

VOCES

en el Fénix

ISSN 1853-8819



ALGO EN COMÚN

LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL NO SÓLO SON NECESARIOS, SINO TAMBIÉN INDISPENSABLES PARA CONSOLIDAR EL CRECIMIENTO, RECUPERAR LA SOBERANÍA E INDEPENDENCIA Y PROTEGER LOS RECURSOS NATURALES DE LOS INTERESES DE ACTORES EXTRARREGIONALES. PARA POTENCIAR LA INTEGRACIÓN PRODUCTIVA Y AVANZAR EN LA MEJORA DE LAS CONDICIONES DE VIDA DE LA POBLACIÓN, LA UNASUR ES EL CAMINO. ¡ALLÁ VAMOS!

sumario

n°19

octubre

2012

editorial

UNA OPORTUNIDAD QUE NO DEBEMOS DESPERDICIAMOS

Abraham Leonardo Gak

Agradezco especialmente la oportunidad de coordinar el presente volumen que desgana y aporta diversas visiones sobre algunos de los múltiples aspectos que implica la construcción de un desafío clave como Unasur.

En ese sentido se han reunido opiniones de personalidades de ámbitos como el Académico, el Diplomático, el Parlamentario, Dirigentes Regionales de Pymes, Sindicales, Cámaras Empresarias, sectores sensibles como la Defensa, la Energía, el Ambiental, Colegios Profesionales, Sectores financieros y Autoridades locales, con presencia de diversas nacionalidades de América del Sur. A todos los participantes, el reconocimiento por la contribución y el compromiso. Emb. Hugo Varsky

RECONSTRUYENDO EL ESTADO EN LA UNASUR **B. Kliksberg 06**
UNASUR: ÚNICA VÍA **D. Dovená 14** AMÉRICA LATINA EN BUSCA DE
SU AUTONOMÍA **C. Raimundi 20** EL MERCOSUR Y LA UNASUR EN LA
ACTUAL COYUNTURA **R. C. Pereira 28** LA AGENDA DE LA INCLUSIÓN
SOCIAL EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR **H. Andrade, J. Salzberg 38**
EL ROL DE LAS MIPYMES EN LA TRANSFORMACIÓN PRODUCTI-
VA REGIONAL **F. Dos Reis 46** FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LA
UNASUR **V. Paulón 52** EL AMBIENTE Y LOS RECURSOS NATURALES
A. Minnicelli, M. Galli Basualdo 54 URUGUAY Y LA PERSPECTIVA SUD-
AMERICANA **G. Caetano 62** EL ROL DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN
LA PROFUNDIZACIÓN DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL **S. Valdomir 70**
LA INTEGRACIÓN PRODUCTIVA EN LA UNASUR **M. Luna 76** MATRIZ
ENERGÉTICA NACIONAL Y SU VINCULACIÓN CON LA REGIÓN **Secre-
taría de Energía de la Nación 82** UNASUR Y LA DEFENSA ESTRATÉGI-
CA REGIONAL **C. de la Vega 90** LOGÍSTICA, INFORMACIÓN Y ARTICU-
LACIÓN AL SERVICIO DE LA PRODUCCIÓN Y LA INTEGRACIÓN **L. E.
Lichowski 98** EL ROL DE LOS SISTEMAS DE GARANTÍAS EN LA
DINÁMICA PRODUCTIVA REGIONAL **M. Gaya 106** DERECHOS Y GARA-
TÍAS CIUDADANOS EN LA UNASUR **J. De Paula 114** UNIÓN SUDAME-
RICANA: NADIE PUEDE SOLO **H. Varsky 122**

AUTORIDADES DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

Decano

Alberto Edgardo Barbieri

Vicedecano

Humberto Luis Pérez
Van Morlegan

Subsecretario General

Walter Berardo

Secretario Académico

José Luis Franza

Secretario de Investigación y Doctorado

Eduardo Scarano

Secretario de Hacienda y Administración

César Humberto Albornoz

Secretario de Extensión Universitaria

Emiliano Yacobitti

Secretario de Bienestar Estudiantil

Federico Saravia

Secretario de Relaciones Académicas Internacionales

Juan Carlos V. Briano

Secretario de Graduados y Relaciones Institucionales

Catalino Núñez

Director Gral. de la Escuela de Estudios de Posgrado

Catalino Núñez

CONSEJO DIRECTIVO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

Claustro de Profesores

TITULARES

Humberto Luis Pérez
Van Morlegan
María Teresa Casparri
José Luis Giusti
Enrique Luis Scalone
Leopoldo Halperin Weisburd
Walter Fabián Carnota
Gerardo Fernando Beltramo
Pablo Cristobal Rota

SUPLENTES

Héctor Chyrikins
Heriberto Horacio Fernández
Juan Carlos Aldo Propatto

Claustro de Graduados

TITULARES

Gabriela Verónica Russo
Luis Alberto Cowes
Roberto Darío Pons
Mayra Daniela Trujanovich

SUPLENTES

Rubén Antonio Arena
Álvaro Javier Iriarte
Daniel González
Jaime José Korenblum
Juan Carlos Jaite

Claustro de Estudiantes

TITULARES

Juan Manuel Oro
Natalia Indelicato
Ailen Cristina Risso
Bruno Razzari Brion

SUPLENTES

Julián Gabriel Leone
César Agüero
María Laura Fernández
Schwanek
Diego Alejandro Parras

Voces en el Fénix es una publicación del Plan Fénix

ISSN 1853-8819
Registro de la propiedad intelectual en trámite.



Los artículos firmados expresan las opiniones de los autores y no reflejan necesariamente la opinión del Plan Fénix ni de la Universidad de Buenos Aires.

staff

Alejandro Rofman
Federico Schuster

DIRECTOR

Abraham L. Gak

COMITE EDITORIAL

Eduardo Basualdo
Aldo Ferrer
Oscar Oszlak
Fernando Porta

COORDINACIÓN TEMÁTICA

Hugo Varsky

SECRETARIO DE REDACCIÓN

Martín Fernández
Nandín

PRODUCCIÓN

Paola Severino
Erica Sermukslis
Tomás Villar

CORRECCIÓN

Claudio M. Díaz

FOTOGRAFÍA

Sub [Cooperativa de Fotógrafos]

DISEÑO EDITORIAL

Alejandro Santiago

DESARROLLO Y DISEÑO DEL SITIO

Leandro M. Rossotti
Carlos Pissaco

Córdoba 2122, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Teléfono 4370-6135. www.vocesenelfenix.com / voces@vocesenelfenix.com



UNA OPORTUNIDAD QUE NO DEBEMOS DESPERDICIAR

En este número de Voces en el Fénix encaramos un tema particularmente sensible para quienes pensamos en un futuro con soberanía y equidad para nuestros pueblos.

En un mundo que se encuentra dividido en poderosos bloques económicos y políticos, es claro advertir que cada país, por más poderoso que sea, no puede encarar en forma independiente un programa que garantice su propia sustentabilidad; sin embargo, dada la particular naturaleza de la realidad económica, política y social de las diferentes naciones, el requerimiento de acciones comunes presenta inusuales dificultades.

Las diferencias notables en los volúmenes de crecimiento; la persistencia de inequidades en la distribución de los ingresos; las distintas hegemonías políticas y económicas que ejercen su presión; y las no menores asimetrías que existen en materia de políticas cambiarias, monetarias y fiscales presentan un escenario que a primera vista parece inexpugnable.

No obstante ello, la necesidad ineludible de establecer acuerdos y proyectarnos en bloque hacia el futuro requiere que este esfuerzo se realice con espíritu de triunfo, con miras a lograr un objetivo común y dispuestos a enfrentar las grandes dificultades, no sólo propias, sino también aquellas que nos presenta el resto del planeta. Sin embargo, actuar con el convencimiento de que podremos resolver todos los problemas en el corto plazo nos haría errar el objetivo prioritario.

Por ello, debemos pensar en construir, con una voluntad inquebrantable de unión, un programa de mediano y largo plazo que, tomando en cuenta los problemas comunes a todos los países de la región, permita la provisión, por parte de los Estados miembros, de la mayor cantidad de bienes públicos necesarios para elevar la calidad de vida de nuestros pueblos. Contemplando además el desarrollo de proyectos productivos regionales integrados, que utilicen todos los mecanismos que la tecnología moderna nos provee.

América del Sur presenta oportunidades extraordinarias. Grandes reservas energéticas, de agua dulce y biodiversidad, y una producción primaria (alimentos y minerales) fuertemente

demandada por otras regiones del planeta. No obstante, la región presenta fuertes debilidades en materia educativa, de salud y de protección de los bienes naturales. Hasta tanto las oportunidades y debilidades se compatibilicen unas con otras, será imposible la consolidación del bloque continental en el escenario internacional. Lograrlo será fundamental para alcanzar la soberanía e independencia largamente declamadas y hoy a la vista como posibilidad cierta.

En cuanto a nuestro país, se vuelve imprescindible aprovechar la oportunidad de contar con un mercado interno ampliado a los países de la región; siendo fundamental para ello la consolidación de la mejora de las condiciones de vida de todos sus habitantes; de modo que esa demanda potencial cree las condiciones para transformar los procesos productivos, integrándolos y elevando a su vez los niveles de formación, incorporando para ello los constantes avances tecnológicos.

Esto que mencionamos para la Argentina es aplicable también a cada uno de los países de la Unión, de modo que lo que ha comenzado por ser un acuerdo de fuerte contenido político encuentre su correlato en la determinación de intereses sociales y económicos comunes, donde las políticas de inclusión sean absolutamente prioritarias.

Estamos viviendo un momento excepcional. Los claros efectos de las estrategias neoliberales en los países centrales nos marcan los caminos que hemos logrado abandonar y que no debemos volver a transitar. Esta América del Sur, parte de Nuestra América, que tiene una cultura propia y que carga sobre sus espaldas siglos de expoliación, tiene ante sí la oportunidad histórica de elegir de manera autónoma el camino a recorrer en los próximos años.

Queda pues, en nuestras propias manos, definir qué pasos daremos para avanzar en la consolidación de la integración.

ABRAHAM LEONARDO GAK
(DIRECTOR)

por **BERNARDO
KLIKSBERG**

*Gran Maestro de la UBA. Asesor
especial de la ONU*

LUEGO DE LAS POLÍTICAS NEOLIBERALES QUE DESTRUYERON AL ESTADO, EL PROCESO DE RECUPERACIÓN DEL MISMO HA COMENZADO. ERIGIR UN ESTADO EFICIENTE, PARTICIPATIVO Y EQUITATIVO ES LA ÚNICA MANERA DE LOGRAR INCLUSIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL DE LA MAYOR PARTE DE LA POBLACIÓN.

RECONSTRUYENDO EL ESTADO EN LA UNASUR

YPF



GNC

OCIÓN

La ofensiva contra el Estado

Según repiten con frecuencia los economistas ortodoxos en el mundo desarrollado y en el país, la culpa de la crisis económica actual está en el crecimiento del Estado, particularmente en la existencia del llamado Estado de Bienestar.

Desarmándolo se desactivaría su causa central.

Los datos indican lo contrario. En los países con Estado de Bienestar más desarrollado –como Noruega y Suecia– la crisis no se produjo. Su presencia hace que la población sea protegida y ello la empodera productiva y económicamente, asegurando las bases de crecimiento de la economía.

Incluso el país menos afectado por la crisis europea, Alemania, es el que tiene mayor Estado de Bienestar de acuerdo con su gasto en servicios sociales.

Ello puede verse asimismo en los ejemplos de Canadá y Estados Unidos. Canadá, que tiene servicios sociales mucho más amplios que los de Estados Unidos, con un sistema de salud pública universal y una gran red de protección social, ha enfrentado mucho mejor la crisis que Estados Unidos.

El argumento anti Estado de Bienestar no coincide con la realidad pero es muy funcional, permite dar un aura de legitimidad a cortes que son éticamente inadmisibles y que violan los derechos sociales más básicos...

Están produciendo un círculo perverso en todos los países en que se están aplicando: reducción del Estado, achicamiento de las políticas públicas cuando más necesarias son, descenso del consumo, baja de la recaudación fiscal, aumento de los impuestos y los cortes para compensarla, y más recesión.

Ya Keynes había explicado en 1937 que “la expansión, no la recesión, es el momento idóneo para la austeridad fiscal”, advirtiendo a Roosevelt que no se apurara y no ahogara la recuperación en desarrollo”.

Lecciones de la experiencia latinoamericana

El mejor juez de las teorías es la realidad. América latina fue el laboratorio de experimentación de un gigantesco operativo de ciertos sectores de la sociedad para desmontar el Estado en las décadas de 1980 y 1990. ¿Qué puede aprenderse de esa experiencia, tanto para el futuro de la región como para los debates actuales en el mundo desarrollado?

Las reformas neoliberales del Estado en América latina, de Menem, Salinas, y otros gobiernos similares, lo afectaron estructuralmente.

Procuraron pasar del Estado existente, al que se le atribuyeron calificativos como “obeso”, “omnipresente”, “interventor”, al “Estado mínimo”. Se enfatizó que el Estado era nocivo para la economía, de la más alta ineficiencia, y que la gran mayoría de sus funciones debían ser transferidas a la “mano invisible” del mercado.

Se prometió que la nueva reforma del Estado contribuiría a aumentar el crecimiento, reducir la pobreza, eliminar la corrupción y mejorar la eficiencia.

