra región preparada para este reto? Muchos lo dudan. Citan diferencias políticas e ideológicas aparentemente insalvables, las atávicas rivalidades militares y los permanentes conflictos comerciales y económicos. Sin embargo, ese cuadro conflictivo no expresa una incapacidad de nuestra región de convivir con la diversidad, sino más bien señala el complejo desafío de compatibilizar la globalización con muchas aspiraciones de los países en desarrollo.

La globalización demanda una creciente cesión de soberanía nacional en nombre de la integración competitiva en una economía global cada vez más integrada. Es un reto particularmente difícil para países que tienen limitados recursos para protegerse de los impactos de la interdependencia global, sean esos económicos, sociales o climáticos. Esa aparente contradicción es aún más dramática en Sudamérica, donde se vive el fenómeno de la “masificación democrática”. Es decir, el proceso electoral por primera vez otorgó a las capas sociales tradicionalmente olvidadas la oportunidad histórica de hacer oír sus demandas y aspiraciones.



## Globalización versus democracia

La precariedad de las instituciones político-partidarias para adaptarse a esa realidad explica que en algunos países se consideró necesario “re-fundar” las estructuras de poder, las cuales pesen los riesgos de cualquier transformación radical. La convocatoria de Asambleas Constitutivas en Bolivia y Ecuador, por ejemplo, expresan una fundamental confianza en la posibilidad de que un sistema democrático reformado pudiera corresponder a las aspiraciones de las capas populares. Gobernabilidad transparente y legítima requiere fortalecer instituciones públicas – no someterse de forma acrítica a las fuerzas impersonales del mercado, como la actual crisis financiera deja claro.

Con matices y especificidades nacionales, la región pasa así por una verdadera revolución – aunque sea democrática y esencialmente pacífica – Todos comparten los valores del diálogo, la protección de los derechos humanos y la búsqueda del desarrollo sostenible. Eso no impide que el proceso de democratización refuerce contradicciones sociales y haga explotar tensiones latentes en sociedades marcadas por altos niveles de exclusión social y frustración política.

La ausencia de mecanismos institucionales maduros para mediar las demandas sociales de sectores de la población antes olvidadas suele manifestarse no solo en la política doméstica. También multiplica latencias históricas entre países vecinos, como lo demuestran las dificultades por las que suelen pasar empresas transnacionales en la región. El ejemplo de Bolivia es ilustrativo e instructivo. A raíz de una política de privatización radical practicada bajo la euforia neo-liberal de décadas pasadas, se desorganizan para todos efectos prácticos los mecanismos de formulación e interlocución con empresas transnacionales en materia de exploración y distribución del gas natural boliviano. La carencia de capacidad técnica nacional – sobretodo con la extinción de la empresa Yacimientos Petrolíferos Fiscales de Bolivia – impide intermediar un debate público técnicamente consistente y políticamente legitimado sobre como mejor desarrollar y emplear lo que rápidamente se tornó la primera fuente de ingresos fiscales y cambiarios del país. Resultó una discusión mal informada y distorsionada por criterios políticos populistas y pseudo-nacionalistas. Se manipularon demandas históricas de un país cuya identidad nacional está fuertemente marcada por el sentimiento de explotación y de víctima. Eso explica que empresas transnacionales suelen ser recibidas de forma contradictoria en la región. De un lado, generan aprecio por aportar capitales, tecnología, renta y empleos; de otro, provocan temores y des-

confianzas nacionalistas, sobretudo en el plano energético.

Esto no prueba la imposibilidad de hacer del comercio y de las inversiones intra-regionales un poderoso vector de integración. Apunta más bien a la urgencia de combatir las asimetrías. Equilibrar intereses inmediatos nacionales con una visión de largo plazo del proceso de acercamiento regional es una prioridad de la política externa de Brasil, posiblemente el mayor beneficiario de un proceso de integración exitoso. La respuesta brasileña es ofrecer cooperación técnica, financiación e inversiones para viabilizar la interconexión física y económica. Eso ayudará a conformar un espacio económico de escala continental equilibrado. Solo así se podrá construir confianza y disolver recelos, reforzar lazos de interés y ganancia mutua con sociedades marcadas por un pasado de frustraciones y fragilidad institucional. Lo llamamos de **"paciencia estratégica"**.

### **Una nueva institucionalidad**

Sin embargo, eso no basta. La debilidad de instituciones nacionales para responder a los retos de la globalización no se supera apenas con buena voluntad. Al histórico sueño bolivariano de un continente unido política y militarmente se contraponen temores de que se trata de un instrumento de cesión unilateral de soberanía por parte de los más débiles. Solo consolidando instituciones de escala regional, donde esos países tienen poder de influencia y decisión, prevalecerá la confianza en que la integración regional y, en otra escala, la globalización puede trabajar a favor de los intereses nacionales de países menores. Eso requiere en cierto sentido también "re-fundar" las instituciones de cooperación e integración regional.