Se instrumentaron en la mayoría de los países de la región estrategias de “minimización del Estado” a través de vías como la reducción de su planta de personal y del gasto público, una acelerada política de privatizaciones, la desregulación, la eliminación jurídica de diversas de sus funciones, entre otras.

Todo ello fue acompañado de una vigorosa campaña de desvalorización de la acción estatal. Se cuestionó frontalmente su sentido de existencia, se asoció actividad pública con ineficiencia, se enfatizó la alta identidad entre aparato público y posibilidades de corrupción. Se llegó asimismo a desprestigiar en extremo al funcionario público, sugiriendo que era uno de los mayores obstáculos para avanzar hacia un progreso sostenido.

Después de dos décadas de aplicación de las reformas fue

América latina fue el laboratorio de experimentación de un gigantesco operativo de ciertos sectores de la sociedad para desmontar el Estado en las décadas de 1980 y 1990.

El aparato público latinoamericano, que presentaba agudos problemas a inicios de los '80, fue objeto durante esa década y la siguiente de un verdadero "vaciamiento".

posible cotejar las promesas con las realidades.

La pobreza ascendió. A inicios de los '80 era un 40% de la población, y en el 2003 un 43,9%. Aun algunos de los indicadores más elementales de salud pública, como la desnutrición infantil, empeoraron entre los '80 y el 2000.

Las cifras de desigualdad se agudizaron. Eran malas a inicios de los '80 pero empeoraron aún más. El Gini, que era de 50.8 en los '80, pasó a ser de 52.2 en los '90. El de los países de la OCDE, en cambio, era de 34.2. A fines de los 2000 el Gini alcanzó proporciones récord: Brasil 0.64, Bolivia 0.60, Guatemala, 0.58, México 0.57, Ecuador 0.56, Colombia 0.55, Argentina 0.53.

El balance de las reformas fue regresivo. El Estado anterior presentaba gruesas deficiencias, patologías burocráticas, facilidad para caer en prácticas clientelares, vulnerabilidad ante la corrupción, serias ineficiencias, pero las reformas practicadas no se limitaron a tratar de cambiar internamente al Estado, atacaron frontalmente su mismo rol y sus instrumentos básicos de gestión.

¿Cómo quedó el Estado después de los ajustes? ¿Cómo puede quedar si se va por la misma vía hoy en Europa y otros países?

Desmantelando el Estado

En la reforma se achicó fuertemente el personal público. En 1999 los funcionarios públicos eran en América latina sólo el 7,3% de la población activa, en la OCDE el doble, 15,6%.

En sólo 10 años, entre 1987 y 1998, el empleo público bajó en la Argentina un 35%, en Chile un 63%, en Bolivia un 25%, en Venezuela un 75%, en Uruguay un 26 por ciento.

Mientras en Estados Unidos había en el 2001 siete funcionarios cada 100 ciudadanos, en América latina era casi la mitad, 3,88. En la Argentina eran sólo 4,9, en Brasil 3,3, en México 4,8.

Los recursos manejados por el Estado se redujeron abruptamente.

En el 2001, el gasto público representaba en relación con el Producto Bruto Interno casi un 50% más en los países de la OCDE que en América latina.

Mientras que a América latina se le vendía el cuento de que debía achicar al máximo su Estado, el mundo desarrollado lo mantenía y lo ampliaba.

Los ingresos tributarios de los países de la OCDE duplicaban proporcionalmente a los de América latina.

En México, el Estado, que representaba en 1988 sólo el 20,4% del Producto Bruto, redujo su participación en 1999 a 13,4 por ciento.

Entre 1982 y 1993 el número de empresas públicas pasó de 1.155 a 213. Entre 1990 y 1998 las privatizaciones alcanzaron un monto de 154.225 millones de dólares. Abarcaron sectores como aeropuertos, ferrocarriles, las industrias petrolera y eléctrica, entre otros.

En la Argentina, en los gobiernos de Menem se implementó el llamado Programa de Reforma Administrativa.

Las privatizaciones abarcaron áreas fundamentales como el agua, la energía, las comunicaciones, el transporte, la química, la petroquímica, el acero, los aeropuertos, los caminos y varios de los bancos de desarrollo. Entre abril de 1990 y diciembre de 1992, el total del personal civil de la administración nacional se redujo de 670.000 a 364.000. La privatización fue clave en esa reducción, y a ella se sumaron los programas de retiros voluntarios y jubilaciones anticipadas.

Las privatizaciones en la Argentina se mencionan con frecuencia como una *"best practice"* al revés, por sus graves deficiencias.

Entre ellas, ventas de empresas sin sanearlas antes para poder recibir mejores precios, subestimaciones fuertes de los activos, ofrecimiento de condiciones que generaban monopolios cuando un objetivo central de la privatización era supuestamente estimular la competencia.

A todo ello se sumaron pronunciadas debilidades en los organismos reguladores. Evaluándolas, Thwaites Rey y López concluyen que “las privatizaciones argentinas se hicieron con el propósito principal de pagar la deuda externa y brindarles oportunidades de negocios a los grupos de poder económico concentrados”.

Por otra parte, se destruyó el capital humano del Estado. La desvalorización sistemática de la función pública, la atmósfera permanente de cortes, los criterios arbitrarios utilizados para realizarlos, la reducción del tema con frecuencia a una cuestión de ahorros presupuestarios crearon un clima en que “activos intangibles” como las expectativas de carrera, el orgullo por el trabajo desempeñado, la lealtad con la organización, y la idea de servicio a la comunidad fueron fuertemente dañados.

El aparato público latinoamericano que presentaba agudos problemas a inicios de los '80, fue objeto durante esa década y la siguiente de un verdadero “vaciamiento”.

Uno de los impactos mayores de la ola privatizadora y antiestatal, que penetró fuertemente en la población, es que la idea misma del Estado como representante de la acción colectiva de la sociedad, y de la función pública como un trabajo relevante, fue profundamente deteriorada. En pleno apogeo de la ola reformista, Guillermo O'Donnell caracterizó muy bien las implicancias de fondo de la misma: “...los intentos actuales de reducir el tamaño y los déficit del ‘Estado como burocracia’ también están destruyendo el ‘Estado como ley’ y la legitimación ideológica del Estado”.

Rediseñando el Estado

Gobiernos con un mandato de cambios económicos y sociales profundos, y con todo el interés en llevarlos adelante, como los de Argentina, Brasil, Uruguay, Ecuador y otros países de Unasur, se encontraron con la necesidad imperiosa de reconstruir el Estado para poder llevar sus intenciones a la realidad.

El Estado reaparece en este nuevo contexto político como un actor imprescindible para promover e impulsar los cambios. Se requiere para ello un rediseño integral. El mandato emergente va en la dirección de un Estado activo, asociado estrechamente con la sociedad civil, potenciador de la acción productiva de

Uno de los impactos mayores de la ola privatizadora y antiestatal, que penetró fuertemente en la población, es que la idea misma del Estado como representante de la acción colectiva de la sociedad, y de la función pública como un trabajo relevante, fue profundamente deteriorada.

las pequeñas y medianas empresas, fuertemente centrado en lo social, descentralizado, transparente, sujeto al control social, de alta eficiencia gerencial, y apoyado en un servicio civil profesionalizado basado en el mérito. Asimismo se aspira que sea un Estado abierto a la participación ciudadana.

A partir de ese mandato, hay en diversos países del continente una nueva generación de reformas del Estado, que lo están reformulando.

Algunas de las principales:

- **Fortalecimiento de las políticas sociales**

Los nuevos gobiernos colocaron al tema de enfrentar la pobreza en el centro de las prioridades del Estado y la sociedad, y lo plantearon desde un enfoque de derechos. No son dádivas, sino devolución de derechos conculcados. Es pasar de la idea de que la pobreza es un problema individual a la de que es una responsabilidad nacional.

Lula generó el Programa Hambre Cero destinado a los 44 millones de personas con hambre en el Brasil. Acentuó que el tema del hambre no era una cuestión solamente de salud, sino ante todo una “cuestión política” que debía comprometer a todos. Después creó Bolsa Familia, protegiendo a 52 millones de personas. Recibió 0,7% del Producto Bruto de ese país.

Dilma Rousseff tiene como programa estrella de su gestión a “Brasil sin Miseria”, que se propone sacar de la pobreza extrema en tres años a los 16 millones de personas en esta situación. Es una inversión de 4.000 millones de dólares anuales. Con tres ejes: inclusión económica, ingreso mínimo garantizado, y acceso a servicios públicos.

Néstor Kirchner subrayó que programas como Jefas y Jefes de Hogar –que protegió a 1.700.000 familias– no era darles asistencia, sino “devolverles un derecho”. Cristina Fernández de Kirchner creó el mayor programa social de la historia argentina, la Asignación Universal por Hijo, dirigido a los cuatro millones de niños pobres. Implica que el Estado se hace responsable, se asocia a sus familias para que puedan estudiar y desarrollarse, invirtiendo una suma inédita a nivel internacional, cerca del 1,2% del Producto Bruto. Se lo reforzó con un programa de apoyo a las mujeres pobres embarazadas.

Los programas no se concentraron en los centros urbanos sino que fueron llevados a toda la extensión territorial.

Se diseñaron sobre bases de total transparencia, información permanente a la comunidad, y apertura a su control por la misma.

El Estado está promoviendo activamente la generación de trabajos, apoyando a las empresas para movilizar su capacidad productiva, fortaleciendo particularmente la pequeña y mediana empresa, promoviendo nuevos mercados para exportaciones, y procurando facilitar el acceso al crédito y a tecnologías.

● Universalización de servicios públicos básicos

La nueva generación de políticas públicas trata de asegurar el acceso a servicios básicos a la totalidad de la población, yendo más allá de los abordajes focalizados.

Para ello ha aumentado sustancialmente la inversión de recursos en salud y educación, políticas para mejorar la infraestructura en las áreas más deprimidas y otras semejantes.

Son típicos del nuevo tipo de programas masivos los realizados con gran suceso en el Brasil para asegurar los medicamentos necesarios sin costo alguno a toda la población con sida, y en la Argentina el programa “Remediar” que entrega sin costo medicamentos genéricos esenciales a familias carenciadas en los centros de atención primaria de salud.

En ambos están en curso asimismo activos programas para superar inequidades en educación. En Brasil, con énfasis en mejorar la escolaridad de la población afroamericana. En la Argentina, la inversión en educación creció al 6,49% del Producto Bruto, la mayor de la región, en la que el promedio es del 4%. Entre otras iniciativas, el Ministerio de Educación entrega a todos los hogares con pocos recursos los libros de texto necesarios para el año lectivo.

En Uruguay, la política de universalización del acceso a Internet alcanzó ya en el 2008 la meta de un computador por estudiante y el acceso a banda ancha en escuelas básicas es el 100 por ciento.

● Apoyo a la producción nacional

El Estado está promoviendo activamente la generación de trabajos, apoyando a las empresas para movilizar su capacidad productiva, fortaleciendo particularmente la pequeña y mediana empresa, promoviendo nuevos mercados para exportaciones, y procurando facilitar el acceso al crédito y a tecnologías.

Ello se ha plasmado entre otros en programas como “Empleo primero” en Brasil destinado a garantizar a los jóvenes un primer trabajo, “Manos a la obra” en la Argentina que apoya la creación de un área de Economía Social con pequeños productores, la generación de un amplísimo programa de obras públicas con cooperativas de trabajo en la Argentina, la creación de un vigoroso sector de economía social en Ecuador y varios países de la Unasur, y otros similares.

● Refuerzo de la capacidad de regulación

El Estado se ha propuesto en la nueva etapa fortalecer las agencias reguladoras, favorecer su independencia, y renegociar bajo nuevas condiciones los contratos de privatización.

Ello engloba innovaciones organizacionales que van desde la reasunción de ciertos servicios en los que existía un importante incumplimiento de las condiciones acordadas con las empresas privatizadoras como el caso del Correo en la Argentina que volvió a ser público, hasta la reestatización de YPF.

● Hacia un servicio civil profesionalizado

Se necesita conformar una carrera pública estable y meritocrática. En varios países se están refortaleciendo los Institutos de Administración Pública o instituciones similares destinadas a apuntalar la instrumentación del servicio civil, y apoyar reformas que aumenten la capacidad de gestión del Estado. Habían sido un blanco preferido de las reformas vaciadoras.

Se ha comenzado a potenciar la capacitación de servidores públicos. Comienza de nuevo a haber una apuesta a los “activos intangibles” del Estado, la profesionalidad, la preparación, y el compromiso de sus funcionarios con el servicio público, y una acción sistemática para rejerarquizar la función pública.

Una prioridad para la Unasur

Hay una gran demanda social en la región por “más Estado”, pero de una mejor calidad.

No se aspira a un retorno al Estado de los '60, sino a construir un Estado eficiente, participativo, y equitativo. El autor lo ha llamado en algunas de sus obras “un Estado inteligente”.

Frente al argumento de que “cuidado” con el crecimiento del Estado en la región, vale la pena ver las estadísticas recientes. Según un informe de CEPAL y OCDE sobre el Estado (diciembre 2011), “el gasto público como porcentaje del producto bruto interno muestra un rezago de la región con respecto a los países de la OCDE. A pesar de que el gasto público ha aumentado, aún las diferencias son sustanciales, e incluso se han ampliado en los últimos años”. El empleo público representa la mitad del tamaño que tiene en los países de la OCDE.

La región está también muy atrás en el proceso de descentralización. Ha habido avances importantes en transferir poderes y competencias a las regiones, y municipios, pero el gasto municipal es sólo el 9,5% del Producto Bruto. En la OCDE es el 20,6 por ciento.

Entre las reformas pendientes se halla la necesidad de un nuevo pacto fiscal, a favor del desarrollo y la gente.

En los países de la OCDE la carga tributaria se estima en el 34,8% del Producto Bruto (2008), en América latina en un promedio del 20,6%, un 40% menor. Por otra parte, mientras que en los primeros las principales fuentes fiscales son los impuestos directos al patrimonio y los ingresos, los que más afectan a los que tienen más, en América latina son los indirectos, que impactan a toda la población. El sistema es marcadamente más regresivo.

No son América latina y la Unasur los que tienen hoy que mirar a una Europa y a los sectores en Estados Unidos que dicen haber descubierto que hay que recortar drásticamente el Estado, inventando pretextos para hacerlo. Es al revés. Ya se hizo en América latina. “Menem lo hizo”, así como previamente la dictadura militar genocida, y al mismo tiempo Salinas en México, y otros, y los resultados están a la vista.

El Estado es, en una democracia, la acción colectiva potenciada. Tiene funciones irremplazables en la Unasur como, entre otras, la mejora de la equidad, el desarrollo de las energías productivas de la población, la potenciación de la inclusión, dar acceso a todos a salud y educación, motores del empoderamiento productivo laboral y ciudadano, el apoyo a la investigación científica y tecnológica, el cuidado del medio ambiente, la promoción de la cultura, el rescate de la memoria, la protección irrestricta de los derechos humanos, y de la democracia misma.

Prescindir de él es renunciar a la acción colectiva. Es casi suicida hacerlo en el mundo actual, pero favorece los intereses de aquellos a los que no les conviene que la sociedad se organice para regular, combatir las desigualdades, y dar voz y poder real a las grandes mayorías.

Construir el Estado necesario en la Unasur es uno de los mayores desafíos históricos que enfrenta la región e incidirá decisivamente en su futuro.

Se deben desarrollar activamente las sinergias y los modelos de cooperación e integración posibles entre los países de la Unasur, para avanzar juntos en esta dirección.

A PESAR DE TENER POCOS AÑOS DESDE SU CONSTITUCIÓN, LA UNASUR PROBÓ SER MADURA Y EFICAZ AL MOMENTO DE INTERVENIR. EL DESAFÍO ES FORTALECER EL PROCESO PARA DEFENDER LA SOBERANÍA E INDEPENDENCIA DE LOS ESTADOS QUE LA COMPONEN Y MEJORAR LA CALIDAD DE VIDA DE LAS GRANDES MAYORÍAS.

UNASUR: ÚNICA VÍA



por DANTE DOVENA
*Ingeniero. Embajador de la
República Argentina en el
Uruguay*

American Nations Amerikaanse Staten



e Jefas y Jefes de Estado
os de Bariloche - Argentina
009



El mundo marcha hacia el continentalismo y los sudamericanos podemos y debemos plantarnos en este contexto como un factor de poder mundial.

Unasur tiene pocos años, pero ya ha demostrado suficiente dinamismo y vigor para enfrentarse a una compleja realidad internacional. Si bien es joven en comparación con los otros esquemas de integración regional, también probó ser madura y eficaz al momento de intervenir proactivamente en delicadas coyunturas diplomáticas, poniendo en evidencia la obsolescencia de un conjunto de organismos americanos displicentes que nunca han defendido los intereses de la región.

Unasur posee, además, un valor diferencial: nos incluye a todos los sudamericanos en un generoso paraguas político en el que se articulan los demás espacios regionales.

Este rasgo positivo no se puede soslayar: estamos todos adentro. Participan Bolivia y Chile, compartiendo con gran predisposición el proceso de integración, pese a sus conflictos históricos; están Colombia y Ecuador, con una grave crisis diplomática en sus espaldas, pero construyendo puentes y manteniendo el diálogo abierto en Unasur, y Colombia y Venezuela, superando tercas y destempladas posiciones de sus dirigencias. La unidad es el valor fundamental y para preservarla se requiere flexibilidad y tolerancia.

Además de amplia y unida, Unasur ha demostrado ser efectiva. En 2009, por ejemplo, con apenas un año de vida, reaccionó con celeridad ante la problemática de la instalación de bases estadounidenses en Colombia. En muy pocos días, coordinó una cumbre en Bariloche, facilitó el intercambio entre mandatarios, logró un documento que reafirmó principios elementales, como la necesidad de preservar la zona de paz en Sudamérica y defender la soberanía de los Estados. Fue un mecanismo útil para administrar y reducir la tensión en un escenario inestable.

Los que luchamos por la Patria Grande, los que nos formamos políticamente con el eco de una frase que ya tiene sesenta años –*el año 2000 nos encontrará unidos o dominados*–, los que entendemos la integración regional no como un proceso reciente, de diez o veinte años de historia, sino como una chispa que nace con las gestas independentistas y que tiene referentes de la talla de San Martín, Bolívar y Artigas, no tenemos dudas: el 23 de mayo de 2008, cuando se firma el Tratado Constitutivo de Unasur, es una fecha fundamental, un hito histórico que se concatena con los hechos sobresalientes de nuestra historia profunda.

Esta perspectiva temporal de largo aliento es necesaria para evaluar los resultados y moderar las expectativas, para darle los



El desafío actual es fortalecerlo, volverlo permanente, incuestionable. Lograr que eche raíces institucionales y se convierta en una realidad sudamericana inmune a la natural alternancia de gobiernos y presidentes.

necesarios márgenes de desarrollo a un proceso trascendente, que requiere décadas de evolución. Con la visión y la inagotable capacidad de trabajo de Néstor Kirchner, el primer Secretario General del organismo, se logró algo sorprendente: tras sólo cinco años desde la rúbrica de su documento fundamental y tras apenas un año y medio desde su entrada en vigencia, Unasur reúne a los Estados, los interpela, los convoca a la integración y, sobre todo, los disuade de actuar solos en la arena internacional.

Este último punto es de fenomenal importancia. Frente al mundo, Unasur tiene un peso político impensable para cualquiera de los países que la conforman, incluso para Brasil. El sistema internacional se organiza cada vez más en torno a unidades políticas plurinacionales, como Europa, China y la India, actores con una formidable capacidad de negociación y presión. El mundo marcha hacia el continentalismo y los sudamericanos podemos y debemos plantarnos en este contexto como un factor de poder mundial.

El presidente José Mujica sintetizó este concepto con su habitual talento político y vigor poético. Fue el pasado 25 de mayo, en medio de las celebraciones por la fecha patria en la embajada argentina en el Uruguay: “Tenemos que estar juntos. Para

reconstruir el nosotros, que todavía está por hacerse. Porque el mundo se globaliza y aprieta cada vez más. ¿Qué vamos a hacer en ese concierto los latinoamericanos atomizados en repúblicas? Cuando el mundo se estruja, tenemos la necesidad de tener un alero que nos proteja. La protección de ese alero está en la política común que podamos construir”.

El alero existe y se llama Unasur. El desafío actual es fortalecerlo, volverlo permanente, incuestionable. Lograr que eche raíces institucionales y se convierta en una realidad sudamericana inmune a la natural alternancia de gobiernos y presidentes. Una política de Estado regional ante la permanente agresión global.

¿De qué nos tiene que proteger ese alero? ¿Qué lluvia tiene que desviar en este caso? La de un sistema comercial injusto, elaborado pacientemente durante siglos, que espera que nuestra región sea proveedora global de bienes primarios e inocente entregadora de recursos naturales; pobre, desigual, dividida y debilitada, incapaz de hacer valer su patrimonio y de ejercer soberanía plena. Un sistema promovido por ciertos países poderosos pero también por grupos de interés dentro de nuestras propias repúblicas, sectores del poder mundial que pretenden que los países emergentes resignen sus herramientas legítimas

de política comercial externa para lograr objetivos de desarrollo que ellos alcanzaron hace décadas.

Unasur nos permite rechazar este penoso papel. Nos otorga una voz uniforme y sonora para defender en los foros internacionales nuestro derecho a industrializarnos, a desarrollar una economía del conocimiento, a garantizar ventajas estratégicas a través de la inversión en investigación y desarrollo, a mejorar la calidad de vida de las grandes mayorías. Así lo establece el Tratado Constitutivo que nos llama a eliminar la desigualdad económica y lograr la inclusión social.

Como región, además, desconfiamos de una demanda masiva de productos primarios que genera atractivos ingresos en el corto plazo pero que a su vez precariza nuestro modelo de desarrollo. Debemos encontrar el equilibrio que nos permita sacar provecho de un fenómeno excluyente, como el crecimiento de la economía china, pero sin perder de vista el objetivo último: la construcción de una economía que cobije a todos los habitantes de la región. Entonces la integración productiva se convierte en la gran herramienta.

Es imprescindible, además, pensar en un Mercosur ampliado como instrumento complementario e inescindible del destino y acción de Unasur; así como es indispensable que entiendan nuestros líderes que Brasil, actuando solo en el mundo, no alcanza para todos los brasileños. Con Unasur y Mercosur, en cambio, puede proyectar no sólo su propio interés de crecimiento con inclusión sino también contribuir al desarrollo de toda la región. No hay salvación si no es con todos.

La historia nos ha enseñado que hay que asumir el protagonismo en las decisiones, sin esperar ayudas ni salvatajes externos. Esta conciencia de los propios intereses se ha fortalecido en los últimos años. Si no lo hacemos nosotros, no lo hace nadie: ¿quién va a defender los acuíferos Guaraní, Puelche o el Alter Do Chao si no lo hace la región en su conjunto? ¿Quién va a hacer respetar la Amazonia, los bosques atlánticos, la Cordillera de los Andes, como colosales reservas de biodiversidad, garantes del equilibrio ecológico mundial e inagotable reserva mineral? ¿Y los enormes recursos energéticos en gas y petróleo? ¿Y las tierras fértiles con capacidad para alimentar a cientos de millones? En el mundo que viene, estos activos serán cada vez más escasos y,



Unse Staten

Es cierto que hay contrapuntos y discusiones, pero estas no son otra cosa que la prueba de la evolución y la gradual profundización del proceso de integración.

... y Jefes de Estado
Bariloche - Argentina



por lo tanto, perseguidos por las grandes potencias por todos los medios a su alcance. Todos.

La cuestión Malvinas ha sido un claro ejemplo de este proceso de toma de conciencia sobre la importancia de actuar con determinación en la defensa de nuestros intereses. En los últimos dos años, el caso se volvió regional, porque Sudamérica decidió no aceptar el colonialismo, ni la militarización por parte de una potencia extranjera de una zona de paz, ni la extracción escandalosa de recursos estratégicos en nuestras propias narices. Unasur comprendió que esta afrenta colonial debe ser parte de su agenda de trabajo y así lo ha manifestado formalmente en reiterados documentos oficiales y declaraciones.

Esta unidad frente a los viejos y nuevos desafíos de la política global obedece a principios históricos pero también a intereses concretos basados en el más puro realismo político. Es decir: es correcto hacerlo y además nos conviene. Las propuestas idealista y realista coinciden en este punto, y es este fundamento pragmático el que deben advertir todas las fuerzas políticas interesadas honestamente en el desarrollo regional a fin de garantizar la continuidad del proceso de integración.

Desde ciertos sectores con intereses específicos surgen voces críticas que atacan a la Unasur, señalando que existen contradicciones y debates internos. Esta mirada interesada y cortoplacista no debe hacernos perder de vista el objetivo de fondo de la unión sudamericana. Es cierto que hay contrapuntos y discusiones, pero estas no son otra cosa que la prueba de la evolución y la gradual profundización del proceso de integración. La coordinación, la búsqueda de consenso, la armonización, ineludiblemente generan fricciones. Insistimos entonces: unidad, solidaridad y organización.


Los debates y discusiones deben saldarse avanzando y no retrocediendo. Con más integración, nunca con menos. Porque ya está claro que los nuevos tiempos nos encontrarán unidos, fuertes y soberanos.

No es una utopía. No se construyen grandes obras proyectando pequeñeces. Hay que tirarles piedras a las estrellas.



por **CARLOS RAIMUNDI**

*Diputado Nacional, Nuevo Encuentro.
Miembro de la Comisión de
Relaciones Exteriores y Parlamentario
del Mercosur*

A photograph showing a group of men in dark suits and ties. In the foreground, two men are embracing warmly. To their right, another man is looking down at something in his hands. In the background, another man is visible, and a fourth man is standing further back. They appear to be in a well-lit, modern interior space, possibly a government building or a conference center.

LA EXPERIENCIA DE LOS GOBIERNOS POPULARES EN SUDAMÉRICA DA CUENTA DE CÓMO, EN UN INCIPIENTE ESCENARIO INTERNACIONAL MULTIPOLAR, LA INTERVENCIÓN ESTATAL, LEJOS DE PERJUDICAR LA INTEGRACIÓN REGIONAL, LA POTENCIA, LOGRANDO CRECIENTES NIVELES DE AUTONOMÍA Y RECUPERACIÓN DE SOBERANÍA.

AMÉRICA LATINA EN BUSCA DE SU AUTONOMÍA

Breve repaso del contexto mundial

Para contextualizar el presente proceso de integración sudamericana conviene hacer un previo repaso del marco internacional.

En vísperas de nuevos comicios presidenciales, los Estados Unidos conservan su liderazgo planetario en términos de su PBI, el dólar sigue siendo la principal moneda de intercambio internacional, son los primeros inversores a nivel mundial y, en términos de defensa, concentran un presupuesto superior a la suma de los presupuestos de defensa del resto de los países. Más allá de quién resulte triunfador en las elecciones del primer martes de noviembre, su vocación imperialista está intacta, lo que no es un dato menor para la realidad sudamericana.