Con la UNASUR, se superó definitivamente un antiguo reduccionismo mercantilista, que pretendía restringir la integración exclusivamente a la esfera comercial. Es decir, la integración se limitaría a los mecanismos clásicos de baja de aranceles, con el efecto muchas veces de agravar asimetrías preexistentes. En América del Sur tenemos tres diferentes regímenes de comercio, pero todos interconectados por una clara visión de la importancia de que el continente se presente unido globalmente, como espacio económico y de estabilidad política, social y de seguridad. La UNASUR sirve, más que nada, de paraguas para moldear una institucionalidad multisectorial que refuerza el sentido de identidad y destino conjunto. Esto exige, de un lado, ampliar la participación ciudadana, evitando repetir el "déficit democrático" que amenaza la vigencia del Tratado Constitutivo de Lisboa de la Unión Europea. Para garantizar que todos los

sectores sociales se sientan contemplados, estamos profundizando el MERCOSUR Social, reforzando el Foro de Ciudades y dándole efectivo poder deliberativo al Parlamento del MERCOSUR.

Resta mucho por avanzar, pero en ningún sitio más que en materia de seguridad colectiva. Un cuadro de persistente inestabilidad doméstica históricamente multiplicó el temor atávico de una intervención externa para explotar esa misma fragilidad. Ese fenómeno explica no solo el retraso en la consolidación democrática sino también la inmadurez cívica de los países latinoamericanos. Rivalidades también estimulan el militarismo agresivo y el nacionalismo reaccionario que por décadas mantuvieron nuestros países de espaldas unos con otros. Explícate de esa forma la importancia crucial que asume para el proceso de integración la reciente constitución del Consejo de Defensa Suramericano. Él ofrece un foro de diálogo y concertación permanente para discutir y solventar tensiones por detrás de las conocidas sospechas mutuas.

### El Consejo de Defensa

El accionamiento de este mecanismo – aún antes de que estuviera plenamente operativo – permitió en 2008 encauzar satisfactoriamente dos graves crisis regionales que amenazaban la estabilidad política regional. En el caso de la amenaza secesionista en Bolivia, se logró lanzar<sup>2</sup>, bajo supervisión del Consejo, un incipiente diálogo entre los dos contrincantes reñidos. En el caso del roce fronterizo entre Ecuador y Colombia, se dieron los primeros pasos rumbo a una solución definitiva<sup>3</sup>. Por temer la internacionalización de su conflicto interno, Colombia se rehusaba a discutir el desborde hacia adentro del territorio ecuatoriano de su campaña militar contra las FARC. A la vez, las fuerzas armadas ecuatorianas no tienen condiciones para rechazar la acción de bandos militares en suelo patrio. En el ámbito del Consejo, se podrá, por primera vez, encauzar una discusión objetiva con miras a superar un incidente sumamente desestabilizador para todo el continente.

Como resultado, se fortaleció la UNASUR y el compromiso colectivo de encaminar democrática y pacíficamente los múltiples retos que unen nuestras naciones y a los que aún las separan. El mismo principio presidió la decisión de constituir breve-

2 Los líderes sudamericanos, reunidos en sesión extraordinaria de la UNASUR en Santiago de Chile, el 15 de septiembre de 2008, actuaron de forma de poner en marcha procedimientos para reencauzar el diálogo entre el Gobierno boliviano y representantes de la “Media Luna”.

3 Líderes de UNASUR trabajaron al margen de la XX Cumbre del Grupo de Río y posteriormente en la OEA para que los Presidentes Rafael Correa y Álvaro Uribe reanudaran esfuerzos para normalizar las relaciones bilaterales.

mente otro consejo, para combatir las drogas. También se trata de un compromiso colectivo de buscar soluciones comprensivas para un reto de carácter nítidamente transnacional – así como las organizaciones criminales que lo alimentan – .

*En ambos casos, está subyacente el entendimiento de que la región no superará sus retos y problemas fundamentales si no busca respuestas e iniciativas propias. Un corolario de ese desiderato es descartar toda disculpa para nada hacer y, por ende, darles a actores extra-regionales pretextos o motivos para intervenir y ocupar peligrosos vacíos de poder y acción. Frente al probable fracaso de sucesivas ocupaciones a lo largo del siglo XX por potencias extra-continetales, los países latinoamericanos decidieron asumir, en 2004, la conducción de la misión de paz de las Naciones Unidas en Haití, conforme señalado ut supra.*

Las implicancias fueron aún más trascendentales en el caso del enfrentamiento entre Colombia y Ecuador. Si no llegó a garantizar una paz definitiva para la cuestión, tuvo el gran mérito de asentar una nueva doctrina regional. El compromiso de Colombia de no hacer más incursiones militares desautorizadas en territorio ecuatoriano representó el reconocimiento formal de que las fronteras son inviolables. Eso se alcanzó pese a la resistencia de los EE.UU., que pretendían que la lucha contra las fuerzas terroristas – como califican a las FARC – justificara violaciones al territorio de países vecinos. Igualmente importante, en contrapartida, quedó claro que no habría espacio para iniciativas volcadas para aislar a los EE.UU. en el continente, bajo el pretexto de un supuesto «*intervencionismo yanqui*». Ese episodio tuvo así el mérito de consagrar el principio de la soberanía nacional y de la inviolabilidad de las fronteras, siempre dentro de un espíritu de diálogo constructivo - pero firme - con los EE.UU. La región podrá así avanzar en un diálogo más maduro y equilibrado con EUA respecto de una agenda hemisférica en la cual Washington tiene legítima preocupación e interés.

Así como pretende paliar la asimetría entre sus países miembros, América del Sur también estará de esa forma lanzando las bases para una relación más equilibrada y, por ende, más productiva con los EE.UU. El trabajo del Consejo de Defensa es un importante paso en esa dirección. La institucionalidad que se está creando en América del Sur nace de un mayor diálogo y cooperación. En la medida en que los temas de interés inmediato para los EE.UU. – como seguridad colectiva y combate al crimen organizado – estén atendidos, Washington tendrá menos condiciones de seguir ignorando la agenda prioritaria para América del Sur: financiación al desarrollo, entrenamiento y capacitación técnica, y transferencia de tecnología, entre otros.

El estatuto de UNASUR anticipa las circunstancias en que otros países latinoamericanos y caribeños podrán ser admitidos<sup>4</sup>. Trátase de un paso natural para ampliar oportunamente el arco de diálogo institucionalizado para incluir toda América Latina, dentro del objetivo de promoción del desarrollo sostenible que siempre unió a toda la región. Las ventajas de ese esfuerzo de concertación van más allá de nuestro continente y de nuestro hemisferio. Permiten que los países latinoamericanos que integran a los grupos decisorios globales en gestación – sea el G-20 financiero, sea el G-8 ampliado – puedan defender con mayor eficacia las tesis de la integración. Fue eso lo que se vio en la Cumbre del G-20 en Londres. Se juntaron varios países para defender, con éxito, reglas financieras más transparentes, más recursos para el desarrollo, reforma de las instituciones de financiación multilateral y el cierre de la Ronda de Doha. De esa forma, se fortalece definitivamente la voz del continente en las negociaciones para reformar la gobernabilidad global.

Bajo esos criterios, se consolidan en definitiva las condiciones para superar las fragilidades institucionales que hace un siglo retrasan la realización de la visión del Barón de Rio Branco y de tantos otros estadistas americanos.

## Embajador Luis Maira (Chile)

Agradezco la invitación del Dr. Norberto Consani y de este Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata.

Tengo una alta estima por el trabajo académico que aquí se realiza y he venido con agrado cada vez que se me invita.

Me alegra compartir esta mesa con dos destacados especialistas en el tema de la integración, como son el Dr. Didier Operti y el Embajador Marcel Fortuna Biato, y celebro también poder estar una vez más en contacto con mi amigo Alberto Volonte con el cual compartimos representaciones ante el gobierno de la Casa Rosada hace algunos años y que sé, es una de las más altas personalidades del sistema político uruguayo.

Voy a hablar desde una perspectiva comprometida.

Para mi el tema de la integración no es solamente un asunto académico, que ciertamente lo es. Es parte también de un compromiso, de una convicción que he sostenido durante más de cuarenta años en el debate público de mi país y en el diálogo latinoamericano, del cual he sido para mi fortuna un participante activo.

4 Cinco años después de que entre en plena vigencia, la UNASUR podrá incorporar nuevos miembros.

Yo creo en la necesidad de la integración y trabajo en todo lo que se pueda hacer para acercarla como proceso y pienso que esto es particularmente significativo en el momento actual. Estamos en el final del ciclo de crecimiento que América Latina tuvo con tasas del 4.5% y un notable mejoramiento de los términos de intercambio desde 2003 hasta la primera mitad de 2008, entrando ahora en una nueva etapa con un horizonte de crisis global y mayores dificultades para cada una de las economías.

A continuación, voy a emplear como telón de fondo, el incierto proceso de construcción institucional de la Unión de Naciones Sudamericanas y quiero colocar ahí dos reflexiones principales y una conclusión más breve.

La primera es una nota de alcance más histórico y teórico para abundar en la necesidad insoslayable que tienen los países de América Latina y más recientemente en cuanto a la integración, las naciones de América del Sur de resolver sus dificultades para poder avanzar en este proceso.

Lo segundo se refiere a las luces y sombras del proceso de construcción de UNASUR y del avance de la integración sudamericana en la actualidad.

Debo comenzar por señalar la magnitud del cambio internacional que nos ha tocado vivir a los que estamos en esta sala.