No obstante, los últimos años deparan la aparición de nuevos actores globales, como China, que se debate entre su enfrentamiento geopolítico y comercial con los Estados Unidos, y su interdependencia financiera.

Rusia, por su parte, consolida su recuperación económica bajo las reglas del capitalismo, pero retorna a posiciones francamente contrarias a los Estados Unidos en el tablero internacional, revigorizando, así, su histórica tradición hegemónica, sostenida por su poderío militar y energético. En el marco de los Acuerdos de Shanghai que tiene rubricados con China, Rusia confronta con las posiciones de los Estados Unidos y sus aliados en el Consejo de Seguridad de la ONU, respecto de la situación de África y Medio Oriente.

Es precisamente en Oriente Medio donde los Estados Unidos no logran un predominio definitivo de la mano de sus acuerdos con Israel y Arabia Saudita. Los cambios de régimen en importantes países como Egipto y Libia no han pacificado a la región, ni se ha logrado suplantar al gobierno sirio de Bashar al-Assad, como corolario de la falsamente denominada “primavera árabe”, como si se tratara de grandes rebeliones populares democráticas, cuando en realidad constituyen un intento de desalojar a los actuales regímenes nacionalistas para apropiarse del petróleo y los gasoductos que se dirigen a Europa.

He dejado para el último tramo de este rápido repaso una

referencia breve a la situación de Europa. La crisis que atraviesa el viejo continente, y que se expresa en fuertes recortes a los derechos sociales ganados en el esplendor del Estado de Bienestar, habla claramente de cómo el paroxismo inherente al capitalismo financiero, en su lógica extrema de maximización de la renta, ya no sólo hace pagar la crisis a los pueblos subdesarrollados, sino que se ensaña con las áreas más desarrolladas del globo. Esto, junto con los daños ambientales al planeta y la escasez de energía, pone al capitalismo financiero, vencedor en la década de los setenta de la disputa por el excedente económico de posguerra y el diseño de los modelos de ajuste sobrevinientes, en un punto cercano a su agotamiento histórico.

En este contexto, América del Sur aparece como la única región del planeta, tal vez asimilable a Australia, capaz de encarar una agenda positiva, dotada de cambios, que, de consolidarse, podrían adquirir el rango de estructurales, en términos de recuperación del Estado en manos de líderes y militancia de fuerte arraigo popular, y compromiso con las mayorías históricamente sumergidas del continente. En términos de políticas económicas, estas se orientan hacia una creciente autonomía financiera respecto de los organismos internacionales de crédito, un crecimiento basado en el mercado interno y la incorporación de franjas sociales históricamente empobrecidas a los distintos niveles de consumo, en el marco de una mayor integración productiva, en infraestructura y comercial.

También sobresale la posición sudamericana respecto de los daños ambientales, en rechazo a la intención del norte desarrollado de compensar económicamente la depredación ambiental que ejercen y la no reducción de sus emanaciones tóxicas. Es decir, América del Sur no ha convalidado el modelo de la depredación, ni la acumulación financiera que supone el acopio de dólares para cumplir con las compensaciones prometidas.

La decisión estratégica de la paz

Y aquí se inscribe la decisión estratégica de la paz. Otras regiones comparten con América latina la tenencia de recursos estratégicos. Tal el caso de África subecuatorial en materia de biodiversidad o de Medio Oriente en términos de petróleo. La diferencia reside en que la primera carece del necesario poder estatal para organizar a sus sociedades, que se debaten entre las empresas depredadoras de metales preciosos y las guerras intertribales, y Oriente Medio padece conflictos étnicos, religiosos y políticos, en tanto América del Sur resuelve sus conflictos en términos de autonomía política y de paz. La paz adquiere un valor no únicamente ético, sino estratégico y político, en tanto le permite priorizar la integración en defensa de sus recursos naturales, y no disipar sus divisas en guerras que sólo benefician al imperio y a quienes fabrican y comercian las armas.

Así como el desendeudamiento de la región puso en discusión el mito fundante de que quien se aparta del sistema financiero globalizado está condenado a desaparecer, así también estamos quebrantando otro mito fundador: el que dice que

la integración sólo es posible a partir de la pura liberalización de los mercados. Con la actual experiencia de los gobiernos populares en Sudamérica, se demuestra que la creciente intervención estatal en los procesos económicos no sólo no perjudica la integración sino que la fortalece en términos políticos y de diversificación productiva.

Un tema pendiente es, que, a partir de la importancia de China como desafiante de los Estados Unidos, no se reproduzca con ese país la relación centro-periferia que tuvimos respecto de España, Gran Bretaña y los Estados Unidos a lo largo de los dos últimos siglos. Para ello, una integración basada en la diversificación de nuestras matrices de producción, comercialización y exportaciones, constituye un pilar para no hacer depender nuestro crecimiento sólo de los altos precios internacionales de nuestros productos primarios, de modo de no repetir nuestra condición de meros proveedores de materias primas, en una nueva edición de la división internacional del trabajo.

América del Sur aparece como la única región del planeta, tal vez asimilable a Australia, capaz de encarar una agenda positiva, dotada de cambios que, de consolidarse, podrían adquirir el rango de estructurales, en términos de recuperación del Estado en manos de líderes y militancia de fuerte arraigo popular, y compromiso con las mayorías históricamente sumergidas del continente.

Con la actual experiencia de los gobiernos populares en Sudamérica, se demuestra que la creciente intervención estatal en los procesos económicos no sólo no perjudica la integración, sino que la fortalece en términos políticos y de diversificación productiva.

Unidad y autonomía para la defensa de los recursos naturales

América latina está felizmente dotada de aquellos recursos estratégicos que en el planeta resultan insuficientes: energía y combustibles tradicionales y alternativos, agua potable, biodiversidad. Pero con un extra sobre otras regiones que también los poseen: no estamos en presencia –hasta ahora– de conflictos étnicos, religiosos o sociales de tal radicalidad que distorsionen el carácter prioritario de aquellos recursos. Para preservarnos de ello la Unasur es una herramienta fundamental, no sólo por concretar simbólicamente la aspiración bolivariana, sino por su potencial político. El Banco del Sur; el Consejo Regional de Defensa, direccionado hacia áreas estratégicas como la Amazonia (biodiversidad), la Andina (minerales), la Platina (agua dulce) y la Atlántica (petróleo); las cumbres presidenciales y, como está visto, las mediaciones personales e institucionales, constituyen pilares esenciales para la unidad y la autonomía de la región.

Desde el momento en que Unasur (incluyo el proyecto CELAC –Comunidad de Estados de Latinoamérica y el Caribe sin los Estados Unidos y Canadá–) salvaguardó a Evo Morales del golpismo, resistió la instalación de las bases militares estadounidenses y cuestiona la presencia de la Cuarta Flota, se

erige como un freno a la incursión neocolonialista: ergo, la pretensión original del ex presidente Uribe, cabeza de playa de los Estados Unidos en el continente, intentó hacer todo lo posible para que las gestiones de Unasur aparecieran como un fracaso. Y no pocos actores internos de la Argentina apostaron a ello a través de sus presagios apocalípticos. A la consigna histórica “dividir para reinar”, América del Sur está respondiendo con unidad y autonomía.

Con inteligencia y decisión política, y no sin dificultades, cada uno de nuestros pueblos está sorteando la abrumadora presión a la que las corporaciones estuvieron hasta ahora tan habituadas, se trate de cúpulas financieras, terratenientes, mediáticas o eclesiásticas. Con la misma decisión, la unión de esos mismos pueblos acaba de dar un valorable paso frente al ancestral acoso del colonialismo: eligiendo la paz frente al señuelo de una posible intervención militar, y la unidad en autonomía, frente al tutelaje histórico de la superpotencia.

De aquí la importancia de que los gobiernos constitucionales del subcontinente hayan encarado con un éxito, al menos ponderable, los retos a la democracia y a la paz en Bolivia, Ecuador, Colombia y Venezuela. Porque en el caso de no sortearlos en términos políticos, es decir, pacíficamente, facilitarían la injerencia militar de potencias extrarregionales. Y eso es lo que algunos factores de poder están buscando, como un renovado instrumento de control y disciplinamiento de sesgo colonial.

Imaginemos cuál sería la situación actual del subcontinente si nuestras economías hubieran quedado atadas a las economías centrales a través del ALCA, en lugar de habernos negado a su constitución en nombre de una política soberana en la cumbre hemisférica de Mar del Plata, en noviembre de 2005.

Imaginemos qué hubiera pasado en la Argentina si en lugar de haberse recuperado los recursos previsionales como herramienta de financiación de políticas públicas, ellos permanecieran aún en manos de los grupos financieros internacionales que acaban de desplomarse.

Son estos caminos de autonomía política los que representan un impulso para afrontar con esperanza y con soberanía los desafíos de la etapa. No ya sólo por los parlamentos, sino básicamente por nuestros pueblos. O, más bien, llenando de pueblo a nuestros parlamentos.

Para continuar en defensa de la riqueza de este momento sudamericano, tomemos el ejemplo de algunas instituciones impulsadas por la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur),

Una integración basada en la diversificación de nuestras matrices de producción, comercialización y exportaciones constituye un pilar para no hacer depender nuestro crecimiento sólo de los altos precios internacionales de nuestros productos primarios, de modo de no repetir nuestra condición de meros proveedores de materias primas, en una nueva edición de la división internacional del trabajo.

como el Banco del Sur, la coordinación de políticas monetarias y cambiarias, la integración energética, el Consejo de Defensa Regional que tiene como principal “hipótesis de conflicto” la preservación de nuestro patrimonio ambiental.

El Banco del Sur, al cual acaba de adherir por ley la Argentina, expresa este proceso de autonomía y descolonización. A diferencia de otros momentos, no se trata de un acto voluntarista reducido a expresar nuestro histórico “sueño bolivariano”, sino que forma parte de un conjunto de decisiones políticas, económicas y culturales que le dan consistencia. Consecuentes con su reclamo de cambio en los organismos financieros multilaterales como el FMI y el Banco Mundial, los países de la Unasur han organizado el Banco del Sur bajo tres parámetros tan novedosos como democratizadores. La integración de capital será directamente proporcional a la riqueza del aportante; el acceso al crédito será, en cambio, inversamente proporcional a esa riqueza, y “un país, un voto”, sin tener en cuenta su tamaño.

Las sucesivas posturas de la Unasur para defender los gobiernos populares de Bolivia y Ecuador de sendos intentos de golpe. Para encauzar pacíficamente un grave conflicto, como el que tuvo lugar cuando el ex presidente de Colombia, Álvaro Uribe, violó la soberanía aérea de Ecuador.

Un conjunto de decisiones económicas como el desendeudamiento, la acumulación de reservas, la coordinación de políticas monetarias, el alejamiento progresivo del dólar como moneda central de nuestras transacciones intrazona. En definitiva, un conjunto de decisiones históricas, como el Consejo de Defensa Regional, que en lugar de situar a nuestras fuerzas armadas en el tradicional plano del despliegue de armamentos, las involucra en la protección de nuestros recursos naturales en áreas estratégicas como la Amazonia para la biodiversidad, la zona andina para los minerales, el área del Plata para el agua potable, y el Atlántico para el petróleo. O como el desarrollo de obras de infraestructura para el aprovechamiento de esos mismos recursos para nuestro progreso, en reemplazo de largos siglos de depredación.

Repensar nuestro sistema institucional

América latina está dando pasos históricos en dirección a su autonomía. Ayudan a ello su situación económica y la voluntad política, aun con matices, de la mayoría de sus gobernantes. Por eso no hay que permitir que se instale como problema central la falsa división entre presuntos “institucionalistas prolijos” dignos de todo elogio por los bienpensantes de siempre, como podrían ser Lula o Mujica (o Ricardo Lagos y Michelle Bachelet en su momento), y “populistas anacrónicos” como Chávez y Evo Morales, entre quienes les conviene incluir también a Cristina Kirchner y Correa.

América del Sur afronta una oportunidad inmejorable de ir rompiendo ciertas cadenas históricas de colonialismo, y para ello es necesario pensar, además, en el rediseño de todo nuestro sistema institucional.

Lejos de ser una conclusión cerrada, el debate acerca de los desafíos de la región está abierto. Es importante partir de la base de que provenimos de una sociología muy particular, con una fuerte impronta hispana, pero también indígena, y una marcada influencia de los intereses británicos; y a esa sociología fuertemente impregnada de mestizaje, indigenismo y multiculturalidad, dominada y sojuzgada, se le impuso una religión, se le saquearon grandes riquezas, se le pretendieron arrasar ciudades, costumbres, culturas autóctonas, y se le injertó, hace dos siglos, un sistema de instituciones liberales de origen eurocéntrico y anglosajón.

En nuestros tiempos, los sudamericanos estamos notando que en enormes tramos de nuestra historia esas instituciones liberales intermediaron mucho más a favor de los poderes establecidos que de los sectores populares. El reciente golpe parlamentario del Paraguay patentiza esta reflexión. Y por eso hemos comenzado a repensarlas.

Incluso, en los últimos tiempos, esta interpretación de las instituciones liberales puras también podría resultar válida para algunas sociedades europeas, más desarrolladas, con mayor

Nuestro principal desafío como región es preservar y profundizar nuestra autonomía de criterio y acción. Lo hicimos con la negación del ALCA, la creación de Unasur, el rechazo a los intentos de golpe de Estado, la solución pacífica de nuestros conflictos limítrofes, la defensa de nuestros recursos naturales, la integración energética, la coordinación de políticas macroeconómicas y el proceso de desdolarización regional.

grado de cohesión social. Casos donde, aun contando con sistemas políticos “estables”, parlamentos activos y partidos consolidados, la mediación institucional no pudo evitar la aplicación de fuertes ajustes sin brindar a los pueblos que los padecen ninguna instancia de consulta, mucho menos de decisión.

En mi opinión, la región debe profundizar las actuales experiencias de inclusión social y multiculturalidad, de cambio de patrón distributivo y de inversión, e inclusive revisar la utilidad o no que le han deparado las instituciones liberales anglosajonas y eurocéntricas. Pero en paz. Los odios y las consecuencias de un enfrentamiento que vaya más allá de lo político pueden ser irreparables por décadas y dilapidar la presente oportunidad.

El golpe institucional en Paraguay

El golpe perpetrado por la corporación política de Paraguay, en connivencia con los grupos de poder oligárquico, fundamentalmente terratenientes, se inscribe en esta disputa de hegemonía regional. Los gobiernos populares del Mercosur y la Unasur suspendieron transitoriamente la participación del Paraguay en esos organismos, hasta que se repare la anomalía institucional. Sin embargo, los Estados Unidos, el Vaticano, el gobierno de derecha español y la Alemania de Angela Merkel fueron los primeros en reconocer al nuevo e ilegítimo gobierno.

En el caso del Mercosur, de fuerte sello comercial, Paraguay se siente desobligado de sus compromisos, y liberado, por lo tanto, no sólo para establecer con los Estados Unidos acuerdos de libre comercio, sino también para permitir la instalación de bases, el ingreso del Comando Sur o de equipamiento militar, además de ejercer una tolerancia mucho mayor respecto de sus operaciones de inteligencia. En estas condiciones, Paraguay se reafirma como un territorio apto para todas las políticas que los Estados Unidos quieran hacer sobre la región. Qué coincidencia, además, que la corporación política que propinó el golpe al presidente Lugo es la misma que venía impidiendo el ingreso de Venezuela al Mercosur.

Por eso, había que responder con una medida política y simbólica muy fuerte y muy autónoma, como fue la incorporación de Venezuela. En estos procesos no se puede andar con medias tintas.

Un cambio significativo en la ecuación política de la integración sudamericana: Venezuela, con todo su potencial energético y político, accede al bloque del Cono Sur y nos conecta a este con el Caribe.

A su vez, los Estados Unidos y los grupos de derecha de la región encuentran en la nueva situación paraguaya el canal de entrada al Cono Sur, la cuña al proceso de integración, que no habían logrado con otros gobiernos afines.

Está demostrado que la vocación de cambio, expresada por los pueblos sudamericanos en la última década, ha permitido el surgimiento de los liderazgos presidenciales con mucha más celeridad que lo que tardan sus sistemas de partidos e instituciones demoliberales en adecuarse a los nuevos paradigmas. Y esto, sumado a las sucesivas intentonas destituyentes que atraviesan nuestros países, no hace más que ratificar la dimensión de la batalla cultural que aún tenemos pendiente.

La consistencia entre Unasur y las políticas domésticas

El camino de la autonomía regional requiere a la vez de medidas domésticas que le den base y sustento. Durante el mes de junio, la Presidenta de mi país, Argentina, Cristina Fernández de Kirchner, participó de tres cumbres internacionales –G-20, Comité de Descolonización y Cumbre Ambiental– que fueron la ocasión para vertebrar en los respectivos discursos las sólidas posiciones internacionales con recientes medidas de política doméstica –la regulación del mercado de divisas, la administración del comercio exterior, la recuperación de autoridad monetaria del Banco Central, la recuperación de YPF y el programa de construcción masiva de viviendas–. Nos encontramos con una consistencia notable de la filosofía de un proyecto global que es, entre otras cosas, lo que le ha dado a Cristina Fernández de Kirchner un alto predicamento entre los líderes políticos de la región y del mundo.

Frente a esto, nuestro principal desafío como región es preservar y profundizar nuestra autonomía de criterio y acción. Lo hicimos con la negación del ALCA, la creación de Unasur, el rechazo a los intentos de golpe de Estado, la solución pacífica de nuestros conflictos limítrofes, la defensa de nuestros recursos naturales, la integración energética, la coordinación de políticas macroeconómicas y el proceso de desdolarización regional.

El hecho de ser contemporáneos de una etapa como la que vive América latina nos tienta, a primera vista, a perder la perspectiva de su dimensión histórica. No perdamos dicha perspectiva, defendamos este presente, para que los derechos ciudadanos que derivan de él, transformen estas construcciones en irreversibles.

ANTE UN ESCENARIO PLAGADO DE INCERTIDUMBRES, CAMBIOS Y CRISIS DE VALORES ECONÓMICOS, POLÍTICOS Y SOCIALES, LOS MECANISMOS DE LA INTEGRACIÓN SUDAMERICANA SE COMPLEMENTAN ENTRE SÍ, PERMITIÉNDOLE A LA REGIÓN ENFRENTAR ESTOS IMPORTANTES RETOS EN LA BÚSQUEDA DE LA PAZ, LA DEMOCRACIA, LA PROSPERIDAD Y LA INCLUSIÓN SOCIAL.

EL MERCOSUR Y LA UNASUR EN LA ACTUAL COYUNTURA

DEL
COMÚ
DO D
ASOC
Córdoba 2



por **RUY CARLOS PEREIRA**
*Embajador. Representante
Permanente de Brasil ante la
ALADI y el Mercosur*

CONSEJO N, CUMBRE EL MERCOSUR CIADOS

006



La coyuntura actual se caracteriza por *incertidumbres, cambios y crisis de valores* en tres grandes áreas: (i) en el área económico comercial, existe el desafío de la crisis internacional, que se manifiesta con la turbulencia aguda de la moneda única europea, el euro, y con la profunda disfuncionalidad económica iniciada en Estados Unidos en 2008; (ii) en el área político estratégica se observa un movimiento de *traslación* del eje de poder, aunque en geometría y tiempos variables, hacia Asia y hacia el Sur, y, en Sudamérica, el desafío de la consolidación de la democracia y de la garantía de los derechos de la ciudadanía; y (iii) en el área social, el panorama es de hambre y miseria diseminadas por el mundo, a pesar de la riqueza generada por el desarrollo económico; hay incluso desafíos inéditos, como el cambio climático y, en la región, a pesar de los logros alcanzados en la reducción de la pobreza en muchos de nuestros países, sigue abierta la deuda social que siempre la caracterizó.

El objetivo de este artículo es mostrar que el Mercosur y la Unasur, que constituyen mecanismos de la integración sudamericana, le permiten a la región enfrentar estos importantes retos de diferentes maneras, con flexibilidad y complementariedad.

En una primera parte, discurriré sobre el Mercosur como proyecto de inserción internacional plena (económico-social-político). Presentaré al Mercosur como la expresión de una forma propia e institucionalizada de integración entre los pue-

blos de sus Estados parte, tendiente a garantizar el *desarrollo económico y social* (no solo el *libre comercio*) en *democracia*. Destacaré, asimismo, que el Mercosur es un vector de inserción *independiente* en el sistema internacional.

En la segunda parte, señalaré a la Unasur como instrumento para hacer avanzar intereses sudamericanos concretos sobre la base de la concertación política. Mostraré que la Unasur llena un vacío institucional histórico: la falta de un foro de países sudamericanos para resolver desafíos sudamericanos. Indicaré que la Unasur representa la madurez de un proceso que cobró ímpetu con la Reunión (sin precedentes) de Presidentes de América del Sur, realizada en Brasilia en 2000, en la que los jefes de gobierno “coincidieron en la evaluación de que la *estabilidad política*, el *crecimiento económico* y la *promoción de la justicia social*, en cada uno de los doce países de América del Sur, dependerán en buena medida de la ampliación y de la profundización de la cooperación y del sentido de solidaridad existente en el ámbito regional y del fortalecimiento y de la expansión de la red de intereses recíprocos” (Declaración de Brasilia, 1/9/2000).

En la conclusión, defenderé que la Unasur no sustituirá al Mercosur, porque se trata de dos proyectos de integración con propósitos, instrumentos y tiempos diferentes. Lo que no significa que no puedan complementarse y, más aún, ser agentes de un círculo virtuoso en Sudamérica en pro de la paz, la democracia, la prosperidad y la inclusión social.

El Mercosur

Mucho más que un proyecto económico comercial, el Mercosur es un proyecto estratégico, político, de largo alcance. En esta parte, me referiré al bloque en sus tres grandes dimensiones: (i) el Mercosur económico-comercial, (ii) el Mercosur político y ciudadano y (iii) el Mercosur social, incluso en su vertiente de herramienta para reducir asimetrías entre los Estados parte.

El Mercosur económico-comercial

En el área comercial, los resultados del Mercosur son palpables: (a) el comercio intra-Mercosur fue récord en 2011, habiendo alcanzado los U\$S 53 mil millones; (b) en 2008, el comercio había sido de U\$S 40 mil millones –aun después del inicio de la crisis internacional–, por lo tanto, el intercambio siguió creciendo (33% más en 2011 respecto de 2008); (c) desde 1991, año de la firma del Tratado de Asunción –y, por lo tanto, de la “fundación” del bloque–, el valor del comercio intrazona se multiplicó por diez, mientras que el intercambio de los países del Mercosur en su conjunto con el mundo creció siete veces; (d) en 2011, el 90% de las exportaciones brasileñas al Mercosur fue de bienes manufacturados.

Más allá de las cifras, hay que destacar algunos aspectos cualitativos importantes de dicho comercio. La *índole del comercio* intra-Mercosur, en especial el comercio Brasil-Argentina, es de comercio administrado ya sea por los Estados o por las empresas. El comercio Brasil-Argentina, vale subrayar, respondió por el 74% del comercio intra-Mercosur en 2011 (U\$S 39 mil millones de los U\$S 53 mil millones).

De los 20 principales productos de exportación de Brasil a la Argentina en 2011 (46% del total de las exportaciones brasileñas a este país), *sólo 6 no fueron vehículos automotores* y sus partes y piezas (minerales de hierro aglomerados, minerales de hierro no aglomerados, “fuel oil”, energía eléctrica, aviones y diesel) y, aun así, no son productos que se encuentren en sectores de mercado competitivos o semicompetitivos. Ya de los *20 principales productos de exportación de la Argentina a Brasil* en 2011 (más del 60% del total de las exportaciones argentinas a Brasil), *9 fueron vehículos automotores y sus partes y piezas*. De los otros 11, solamente 2 podrían considerarse susceptibles de transacciones en mercados competitivos (ajos y peras). Los otros 9 escasamente se comercializan sobre bases no administradas

La Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) reúne a los doce países de América del Sur con el objetivo de constituir un espacio de integración política, económica, social y cultural entre sus pueblos.

(trigo, naftas para la petroquímica y otras naftas, harina de trigo, malta, desodorantes, propanos, leche en polvo, aceites brutos de petróleo).

La industria automotriz (considerando los vehículos y sus partes y piezas) es el sector productivo que más importa y exporta entre Brasil y la Argentina y responde, él solo, por el 38% del valor total del intercambio bilateral.

Este comercio se realiza en el marco de una política automotriz común, aunque según decisiones estratégicas corporativas de las matrices extranjeras de las montadoras establecidas en los dos países –que resultan, por ejemplo, en que Brasil produzca y exporte en general vehículos de bajo precio (en promedio U\$S 10 mil por unidad, sin impuestos) y la Argentina vehículos de gama y precio más elevados (en promedio U\$S 18 mil, sobre las mismas bases)–.

Sin mencionar que el comercio de azúcar y sus productos derivados tampoco está liberalizado en el Mercosur.

Por lo tanto, la idea de que el Mercosur es un ejercicio de libre comercio es residual. Es, esto sí, un muy exitoso proyecto de comercio administrado intrazona.

Pero no todo es comercio en el Mercosur.

El Mercosur político y ciudadano

La institucionalidad del Mercosur es una prueba de que el proceso de integración recibe influencia de los más diversos sectores de las sociedades de los Estados parte, y no sólo de los gobiernos.

A modo de ejemplo se puede mencionar al Parlamento del Mercosur, órgano que representa a los pueblos del bloque y que deberá congregarse a representantes electos por voto directo (la bancada de Paraguay es hasta ahora la única elegida de esta forma).

Además, hay varias instancias por las que se canalizan intereses de la sociedad. Desde el año 2006, por ejemplo, tienen lugar las Cumbres Sociales que, naturalmente, propician una mayor participación de la sociedad civil en el debate y en la construcción de la institucionalidad del bloque.

Se puede mencionar asimismo, como órganos formalmente constituidos de la estructura institucional del Mercosur, al Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos y al Instituto Social, además del Alto Representante General del Mercosur, cuyo mandato es hacer avanzar la agenda del bloque (incluso las agendas de ciudadanía y la social) tomando en cuenta “el interés general del Mercosur y la profundización de la integración regional”.

En el terreno de la formación de una “ciudadanía Mercosur” se lograron importantes compromisos con la consolidación de derechos, en el rumbo de la libre circulación de personas, que se plasmaron en instrumentos como el Acuerdo de Residencia, el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social y el Estatuto de la Ciudadanía. El Plan de Acción de este último deberá estar instrumentado en 2021, cuando se celebrará el trigésimo aniversario del Mercosur.