Cualquier persona de más de 40 años sabe la envergadura de lo que ocurrió entre 1989 y 1991. El más importante historiador vivo hoy día, Eric Hobsbawm, calificó este complejo conflicto de transformaciones, del agotamiento del sistema internacional de la Guerra Fría y la emergencia simultánea de la tercera revolución científico-técnica como un cambio epocal. No sólo vivimos una crisis internacional, hubo muchas en el siglo XX; fue un cambio de edad, un cambio de época, el fin de la época contemporánea inaugurada tras las revoluciones liberales y el inicio de un nuevo tiempo histórico. Este cambio que encaramos requiere de nuevos paradigmas, que no teníamos y que en buena medida no tenemos; pero que estamos buscando en el largo tiempo de transición internacional que se ha abierto después del fin de la Guerra Fría.

Los nombres provisionales que damos a este fenómeno: Post Guerra Fría y Globalización, tienen que ver con la magnitud de la tarea y también con su carácter inconcluso.

Por lo tanto creo que hay que hurgar al interior de estas dos décadas que han transcurrido desde el fin del modelo comunista y la caída del muro de Berlín, en 1989 y que dos años después trajo también el fin de la Unión Soviética para poder tener unas primeras pistas de hacia donde nos puede llevar nuestro propio proceso de integración regional.

Lo primero que hay que decir es que salimos de un sistema internacional simétricamente bipolar ¿En qué era bipolar? Prácticamente en todo. En el manejo de la política internacional; en el manejo de la economía; en el juego de la construcción de la ciencia y la tecnología. Todo a cargo de dos superpotencias que encabezaban dos bloques de países: EEUU y URSS, lo que dio forma a un sistema que conocimos en los 40 años posteriores al fin de la Segunda Guerra Mundial.

Al nuevo sistema, en los inicios de los '90 lo veíamos unipolar en lo militar, porque EEUU tenía un presupuesto de defensa y capacidades de armamento y logística, superiores a los 33 países juntos que lo seguían en la lista de gasto militar.

EEUU con un presupuesto de más de 500 mil millones de dólares en la defensa, gastaba más que los países que venían detrás.

Entonces el mundo parecía moldearse a la imagen y semejanza militar de los EEUU y su gobierno.

Afganistán e Irak nos mostraron luego que una cosa es tener poder, intervenir, copar un país y otra muy distinta tener la capacidad para construir un orden estable que le permita a la potencia invasora retirarse, dejando tras suyo un sistema operativo.

Hay un límite al uso de la hegemonía militar, que es la imposibilidad de encarar estos procesos de ocupación y remodelación política según los designios de voluntad del ocupante. Esto nos puede llevar a la modificación conceptual que hemos visto en un artículo de la última edición de la revista *Foreign Affairs*, que nos decía: "...ya no estamos en un mundo unipolar, ahora luego de los fracasos de la Administración Bush-Cheney estamos en un mundo no polar"

Porque EEUU podrá tener mucho armamento, pero no tiene más la capacidad política de decidir nuevos procesos de ocupación y de invasión.

El mundo posterior a 1989, era también un mundo unipolar en lo comunicacional, donde EEUU controlaba cuatro de cada cinco imágenes y cuatro de cada cinco palabras que circulaban en el mundo. Entonces la visión que teníamos del mundo en los países en desarrollo era, en buena medida, la imagen que venía de EEUU, de los editoriales y las notas del *New York Times*, del *Washington Post*, la imagen de la CNN en inglés y en español, de toda la capacidad de difusión de valores y símbolos del cine norteamericano, que durante un tiempo acabó terminando con el espacio cultural de casi todas las otras cinematografías.

EEUU controlaba así la forma en que se veía e interpretaba el planeta. En un momento eso coincidió mucho con la visión neoconservadora y con el parecer del equipo que acompañaba al presidente George Bush (hijo).

Con el correr del tiempo se ha producido el colapso de esa legitimidad. Pero por casi dos décadas el mundo fue percibido a la imagen y semejanza de las visiones neoconservadoras norteamericanas.

Pero este orden internacional que era bastante concentrado en lo militar y en lo comunicacional, era también un mundo multipolar en otras dos esferas.

La esfera económica y la de las opciones políticas, algo que a los líderes políticos de nuestro continente debía significarles un mensaje, un signo, una orientación para sus propias opciones que el nuevo contexto les ofrecían márgenes de acción más amplios.

¿Por qué? Porque la vieja hegemonía en el mundo capitalista tuvo siempre a EEUU a la cabeza. Eso fue relativizado de a ratos por el ascenso japonés o alemán. En lo económico se reemplazó por la competencia de las regiones económicas correspondientes a las tres zonas del mundo desarrollado. La Comunidad de América del Norte: EEUU, Canadá y México (con el tratado de Libre Comercio de 1993); la Europa remodelada en Maastricht en 1992, que avanzaba a tener el euro como moneda común, estrategias de inserción internacional y de avance económico con partidas y que apuntaba no solo al Banco Central Europeo, sino también estrategias de defensa común y, finalmente encontramos el complejo espacio de Asia del Pacífico, donde sin una fórmula jurídica o un tratado, pero con coincidencias prácticas coinciden Japón, la segunda potencia industrial del planeta, China, la gran potencia emergente del siglo XXI, que los institutos económicos norteamericanos, saben que va a ser la primera economía mundial entre 2025 y 2030, por el volumen de su producto interno bruto y otros países emergentes como Corea del Sur, Taiwán, Indonesia, Tailandia y Malasia.

Cómo no ver el reto que representaba para el resto del mundo que las zonas principalmente agrupadas en torno a los países desarrollados tomaran la expresión de una macro región competitiva con las otras. La única alternativa para los países de América Latina era acentuar nuestra posición subordinada en el sistema económico internacional o tratar de buscar un espacio de integración que nos convirtiera en la cuarta región económica organizada en el mundo.

Estamos a una distancia significativa tanto en tamaño productivo como en capacidad de innovación tecnológica, pero situándonos como un actor global, colectivo, podríamos tener una voz de peso en ese espacio nuevo, de un sistema internacional en reconstrucción y en rediscusión. Un espacio donde hasta ahora América Latina no tiene ninguna voz ni ningún peso.

Entonces, el punto primero es que las mutaciones de la hege-



monía producidas en el cambio de lo bipolar a la post guerra fría, imponen a las naciones en desarrollo formas de asociatividad y de integración mayor que en el tiempo previo. Esto acontece para su propia supervivencia o progreso y eso es un dato con el cual tenemos que trabajar dinámicamente.

El segundo punto es que globalización y regionalización no son necesariamente procesos antagónicos. Sólo son antagónicos si uno asume la perspectiva de unos pocos gobernantes latinoamericanos que se dedican, no a cambiar el mundo, sino a exorcizarlo y que culpan a la globalización en tanto proceso de cambio de las fuerzas productivas de todos los problemas que tenemos.

La globalización con todos los retos y dificultades que nos plantea es un momento de transformación y de ascenso de las fuerzas productivas. Tiene que ver con la tercera revolución científico-técnica. Tiene que ver con nuevos sectores líderes de la economía, como la microelectrónica, como la industria de nuevos materiales, como las biotecnologías. Tiene que ver con cambios en el proceso de mundialización económica que no son modificables por los Estados individuales, sino que son parte de un cambio que, a su vez, plantea elementos desfavorables y elementos positivos.

Todo esto torna muy importante donde cada gobernante se sitúa. Si se sitúa sólo en la lamentación y en la crítica, tendrá que asumir las consecuencias de la marginalidad; si, en cambio, busca ser protagonista y hacer lo que alguna vez llamamos en un coloquio de expertos internacionales, "gobernar la globalización", tendremos alguna oportunidad de gobernar mejor en este nuevo escenario. Esto significa: hacer de la regionalización, de la integración sudamericana, un mecanismo dinámico y virtuoso para defendernos lo mejor posible y avanzar lo mejor posible en un mundo que es y será así, nos guste o no.

Finalmente está la idea de que hay que saber acompasar en un proceso de integración, dos impulsos, lo nacional y lo regional. Yo comparto lo que ha dicho Didier Opertti: el proceso de integración se define y construye desde los países. Pero añadiría algo más: es un proceso que solo puede tener éxito si las estrategias nacionales de desarrollo, si los proyectos de país, que libremente cada una de las doce naciones de América del Sur tienen que adoptar, es concordante y funcional con las metas y las tareas del proceso de integración.

Este es exactamente el teorema a resolver: ¿Cómo construimos estrategias nacionales de desarrollo que se acompasen y dinamicen con metas del proceso de integración regional, que sean funcionales a esas estrategias de desarrollo?

Aquí, de nuevo, hay que disolver un fantasma: la integración

no es un proceso ideológico, no es un proceso limitado a aquellos que quieren ir en la dirección del antiimperialismo y el progresismo, sino para todos los que quieren progresar y ser más independientes.

Es un proceso que les ofrece metas coherentes a todos los países de la región. Ver las cosas de otra manera, sería verlas desde la óptica de una hegemonía. Ahí la integración incluye solo a los que se proclaman portadores de una verdad superior.

Hoy se requiere, en cambio, la humildad y amplitud para que todos coloquemos nuestro proyecto nacional en la línea de los aportes de la integración. Hacer compatible lo nacional y lo regional. Lo primero seguirá siendo la clave del proceso de construcción de nuestros países. Pero esto puede encontrar un enorme dinamismo en el proceso de integración regional.

Paso a mi segunda reflexión: hoy resulta imperioso asumir la significación de América del Sur como el referente territorial de nuestra cooperación. Ahí se halla la posibilidad de construir una integración regional, a través de la Unión de Naciones Sudamericanas. Se puede considerar que esto es algo incierto, inseguro, para muchos improbable, pero que es la única modalidad que tenemos hoy día para progresar en esta tarea tan significativa, en este mundo más complejo.