En el terreno de la consolidación de la democracia, está vigente el Protocolo de Ushuaia, bajo cuyas reglas se produjo, recientemente, la suspensión de Paraguay de los órganos del Mercosur y de las deliberaciones, a la luz de la ruptura de la normalidad democrática que significó el impedimento del presidente Fernando Lugo en condiciones que no observaron las garantías del debido proceso y la posibilidad de amplia defensa del presidente constitucional de Paraguay.

Por último, en el plano político, el Mercosur ha mostrado ser un vector estimulador del avance de la integración regional mediante la *ampliación* geográfica del bloque. Con el ingreso de Venezuela, el Mercosur pasa a integrar un territorio que va de Tierra del Fuego al Caribe. Las perspectivas actuales son de que el bloque incorpore también a Bolivia y a Ecuador (con este último país ya comenzaron las conversaciones exploratorias).

El Mercosur social/reducción de asimetrías

La agenda social del Mercosur para el futuro cercano deberá incluir acciones al amparo del Plan Estratégico de Acción Social (PEAS), una iniciativa que deberá contemplar, entre otros, diez ejes temáticos; a saber: (a) combate al hambre y a la pobreza, (b) garantía de los derechos humanos, (c) acceso universal a la salud pública, (d) acceso universal a la educación, (e) valorización y promoción de la diversidad cultural, (f) garantía de la inclusión productiva, (g) acceso a trabajo decente y a los derechos previsionales, (h) promoción de la sustentabilidad ambiental, (i) promoción del diálogo social y (j) cooperación regional para instrumentar y financiar políticas sociales.

En el plano institucional, hay instancias de actuación coordinada de autoridades del área social, como el citado Plan Estratégico y la Comisión de Coordinación de los Ministros de Asuntos Sociales (CCMAS).

Reducción de asimetrías - El FOCEM

En esta breve reseña del Mercosur, en particular en el terreno de la reducción de las asimetrías entre los Estados parte, vale una mención especial al FOCEM –el Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur–.

El FOCEM es el único mecanismo regional de financiación con recursos integralmente donados por sus financiadores. Hasta ahora se aprobaron cuarenta proyectos, cuyos montos superan los mil millones de dólares, de los cuales U\$S 875,8 millones son recursos del Fondo, incluyendo un aporte voluntario de Brasil por el valor de U\$S 300 millones.

Los principales objetivos de los proyectos aprobados por el Fondo son: (i) promover la convergencia estructural, (ii) desarrollar la competitividad, (iii) promover la cohesión social, particularmente de las economías menores y de las regiones menos desarrolladas, y (iv) apoyar el funcionamiento de la estructura institucional y el fortalecimiento del proceso de integración.

La orientación de la iniciativa FOCEM en el sentido de reducir las asimetrías se vuelve evidente al compararse las proporciones de los aportes realizados por los países con las

FO FONDO DEL MERCOSUR SOCIADOS

doña 2006

MERCOSUL

En la condición de foro de concertación política, la Unasur realiza un aporte fundamental a la preservación de la estabilidad institucional de los países miembro, desde una perspectiva propia de la región, como asimismo a la solución pacífica de controversias regionales y al fortalecimiento de la democracia en Sudamérica.

proporciones de los beneficios obtenidos, en términos de distribución de recursos. La proporción de los aportes es la siguiente (en porcentajes de los U\$S 100 millones destinados anualmente al Fondo): Brasil, 70%; Argentina, 27%; Uruguay, 2%; y Paraguay, 1 por ciento.

Ya la distribución de los beneficios, en términos de los porcentajes de recursos asignados a los proyectos aprobados hasta ahora, es la siguiente: Paraguay, 48%; Uruguay, 32%; Argentina, 10%; y Brasil, 10 por ciento.

Vale destacar que la transferencia de recursos para los proyectos que benefician a Paraguay *no se interrumpió con la reciente suspensión del país en el Mercosur*. La Decisión Presidencial que determinó la suspensión de Paraguay previó que no se deberían perjudicar los intereses del pueblo paraguayo y garantizó expresamente la continuidad de los proyectos referentes a Paraguay en el FOCEM. Tanto es así que, también en la Cumbre de Mendoza, se aprobó la financiación FOCEM para apoyar el proyecto –por un valor total de U\$S 59,2 millones– de construcción de la avenida “Costanera Norte” de Asunción, lo que deberá beneficiar a un sector importante de la población de bajos ingresos de la capital de Paraguay.

La Unasur

La Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) reúne a los doce países de América del Sur con el objetivo de constituir un espacio de integración política, económica, social y cultural entre sus pueblos. La funcionalidad de la Unasur como *foro* de composición de los intereses de los países de la región se evidencia, por ejemplo, en el hecho de que la Secretaría General de la Unión haya sido “compartida” por María Emma Mejía, de Colombia (de mayo de 2011 a junio de 2012), y Alí Rodríguez, de Venezuela (en funciones hasta junio de 2013).

El Mercosur representa lo que podríamos llamar integración “dura”, institucionalizada, amplia. Y la Unasur es un mecanismo de formato más liviano, flexible, que ha permitido enfrentar de manera inédita problemas en la región, como las amenazas a la paz.

La Unasur institucional

Una lista de los órganos que componen la estructura institucional de la Unasur, creados desde la conclusión del Tratado Constitutivo de la Unión, firmado en Brasilia en 2008, podrá dar una idea del compromiso político de sus participantes con un proceso de integración amplio.

El Tratado Constitutivo instituyó el Consejo de Jefas y Jefes de Estado/Gobierno, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y la ya mencionada Secretaría General. Vale mencionar que la creación de un Parlamento deberá ser materia de un futuro Protocolo Adicional al Tratado de Brasilia.

Al amparo del Tratado se crearon Consejos Ministeriales en las áreas de Energía, Salud, Defensa, Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN), Desarrollo Social, Problema Mundial de las Drogas, Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación, Economía y Finanzas.

La Unasur como consagración de la autonomía regional

En la condición de foro de concertación política, la Unasur realiza un aporte fundamental a la preservación de la estabilidad institucional de los países miembros, desde una perspectiva propia de la región, como asimismo a la solución pacífica de controversias regionales y al fortalecimiento de la democracia en Sudamérica, como evidencian los siguientes ejemplos: (a) mediación entre Ecuador y Colombia (2010) en razón del ataque colombiano a las FARC en territorio de Ecuador (2008); (b) mediación entre Colombia y Venezuela (2010) con vistas a reconstruir el diálogo entre los dos países después de que rompieran relaciones diplomáticas; (c) crisis institucional en Ecuador (2010) y, más recientemente, (d) decisión sobre la situación en Paraguay luego de la destitución del presidente Fernando Lugo, en los siguientes términos: “*Expresar su más enérgica condena a la ruptura del orden democrático en la República del Paraguay (...) y “Promover la suspensión de la República del Paraguay en los foros y mecanismos de diálogo y concertación política e integración de la región, de acuerdo a sus propios estatutos y reglamentos”.*



La Unasur como foro de integración física

La Unasur ha desempeñado y deberá seguir desempeñando un importante rol en la concretización de la integración física y energética de la región. El *locus* institucional para avanzar en esta área es el ya citado Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planeamiento, el COSIPLAN.

El Consejo, que absorbió las competencias de la IIRSA –Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana–, constituye un foro para la concepción y gestión coordinada de proyectos de integración física y energética entre los países de Sudamérica, según los siguientes “Ejes de Integración y Desarrollo” (EID): Andino, de Capricornio, de la Hidrovía Paraguay-Paraná, del Amazonas, del Escudo Guyanés, del Sur, Interoceánico Central, Mercosur-Chile, y Perú-Brasil-Bolivia.

En 2011, la cartera general del COSIPLAN tenía 531 proyectos por un valor estimado en U\$S 116 mil millones. Sesenta y tres proyectos (el 9% de la cartera) ya se concluyeron y se encuentran operativos, por un valor de U\$S 10 mil millones. Ejemplos de estos proyectos son la construcción de la carretera Pailón-San José-Puerto Suárez (Bolivia, Brasil, Chile y Perú), la pavimentación y mejora de la carretera Iquique-Colchane (Bolivia, Chile), y los estudios sobre la carretera Boa Vista-Bonfim-Lethem-Georgetown (Brasil, Guyana).

Ciento cincuenta y nueve proyectos (el 30% de la cartera) se encuentran en ejecución por un valor estimado en U\$S 52 mil millones. Otros ciento cincuenta y siete proyectos (el 30% de la cartera) están en etapa de preparación, por un valor estimado en U\$S 36 mil millones.

Los proyectos administrados en el ámbito del Consejo se rigen por los criterios de prioridad, según la Agenda de Proyectos de Integración (API) aprobada en la II Reunión Ministerial del COSIPLAN, realizada en Brasilia en noviembre de 2011. La Agenda contempla 31 proyectos considerados estructuradores y de alto impacto para la integración física y el desarrollo socio-económico regional, lo que deberá representar desembolsos de U\$S 13,7 mil millones en obras de integración regional desde 2012 hasta 2022.

Finalmente, vale mencionar que los ministros del COSIPLAN establecieron tres Grupos de Trabajo en el ámbito del Consejo: (i) Telecomunicaciones en Sudamérica, responsable de evaluar la interconexión de estructuras de fibras ópticas y la construcción del Anillo Óptico Sudamericano, para evitar que el tráfico de telecomunicaciones de la región tenga que seguir pasando por servidores ubicados fuera de la región; (ii) Integración Ferroviaria, cuyos trabajos deberán concentrarse sobre todo en la conexión bioceánica; y (iii) Financiación y Garantías, para evaluar fuentes adicionales para financiar los proyectos de la cartera del COSIPLAN.

El Banco del Sur

El Banco del Sur es una institución que está a punto de comenzar a operar. Su Convenio Constitutivo está vigente desde el 3 de abril de 2012 para Argentina, Bolivia, Ecuador, Uruguay y Venezuela. En Brasil, el Convenio actualmente está siendo estudiado en el Congreso Nacional, donde se lo tramita en régimen de urgencia.

El capital inicial del Banco deberá ser de U\$S 7 mil millones, para lo cual Brasil, Argentina y Venezuela aportarán U\$S 2 mil millones cada uno; Ecuador y Uruguay U\$S 400 millones cada uno; y Bolivia y Paraguay U\$S 100 millones cada uno. Los recursos del Banco podrán utilizarse para financiar proyectos en las áreas de infraestructura, complementariedad productiva intrarregional, desarrollo de sectores sociales (salud, educación y seguridad social, entre otros) y reducción de asimetrías.

El Banco del Sur constituye, pues, una opción en verdad autóctona, regional, de financiación de proyectos de interés de los países sudamericanos.

La estructura institucional del Banco del Sur incluye un Consejo de Ministros, un Consejo de Administración, una Dirección Ejecutiva y un Consejo de Auditoría. En la etapa actual –el período entre la vigencia del Convenio Constitutivo y la primera operación del Banco–, las actividades consisten esencialmente en deliberaciones sobre la composición de los órganos mencionados y sobre los criterios de política financiera/crediticia que guiarán la actuación de la institución.

Para que la integración de la región tenga futuro es necesario involucrar a las sociedades, hacerlas partícipes en un proceso de cambio de mentalidad que ayude a ver el otro lado de la frontera como un espacio de convivencia y oportunidades, y no como una amenaza o dificultad.

Conclusión

De esta breve exposición, se puede advertir algunas características básicas de los procesos de integración del Mercosur y de la Unasur. El Mercosur representa lo que podríamos llamar integración “dura”, institucionalizada, amplia. Y la Unasur es un mecanismo de formato más liviano, flexible, que ha permitido enfrentar de manera inédita problemas en la región, como las amenazas a la paz. No obstante, ambos procesos de integración convergen en los valores y principios que los guían: el desarrollo económico y social, la estabilidad democrática y más integración física en la región.

En este contexto, una pregunta que podría surgir naturalmente es la siguiente: ¿cómo ver al Mercosur y a la Unasur a la luz de la recientemente creada CELAC (la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños)?

En respuesta puede decirse que, en cierto modo, el Mercosur es, en relación a la Unasur, lo que la Unasur es en relación a la CELAC. El Mercosur tiene un lado económico comercial bastante desarrollado, incluso con vertientes política y ciudadana (esta, por así decirlo, en construcción). A su vez, la Unasur nació de una inspiración esencialmente política, y privilegia mucho más la integración física y energética que la agenda económico-comercial “clásica”. Ya la CELAC es un mecanismo más fluido, concebido primordialmente como un foro para la concertación política entre los países de Latinoamérica y el Caribe, y no como una instancia volcada a la promoción de la “convergencia” de mecanismos regionales y subregionales de integración.

Para terminar, vale subrayar un aspecto que, desde mi punto de vista, es absolutamente esencial en esta discusión: para que la integración de la región tenga futuro es necesario involucrar a las sociedades, hacerlas partícipes en un proceso de cambio de mentalidad que ayude a ver el otro lado de la frontera como un espacio de convivencia y oportunidades, y no como una amenaza o dificultad. Iniciativas como el Mercosur y la Unasur sólo tendrán sentido y vida larga si las personas comunes y corrientes pueden decir que viven mejor, que gozan de más prosperidad y más oportunidades, porque



encuentran en todos lados más y mejor integración. Esta legitimidad es clave para que la fragmentación históricamente construida de la región dé paso a la efectiva integración, y para que Sudamérica en su conjunto consolide la madurez política en un espacio de bienestar y democracia, de paz y prosperidad compartida y solidaria. De este modo, asegurará el lugar de estabilidad y progreso que le corresponde en el orden internacional del siglo XXI, signado, como ya señalé, por las incertidumbres, los cambios y las crisis de valores de estas dos primeras décadas.