Quiero agregar algunas cosas. Lo primero es que el siglo XXI va a jugar a favor de una mayor significación de nuestra América del Sur. Todas las tendencias que se dibujan en el campo prospectivo de la planificación estratégica del mundo que viene, subrayan la importancia de este espacio que compartimos, que es América del Sur.

Tenemos una superficie geográfica de 17.5 millones de km<sup>2</sup>. Nos hemos acostumbrado a hablar de América Latina como el espacio de las 20 naciones que son herederas de la antigua colonización española, portuguesa y francesa.

En verdad América Latina ocupa algo menos de 21 millones de km<sup>2</sup> y América del Sur con sus doce países tiene 17.5 millones km<sup>2</sup>. Estamos hablando de un espacio que abarca las 4/5 partes del total de América Latina.

A lo largo de mi vida he tenido sentimientos latinoamericanos muy intensos. Entonces, ¿Por qué abandonar la referencia latinoamericana, cuando siempre hemos tenido una historia común, luchas comunes y un proyecto compartido desde Bolívar, y luego con el Dr. Raúl Presbich en el siglo XX, con el proyecto de Mercado Común Latinoamericano? Nuestros referentes de integración han sido América Latina y no América del Sur.

Esto ocurre por dos razones muy importantes. Una se llama EEUU. La otra, Brasil. EEUU ha resultado determinante en el

impulso de los acuerdos sudamericanos porque después de los atentados del 11 de septiembre de 2001, reordenó sus visiones geopolíticas y partió a América Latina en dos segmentos: una América Latina del norte y una América Latina del sur.

En la primera estaban concentrados, en un gran perímetro geopolítico, sus intereses fundamentales de seguridad que EEUU no iba a abandonar ni por el tema de las migraciones, ni por el tema de las remesas; pero sobre todo por el eventual apoyo al terrorismo y un soporte logístico a nuevos atentados del tipo de las de New York y Washington. Ese espacio lo forman: México, Centroamérica y los países del Caribe.

Los países de más abajo aparecemos libres de esta vinculación, con una excepción, Colombia. La mayoría de los mejores expertos latinoamericanos de EEUU, veían a Colombia como parte del mismo problema que América del Norte y entonces aconsejaban: la América Latina del Norte debe casi como una ficción, como algo virtual, incluir a Colombia para que este completo el marco de seguridad norteamericana.

Los otros once países de América del Sur están bastante más desconectados de la visión de Washington, de sus amenazas y de los intereses concretos del gobierno de EEUU en su guerra contra el terrorismo.

Semejante enfoque nos dio en nuestra región la posibilidad de ampliar el arco político de los gobernantes que elegimos y, sobre todo, a partir del triunfo del presidente Lula en diciembre de 2002, articular un bloque de países, donde hay un solo gobierno conservador, que es el gobierno colombiano.

De nuevo Colombia ha sido el país que en la subregión ha tenido, desde una perspectiva geopolítica norteamericana, una asociación más estrecha, que está decidida democráticamente en Colombia, en favor de la alianza y el cordón umbilical con EEUU.

Los otros once países, en cambio, tienen una posibilidad de interacción más distante y suelta. Entonces tenemos un espacio de oportunidades y espacios geopolíticos ampliado en los años recientes, a eso hay que sumar un conjunto de recursos que potencian y valorizan notablemente a América del Sur.

En América del Sur hay, hoy día, un caudal significativo de las reservas energéticas. No solo las del petróleo venezolano en Maracaibo, las reservas de gas bolivianas y en menos escala, las de los países como Ecuador y Argentina. También están las enormes reservas brasileñas en la Cuenca de Tupi, que pueden convertir a Brasil, en 10 años, en el país con las terceras mayores reservas energéticas del mundo. Entonces nuestra región tiene capacidad de autonomía energética en hidrocarburos.

También tiene las mayores reservas de agua dulce del mundo, desde el río con mayor caudal del planeta, el Amazonas; hasta los grandes Campos de Hielo Patagónicos, los campos del Norte y Sur de Chile y las reservas de Argentina llamadas Continentales; pero también las reservas del acuífero Guaraní, compartidas por varios países, donde Argentina tiene igualmente una posición central. La nuestra es una región que tiene una enorme reserva de recursos minerales, las mayores reservas del mundo en cobre, hierro, e igualmente en minerales estratégicos, como litio, uranio, plutonio y otros.

Además, tiene un espacio agroalimentario excepcional en un mundo que va a necesitar cada día más alimento, simplemente porque las dos naciones más pobladas del planeta: India y China van pasando de contingentes proletarios a contingentes mesocráticos; y las capas medias demandan y necesitan comer más alimentos.

Habrás así más mercado para los productos cárnicos, lácteos y vegetales de este continente, tanto en la perspectiva de los años 2020 como en el 2050 y 2100.