Sudamérica ocupa su lugar en la defensa y vivencia de la paz y la democracia, en la propuesta y práctica de la inclusión social, en las políticas e inversiones para promover el desarrollo económico y el rescate de la enorme deuda social de la región. Seguramente la Unasur será el foro para definir grandes líneas e iniciativas pluriestatales, de carácter estratégico, que abrirán camino para alcanzar este lugar. Y el Mercosur seguirá siendo el núcleo duro y el vector, la usina de energía y de voluntad política unívoca de sus integrantes para mover a la Unasur y la integración regional en su conjunto.



por **HUGO ANDRADE**

*Lic. en Economía. Rector Organizador de la
Universidad Nacional de Moreno*

y **JOAQUÍN SALZBERG**

Lic. en Ciencia Política. Docente

ANTE LA EXPLOSIÓN EN LA MATRÍCULA DE EDUCACIÓN SUPERIOR DE LOS ÚLTIMOS VEINTE AÑOS, LOS PAÍSES DE LA REGIÓN DEBEN GARANTIZAR LA UNIVERSALIZACIÓN DEL INGRESO, TENIENDO EN CUENTA LAS NECESIDADES DE LOS GRUPOS EXCLUIDOS Y SUS CONDICIONES DE ORIGEN, Y GENERAR LOS MEDIOS PARA SUPERAR LA DESIGUALDAD Y ALCANZAR EL DESARROLLO CON INCLUSIÓN SOCIAL.

LA AGENDA DE LA INCLUSIÓN SOCIAL EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR



A principios del siglo XXI la educación superior adquiere un papel crítico: en una economía internacional basada en el conocimiento y en la información, el nivel educativo de la población, y en particular, el acceso al ciclo postsecundario, resultan centrales para la fortaleza de los países, ya que los requisitos de calificación en el mundo del trabajo, dominado por la innovación, el uso intensivo del conocimiento y de las tecnologías, son cada vez más exigentes.

En este sentido, el problema del acceso, permanencia y graduación de sectores antes excluidos de la educación superior se instala en la agenda de la política estatal. Los esfuerzos por masificar la Tasa Bruta de Escolarización Superior –TBES– (que mide el porcentaje de estudiantes matriculados en la educación superior independientemente de su edad, expresado en porcentaje de la población del grupo en edad oficial de cursar ese nivel de enseñanza –según los parámetros de la OCDE, de 20 a 24 años–), la multiplicación de instituciones universitarias y la creación de organismos de control y acreditación son algunas de las líneas que ha seguido el accionar, aun en gran parte de los países centrales.

La presión estatal por universalizar la educación superior se conjuga con un reclamo social histórico: la igualdad de oportunidades. Constituido tradicionalmente como un espacio elitista de reproducción de los sectores dominantes, han sido muchos los movimientos políticos y sociales que realizaron intentos por democratizar la educación superior. En los últimos años, la propia dinámica internacional ha generalizado el reclamo por el acceso, al constituirse como un factor clave para la mejora de las condiciones de vida de la población.

Las respuestas a la necesidad de expansión cualitativa y cuantitativa de la educación y al reclamo por el acceso como medio de movilidad social han partido desde dos actores. Por un lado, las instituciones universitarias han ensayado distintas estrategias para ampliar la oferta y disminuir la deserción, procurando aumentar la tasa de graduación, pero con relativamente escaso éxito. Por el otro, y cada vez más, los Estados se involucran en la planificación de la educación superior, elevando

estándares de calidad, ampliando las posibilidades de ingreso y buscando fortalecer las posibilidades de egreso mediante diversos contratos-programa.

Latinoamérica no es la excepción a este proceso de cambio, con una rica tradición en educación superior que data del siglo XVI, cuenta con particularidades que lo hacen único en el mundo. Como señalan los sucesivos informes del Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC), la región experimentó una explosión en la matrícula de educación superior durante los últimos veinte años. Esto ha sido acompañado, principalmente, por una gran expansión de las instituciones privadas, mas no por un aumento proporcional en la tasa de graduados.

En el ámbito de la Unasur estrictamente, los primeros

La región experimentó una explosión en la matrícula de educación superior durante los últimos veinte años. Esto ha sido acompañado, principalmente, por una gran expansión de las instituciones privadas, mas no por un aumento proporcional en la tasa de graduados.

años del siglo XXI encontraron a sus sistemas nacionales de educación superior relativamente disminuidos para hacer frente a las demandas de la sociedad, como consecuencia de la aplicación de políticas de corte neoliberal ensayadas desde mediados de los años '70. No obstante, en la actualidad, bajo economías en crecimiento y con Estados nacionales que recuperan sus capacidades, el sistema educativo y las universidades en particular intentan impulsar estrategias de desarrollo y de inclusión, en algunos casos similares y en otros muy diferentes, siempre bajo la premisa de tender a la universalización del acceso a la educación superior.

Por otra parte, existe una fuerte diversificación en términos institucionales, y la presencia de la oferta estatal no siempre es dominante a nivel de cada país. Por caso, la Argentina cuenta con una oferta estatal que cubre más de tres cuartos de la matrícula de educación superior y más del 80% de la universitaria. Sin embargo, en los últimos años, las tasas más altas de crecimiento han sido en el sector de gestión privada. Asimismo, la Argentina ocupó históricamente el primer lugar en América latina, en cuanto a la TBES que, en base a datos del 2006, alcanzaba el 68%, actualmente superado por Venezuela que exhibe un fuerte incremento en la última década.

En otro extremo, Brasil, con un sistema de educación superior complejo y heterogéneo, tiene una amplia matrícula en el sector privado, constituyendo el sector público solamente el 11% del total según el Censo de Educación Superior de 2006. En cuanto a la educación universitaria, 52% de la matrícula es de oferta pública y el 48% restante privada, y a su vez exhibe un muy bajo porcentaje de TBES que, según datos de 2006, es cercana al 12%, si bien es de destacar que la matriculación se ha más que duplicado en la última década.

Superar la desigualdad y exclusión como estrategia para alcanzar un desarrollo sustentable de nuestros países es, quizás, el reto más apremiante e importante de estos tiempos. Abordar la problemática desde la perspectiva regional es altamente deseable para lograr un éxito sistémico que retroalimente virtuosamente la construcción de la integración regional.

En la actualidad, bajo economías en crecimiento y con Estados nacionales que recuperan sus capacidades, el sistema educativo y las universidades en particular, intentan impulsar estrategias de desarrollo y de inclusión, en algunos casos similares y en otros muy diferentes, siempre bajo la premisa de tender a la universalización del acceso a la educación superior.

Para aumentar los niveles de igualdad

Generar oportunidades educativas "inclusivas" requiere la transformación de las instituciones y experiencia educativa para que puedan dar una respuesta pertinente, de calidad y de condiciones equitativas respecto de las diferencias de las personas y los grupos, tomando en consideración sus diferencias no sólo de índole económica y en forma concomitante de capital cultural suficiente, sino también de género, etnia, lengua o cultura, entre otros factores que introducen desigualdades y que no son menos importantes en nuestra región.

En tal sentido, la noción de la diversidad como derecho humano individual y de grupos no ha sido reconocida en el ámbito de la educación superior, tanto como lo ha sido el talento o mérito en relación con la necesidad. No obstante, durante las últimas décadas los criterios de género y discapacidad han cobrado cierta visibilidad.

Como ya se ha señalado, la igualdad en el nivel superior no depende sencillamente de su gratuidad o de su ingreso directo, pues como señalan Bourdieu y Passeron en *Los herederos. Los estudiantes y la cultura*, la afinidad entre el capital cultural de una clase y las exigencias del sistema de enseñanza es lo que determina las posibilidades de éxito. Sabido es que la “igualación” de los medios económicos, a través de becas y/o créditos para desarrollar estudios superiores, no suprime las desventajas de origen, bajo un sistema que premia de manera “neutral” el mérito individual.

Ana María Ezcurra, en su libro *Igualdad en la educación superior. Un desafío mundial*, sostiene que, de no mediar estrategias que vayan más allá del ingreso masivo para permitir posibilidades reales de graduación, estamos ante un proceso de “inclusión excluyente”. La relación entre un ingreso masivo y una alta tasa de deserción es causal: los sectores que se incluyen en la educación superior son los que fracasan masivamente y que sólo logran graduarse en pequeñas proporciones. Es posible afirmar entonces que las universidades públicas no han logrado plantearse soluciones relativamente exitosas y si se quiere, novedosas, en materia de retención de estudiantes. Por otra parte, la deficitaria regulación del sector privado que predomina, genera un mercado de titulación de baja calidad que, lejos de fomentar la igualdad, institucionaliza la discriminación de quien no posee el capital cultural necesario para acceder al sistema público.

Cierto es que en las últimas décadas el número de personas que acceden a la educación superior se ha incrementado en todos los países de la región y a una tasa superior al crecimiento mismo de la población, lo cual evidencia un avance sin precedentes, pero la matrícula del sector privado es la de mayor tasa de crecimiento. No obstante la inclinación hacia el acceso universal, la distribución social de las oportunidades de acceso a la educación superior sigue mostrando inequidades, comparando estratos de ingresos, por ejemplo, mientras que en promedio en el quintil más alto de ingresos, el 50% de los hogares con hijos acceden a instituciones de educación superior, en el quintil más pobre ese número alcanza a menos del 20% de las familias (según datos obtenidos del libro *Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe*).

De esta forma, en el escenario tendencial de transición de una sociedad industrial hacia sociedades de conocimiento, la educación superior opera con una dinámica de cambio de baja



cohesión social que, sumada a la insuficiencia de educación básica, media y postsecundaria y los altos niveles de desigualdad, pobreza y exclusión, retroalimenta adversamente condiciones de redistribución positiva del ingreso, a pesar del progreso alcanzado durante los últimos años.

Las estrategias para aumentar los niveles de igualdad deben dirigirse en consecuencia a fomentar el acceso, de la mano de la orientación y preparación en las instancias de ingreso, de la amplitud de la oferta, de la gratuidad y las becas; pero particularmente, a fortalecer la retención, de la mano de programas de articulación entre la educación media y la educación superior y, ampliamente, de estrategias para el desarrollo del “oficio del estudiante”, como identifica el trabajo de Ezcurra. En suma, acciones

Es necesario que la región, en forma conjunta, visibilice y adopte medidas que resguarden la concepción de la educación como bien público y alienten la cooperación en las relaciones entre las instituciones educativas y entre los países, con preeminencia en la Unasur, para afianzar el objetivo ineludible de la inclusión en la agenda educativa del nivel superior.

que conviertan en real la posibilidad de graduación de todos.

En este sentido, las iniciativas a nivel países son variadas por su objetivo, por su profundidad, por el actor que las ejecuta y por la realidad de la que deben dar cuenta. En líneas generales, la política estatal se centra en la creación de instituciones y la oferta de becas, mientras que las estrategias destinadas a la retención han partido principalmente de las propias instituciones, evidenciándose la falta de un abordaje integral de esta problemática. Por otra parte, una dificultad de consideración son los exámenes de ingreso, que dejan en la puerta de la universidad pública a todos aquellos que no entran dentro de los parámetros del *alumno esperado* por las instituciones.

Si bien la agenda de la equidad y la inclusión en la educación superior está presente en la Unasur como uno de los principios liminares del Estatuto del Consejo Suramericano de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación (COSECCTI) suscrito en el año 2010, ello aún no ha tenido expresión en estrategias y acciones compartidas concretas.

Un desafío regional

La inclusión como estrategia para reducir la desigualdad en la participación en la sociedad está vinculada a condiciones de equidad de acceso, progreso y terminación de estudios en el nivel superior. Como hemos afirmado, la generación de oportunidades sin considerar las diferentes necesidades de los grupos excluidos y condiciones de partida en términos de capital cultural, implica la no superación de las desigualdades de fondo para su avance, desarrollo integral y participación social y, lo que es peor, agudizar la repitencia, el abandono de estudios y el desaliento, con un alto costo social y económico para el Estado.

A nivel nacional, la inclusión social en la agenda de la educación superior como estrategia tiene varios componentes:

- La cobertura o distribución geográfica y alcance de la oferta educativa.
- La pertinencia de acuerdo con los objetivos de formación superior que demandan las naciones y con las necesidades sociales, personales y de los grupos y/o sectores contemplados.
- El financiamiento involucrado.

Un claro ejemplo de estrategia de inclusión es el caso argentino con la reciente creación de 9 nuevas universidades, 5 de ellas con asiento en el área metropolitana de Buenos Aires, particularmente en el tercer cordón. En materia de igualdad de oportunidades, la creación de universidades nacionales en el conurbano resulta particularmente interesante pues se insertan en un medio socioeconómico muy desfavorable, ya que atienden a estudiantes de escasos recursos, tanto económicos como culturales. El objetivo de su creación se cernió sobre la creación de oportunidades para que estos jóvenes continúen sus estudios en la universidad, generando un proceso social ascendente, lo cual requiere de la profundización y visibilización de la agenda de la inclusión social que hemos señalado, tomando especialmente en consideración el deterioro de la calidad de la escuela media ocurrido durante la década de 1990 –más aguda en zonas de población vulnerable económicamente–, que reduce drásticamente las posibilidades de permanencia y éxito en la educación superior.