Entonces el horizonte estratégico, sumado a la biodiversidad sudamericana, valoriza y potencia este espacio que compartimos y al cual no sabemos apreciar en toda su dimensión, fragmentados como estamos, en doce visiones nacionales, que muchas veces son limitantes y originan competencias y conflictos que nos debilitan.

La integración resolvería tanto el aprovechamiento como la valorización de estos notables recursos que América del Sur tiene. Y esto nos conviene a todos y cada uno de los países que somos parte del espacio común.

Diría que en este contexto los gobiernos sudamericanos encaran hoy un intento complejo, difuso y complicado de construcción institucional de la integración.

*Este es un continente de desastrosas experiencias de integración, porque empezamos fallando en el Congreso de Panamá de 1826, y hemos convertido en utopía una asociación política que, en otros lados, se habría dado más fácilmente. Esto porque en el siglo XX agregamos el fracaso de construir un espacio económico común, en el Mercado Común Latinoamericano que plantearon los fundadores de la CEPAL, y también en ALALC. Asimismo, redujimos el ritmo dinámico de los procesos de integración subregional: la integración centroamericana; la integración andina, y la integración de los espacios de sur, el Mercosur, que tuvieron sus momentos mejores en la década del 90 pero que entraron en conflicto y han declinado en la década actual.*

Brasil quiere la integración sudamericana porque es la única potencia emergente de América del Sur. Ha sacado tanta distan-

cia de su competidor histórico Argentina, que tiene una economía que ya es cinco veces más grande y un peso político internacional que ya no se puede comparar.

Argentina es un importante país mediano, Brasil tiende a ser una potencia mundial emergente y no hay otras potencias globales de este tipo en el espacio sudamericano. Hay otros países medianos como Colombia, Perú, Chile, siendo Argentina el mayor de todos.

En esta nueva arquitectura de las paridades internacionales, Brasil tiene que ver su liderazgo global a partir de una capacidad de articulación y cooperación de proyecto de intereses con sus vecinos territoriales.

Brasil ha sido el que puso el motor y la convocatoria. Es el que creó la Comunidad Sudamericana de Naciones en Cuzco, en 2004. El presidente Kirchner no asistió a la reunión y el canciller fue el que llevó el parecer argentino. Otros presidentes que fueron, pensaban que esto estaba verde todavía, pero así y todo, la voluntad brasilera llevó a la creación de la Comunidad.

Cuando nació la Comunidad Sudamericana no tenía institucionalidad, no tenía presupuesto, no tenía programas, no tenía metas. Se planteó la necesidad de crear órganos, y esto fue haciendo que se dieran algunos pasos positivos. En 2006 me tocó trabajar en Montevideo durante seis meses. Había delegados personales de cada presidente de república, sin una vinculación subordinada con las cancillerías, algo que resultó muy importante para darle dinamismo al proceso.

Delegados presidenciales, actuando en coordinación y con el mandato de sus Jefes de Estado, construimos, bajo la coordinación de Marco Aurelio García, representante internacional de Lula, un programa con cuatro tareas concretas, que llenan la pregunta de por qué a la estrategia internacional de los países sudamericanos les conviene un órgano de integración regional.

Esas tareas resultan convenientes para todos, desde el presidente Uribe de Colombia, hasta el presidente Chávez, igualmente para Morales, Correa, la presidenta Michelle Bachelet, Cristina Fernández o Alan García, es decir, a todos.

Lo que a los Jefes de Estado Sudamericanos les conviene son cuatro cosas fundamentales:

1° **Conectividad**, tener obras de infraestructura que nos permitan participar con nuestras exportaciones en todos los mercados mundiales e interconectar los espacios de circulación económica de todas las economías.

América del Sur es probablemente en la actualidad el más desconectado de todos los territorios y regiones y subregiones del mundo.

El interior de América Latina alberga pobreza, porque lo afecta el aislamiento. La idea de Corredores Bioceánicos, que permitieran circular del Atlántico al Pacífico, y estar presentes en todos los espacios mundiales, resulta un complemento esencial para el potenciamiento de los mercados regionales internos sudamericanos y para valorizar nuestra producción.

- 2° **Coordinación energética** porque los países de América del Sur tienen en conjunto, una generación eléctrica equivalente a la suma de sus necesidades. Lo que falta es coordinación y transferencia energética entre los países en forma oportuna y a precios justos de mercado.
- 3° **Inclusión social**, para superar la pobreza y la desigualdad. Esto se puede hacer con un buen mecanismo de cooperación intra-sudamericano y con programas productivos y sociales transfronterizos en los numerosos esfuerzos de integración subnacional que se puede impulsar.
- 4° **Necesitamos estar en la sociedad al conocimiento**. Compartir el impulso y la cooperación en la ciencia y la tecnología, acercar el trabajo de las comunidades científicas, reforzar la coordinación de las universidades; para poder tener más peso en la modernización del trabajo nacional.

Estas cuatro tareas no son ni de izquierda ni de derecha. Son cosas que hacen parte del interés nacional, resultan funcionales al crecimiento y al desarrollo de cada uno de los países de América Latina.

Para eso debería ser la integración. Esto no es un sueño, tampoco es la utopía de unos progresistas que quieren hacer ahora lo que Bolívar no pudo hacer.

Probablemente nunca habrá una América Latina políticamente unida, pero puede haber doce países debidamente coordinados para tareas concretas, y un mecanismo eficaz de integración que si podemos construir.

Entonces, en 2004 partimos con dos pilares. La idea era coordinar en América del Sur, el trabajo de la Comunidad Andina de Naciones y el trabajo del Mercosur. Pero en el camino se nos cayeron los pilares, porque Venezuela se retiró de la CAN y provocó la crisis de esta organización. Por otro lado su llegada no mejoró el Mercosur, lo hizo más complejo y no ha podido operar eficazmente desde 2004. También porque en él hay problemas como el de las asimetrías, problemas como los equilibrios de comercio que no se han podido resolver y que han puesto anémico al Mercosur y por eso vemos que está, disminuyendo el intercambio comercial.

Ahora, si los dos pilares estaban débiles - pilares que eran básicamente de tipo comercial- había que volver a la idea esen-

cial de buscar un proceso más político que comercial y asociar los intereses políticos de los doce países en torno a estas cuatro tareas, antes comentadas.

Hacer de eso el motor de la integración sudamericana resulta realista, gradual, sin aludir a burocracia, ni a construcciones fantasmas, pero haciéndose cargo de la representación de la región en el debate mundial del comercio internacional y también de los avances en materia de comercio interno entre nuestros países. Así se puede construir mejores opciones para cada uno de ellos.

En ese cuadro hay un gran obstáculo. El fantasma es que en América del Sur, en la hora más propicia para la integración, cuando hay mayores condiciones objetivas que vienen del sistema internacional y no solo de nuestra voluntad interna, se han multiplicado los conflictos binacionales hasta niveles insoportables y de forma irracional.

¿Cómo explicar la racionalidad del conflicto de las papeleras y las distancias de Argentina frente a Uruguay. ¿Que lógica tiene esto?

¿Qué lógica tienen las dificultades de Perú con Chile en la señalación del límite marítimo, que finalmente ha llevado también a La Haya a los dos países? Ahora están ahí esperando que se dirima el asunto.

¿Qué lógica tiene el conflicto que apareció hace muy pocos días entre Brasil y Ecuador? Son países que debieran tener una ejemplar cooperación. Y, resulta que el gobierno ecuatoriano tomó decisiones que afectan la estructura del BNDES, el más importante mecanismo de desarrollo productivo brasilero, al desconocer el pago de una deuda que asciende a 250 millones de dólares.

¿Qué lógica tuvo el conflicto entre Ecuador y Colombia, que nos colocó al borde de una guerra en marzo de 2008? ¿Qué lógica tiene la rivalidad entre Colombia y Venezuela? ¿Qué lógica tiene el diferendo marítimo entre Surinam y Guayana, los dos países del CARICOM que están en la parte alta de América del Sur?

Lo que tenemos hoy día es una multiplicación de los conflictos bilaterales que hay que resolver. Esto porque sin solucionar estos conflictos es muy difícil impulsar un proceso efectivo de integración regional.

A eso deberíamos consagrarnos y en eso deberíamos empeñarnos.

Si los conflictos se arreglan razonablemente, los vetos se van a levantar y UNASUR se va a poder construir. En cambio creo que si no se arreglan los actuales diferendos, UNASUR no se va a poder construir constitucionalmente, porque va a venir el veto cruzado

a cualquier candidato a Secretario General y nunca vamos a tener ni un coordinador ejecutivo de las tareas, ni un Comité de Infraestructura que impulse el plan elaborado con IIRSA, ni vamos a tener un Comité energético capaz de funcionar.

Todo lo que hemos diseñado no va a operar, no va a haber un proceso de integración sudamericano.

Concluyo entonces para decir, como dicen mis amigos mexicanos, que "la moneda esta en el aire".

Este no es todavía un proceso definido. Es un proceso potencial, que con incentivos innovadores y con la voluntad política de los gobiernos, se puede construir e impulsar. Ese es el reto de los Jefes de Estado de América del Sur, de los diplomáticos de América del Sur, lo que los académicos y los actores políticos pueden ayudar a hacer en apoyo y sustentación de la subregión.

Se que todo esto no es fácil, no es seguro, ni está garantizado. Pero estamos frente a un mundo de grandes regiones y hay posibilidad de constituir a América del Sur como una cuarta región económica, operando en el planeta. Tenemos la posibilidad de servir mejor nuestras estrategias de desarrollo nacional regional y de alcanzar más bienestar solidaridad y amistad entre nosotros.