Venezuela ha recorrido un camino similar en los últimos años. Por otra parte, los programas nacionales de becas, surgidos en la década de 1990 con el objetivo de atender las necesidades de los sectores populares, hacen a la superación de las barreras económicas, y en línea con las consideraciones anteriormente expuestas, vienen aggiornándose de diversa forma, hacia carreras priorizadas –técnicas–, perfeccionándose en sus mecanismos de distribución territorial y de selección, reforzándose en términos de recursos, etc. Inclusive, algunos países focalizan el esfuerzo económico con medidas de acción afirmativa como política de inclusión, organizando planes de becas o de créditos para grupos o sectores desfavorecidos identificados (etnias, madres solteras, etc.).

A nivel de las instituciones, las estrategias pasan principalmente por las acciones de nivelación, de ambientación o de preparación universitaria al momento del ingreso, cuya intensidad e importancia depende de su obligatoriedad y el rango curricular que posee en cuanto a exigencias y saberes contenidos. Las tutorías y los seminarios de habilidades de estudio, entre otras estrategias que desarrollan algunas universidades (principalmente las de reciente creación), son destinadas a la retención y al desarrollo del capital cultural necesario para alcanzar el éxito académico y la posterior graduación. En el mismo sentido, la

incorporación de integrantes de pueblos originarios y descendientes de etnias africanas, garantizada por un sistema de cupos, es una estrategia de inclusión que algunos países intentan (por ejemplo, Brasil).

En líneas generales, las universidades públicas tienen limitadas posibilidades de desarrollo de programas de inclusión más allá de las exigencias legales de *exámenes vestibulares* y las garantías, inclusive constitucionales, de acceso meritocrático a la educación superior; y la eficacia y eficiencia de los Estados en la materia requiere de un esfuerzo adicional para alcanzar el éxito.

En el entendimiento de que el esfuerzo conjunto de las naciones que integran la Unasur ha de favorecer en forma sistémica la satisfacción de objetivos públicos y demandas sociales de mayor inclusión, es que creemos necesario avanzar en una agenda compartida al respecto. Como se ha dicho, la integración regional es necesaria, conveniente y urgente, por razones históricas a las que se agregan otras derivadas de la globalización, en beneficio del desarrollo económico y social de nuestras naciones.

En tal sentido, la internacionalización de la educación es una realidad ante la cual las universidades han buscado diferentes estrategias de escaso alcance y producto de iniciativas puntuales, principalmente de las mismas instituciones. Teniendo en cuenta que desde la perspectiva de la OMC, en virtud del Acuerdo General sobre Comercio de Servicios, la educación quedó incluida entre los servicios negociables, considerándosela como un bien de mercado más entre otros, es necesario que la región, en forma conjunta, visibilice y adopte medidas que resguarden la concepción de la educación como bien público y alienten la cooperación en las relaciones entre las instituciones educativas y entre los países, con preeminencia en la Unasur, para afianzar el objetivo ineludible de la inclusión en la agenda educativa del nivel superior.

Ello contribuirá en forma sistémica no sólo a la profundización de los procesos de integración, sino al objetivo mismo de inclusión social señalado y que es prioritario en todas nuestras naciones. Al respecto, la educación superior de la región, a pesar de los varios esfuerzos, no ha alcanzado los desarrollos en convergencia que muestran otros bloques y regiones para aprovechar sus fortalezas y superar sus debilidades, pese al auge de los convenios para intercambio académico o para desarrollar programas conjuntos y/o de doble titulación.

Un modelo de universidad que esté a la altura de los desafíos del siglo XXI implica prioritariamente dar respuesta a las demandas de inclusión de los sectores populares en la educación superior y comprometerse con la contribución al desarrollo del país y de la región, afianzando como paradigma liminar de la educación universitaria la pertinencia y responsabilidad social frente a los problemas de exclusión y desigualdad.

Hacia otro modelo de universidad y de integración regional

Hemos recorrido brevemente la caracterización de los desafíos que hoy enfrenta la educación superior en la Unasur junto con las estrategias que con mayor intensidad se han desarrollado para generar condiciones de igualdad a nivel nacional. Ante los nuevos requisitos de conocimiento, en particular en la actividad económica y el mundo del trabajo, de extensión de ciudadanía y de cooperación entre los países de la Unasur, es que la expansión y diversificación de la oferta de educación universitaria en la región, en condiciones de creciente inclusión social, continuará y dominará crecientemente la agenda de la política pública en la materia por varias décadas.

A grandes rasgos, podemos decir que la región enfrenta el desafío preponderante de la universalización de sus sistemas de educación superior, y en condiciones de excelencia; en segundo orden, aumentar las tasas de graduación y transformar los mecanismos elitistas predominantes en mecanismos efectivamente inclusivos. En síntesis, un modelo de universidad que esté a la altura de los desafíos del siglo XXI implica prioritariamente dar respuesta a las demandas de inclusión de los sectores populares en la educación superior y comprometerse con la contribución al desarrollo del país y de la región, afianzando como paradigma liminar de la educación

universitaria la pertinencia y responsabilidad social frente a los problemas de exclusión y desigualdad.

Para profundizar este escenario de transformación y para que las políticas de inclusión y equidad de las instituciones y los Estados tengan éxito, las iniciativas de colaboración e intercambio a nivel de Unasur pueden jugar un rol fundamental en tal sentido. Por otra parte, y sin duda, la educación universitaria de nuestros países puede contribuir a la real integración, mediante la construcción de lazos y espacios de trabajo, reflexión y agenda compartida. Cabe entonces a los Estados miembro alentar y coordinar esfuerzos, mediante la priorización compartida de los objetivos de equidad e inclusión social en las agendas educativas nacionales y regional, sosteniendo como bandera a la educación como un bien público prioritario, frente a quienes alientan su reducción a un bien de mercado transable.

Aprovechar la oportunidad histórica de conformarnos como una región unida en una misma identidad y, a la vez, en la diversidad, es nuestro mayor desafío. Sin duda, las universidades y el sistema de educación superior en general, pueden y deben ser un instrumento de integración y de inclusión.



por FRANCISCO DOS REIS

Presidente de Alampyme (Asociación Latinoamericana de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa) y Eurolatim 98 (Asociación Euro Latinoamericana de Mipymes y Economía Social) ¹

LAS MIPYMES CREAN CERCA DEL 70% DE LOS PUESTOS DE TRABAJO. SIN EMBARGO, NO CUENTAN CON LA CAPACIDAD NI LA LOGÍSTICA NECESARIAS PARA INTEGRAR LAS CADENAS DE VALOR A NIVEL CONTINENTAL. ES NECESARIO MAYOR APOYO ESTATAL PARA UN SECTOR CLAVE EN EL OBJETIVO DE LOGRAR UN DESARROLLO CON INCLUSIÓN SOCIAL.

EL ROL DE LAS MIPYMES EN LA TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA REGIONAL



T

odo debate que involucre a las mipymes requiere comenzar por lo elemental. ¿Qué es una mipyme? ¿De qué particularidades hablamos cuando nos referimos a este sector? Y aunque elemental, es uno de los temas más difíciles de conceptualizar. Por mipymes entendemos a las micro, pequeñas y medianas empresas, un universo de por sí heterogéneo, no sólo por las diferencias de tamaño, sino porque englobamos en él los más variados rubros y actividades de la industria, el comercio, los servicios, la producción primaria y la producción de alto valor agregado.

A su vez, los Estados las definen a partir de leyes y resoluciones, según parámetros de empleo, de facturación y de consumo de energía. Sin embargo, el “ser pyme” se define de una forma bastante más compleja que cualquier índice o nomenclador. Ser pyme es una cultura, una forma de ser, una lógica de pensamiento y de funcionamiento que merece ser analizada por sociólogos, economistas y politólogos más allá de cualquier definición en letra fría.

A pesar de la complejidad que presenta el sector a la hora de definirlo, a pesar de la heterogeneidad que lo compone, existe un denominador común en cuanto a dos factores centrales: el lugar de relevancia que ocupan en la economía de los países y la falta de visibilidad que esto tiene frente a las sociedades.

Este sector merece ser entendido especialmente como el motor del trabajo, generador de mano de obra intensiva. Siendo tal su aporte, ¿qué podría pasar si realmente estuviera en la agenda de los gobiernos como un sujeto diferente, si fuera parte de un debate en cada uno de nuestros países y a nivel de bloques regionales?

Las mipymes junto a los trabajadores constituyen el 98% de la población activa de las sociedades. Su ubicación, generalmente periférica, hace que contribuyan a la democratización de la economía, promoviendo el desarrollo de los barrios y zonas alejadas. Además, son las micro, pequeñas y medianas empresas las que producen la mayor distribución de rentabilidad.

Y de aquí se desprende el tema central, que es y siempre fue la inclusión social. El desarrollo sin inclusión no es desarrollo. Puede existir un crecimiento del PBI y países que se conviertan en potencia, pero inexorablemente, para que un país sea civilizado, desarrollado y en crecimiento, debe generar inclusión. El desarrollo no se puede dar a partir de un sector determinado. Los cambios no se deben llevar adelante para que un grupo realice negocios o para que los países muestren índices de aceptación y desarrollo macro más importantes, sino para que pase algo trascendental, para que la gente se incluya, se incorpore a la defensa de todo este fenómeno siendo parte, y realmente

Las mipymes junto a los trabajadores constituyen el 98% de la población activa de las sociedades. Su ubicación, generalmente periférica, hace que contribuyan a la democratización de la economía, promoviendo el desarrollo de los barrios y zonas alejadas.

Las estadísticas demuestran que en la Argentina, al igual que en casi toda América latina, las mipymes crean prácticamente el 70% de los puestos de trabajo, por lo que los micro, pequeños y medianos empresarios somos parte de la alternativa, tenemos un rol determinante que jugar.

formará parte cuando sienta el beneficio de los resultados que se van dando a la interna de esta discusión.

Afortunadamente en los últimos tiempos en gran parte de América latina han resultado electos gobiernos con esta mirada, que entienden que para que nuestra América se desarrolle tiene que desarrollarse el sujeto social concreto, o sea, el hombre cotidiano.

Vale aquí la pena citar un fragmento del Plan Estratégico Industrial 2020, una herramienta casi inédita en la Argentina: *“Tenemos que aprender a articular un proyecto colectivo. Es imposible que un solo sector tenga rentabilidad. Eso no dura, como no duró. Porque si uno mira la historia de la Argentina, en realidad se da cuenta de que siempre que se truncan los procesos por inestabilidad institucional, la raíz fue, esencialmente, la falta de equidad y justicia”.*

¿Por qué el tema de la inclusión es central en todos los debates? Porque no pueden existir países de dos pisos. Debemos bregar por países homogéneos donde el pueblo pueda acceder a salud, educación, vivienda y tres comidas diarias. Ese es el desarrollo que explica por qué América latina debe tener una

agenda con el sector micro, pequeño y mediano: para trabajar en dirección a una articulación concreta.

La crisis que se está sufriendo alrededor del mundo alerta sobre uno de los flagelos más importantes que la sociedad humana tiene como interrogante hacia el futuro, que es la generación de mano de obra y de puestos de trabajo.

Las estadísticas demuestran que en la Argentina, al igual que en casi toda América latina, las mipymes crean prácticamente el 70% de los puestos de trabajo, por lo que los micro, pequeños y medianos empresarios somos parte de la alternativa, tenemos un rol determinante que jugar.

Uno de los temas que nos ocupa en este artículo es la integración regional: ahora bien, si preguntáramos a cualquier persona si sabe qué es el Mercosur, seguramente tendrá una idea muy vaga, y mucho menos sabrá sobre la Unasur y la CELAC, que son novedades de la modernidad y de la integración latinoamericana. Los éxitos realmente se definen cuando el sujeto social concreto, el hombre cotidiano, la vida en la que nosotros articulamos nuestra relación, resultan en una integración que redunde en beneficio del conjunto de la sociedad.

¿Qué pasaría si en lugar de ser verticales los acuerdos a nivel Mercosur, fueran verdaderamente horizontales y fuéramos parte de esa integración, de esa discusión?

Principalmente, aún nos falta descifrar el cómo hacerlo, porque todavía no contamos con la capacidad, la logística ni la operatoria necesarias para poder integrar cadenas de valor, intercambio de tecnología y experiencias, búsqueda de negocios entre países, complementación económica entre micro, pequeñas y medianas empresas.

En todo este devenir, nuestra alianza elemental debe ser una fuerza que incluya a los trabajadores junto a los pequeños y medianos empresarios, frente a un mercado interno en disputa en América latina, que se encuentra casi calcado en todos los lugares, con falta de inclusión y falta de integración.

Muchos empresarios mipyme de diferentes países de América latina venimos soñando con una verdadera articulación

desde hace más de quince años. En esa búsqueda, hacia 1997, micro, pequeños y medianos empresarios argentinos, brasileños, nicaragüenses y mexicanos, junto al ex presidente de Brasil Luiz Inácio Lula da Silva y Marco Aurélio García, constituimos Alampyme, un espacio para la micro y la pequeña empresa latinoamericana, un sector que en ese momento estaba en boca de muchos, pero en manos de nadie.

Desde entonces, ese espacio continúa desarrollándose y creciendo, hoy con trece países miembros, con una agenda donde siempre estuvo instalada la idea de un modelo de integración horizontal que implica que el sujeto pyme, con sus particularidades, sea un sujeto que pueda contribuir a la democratización de la economía, además de mejorar las condiciones de vida de los trabajadores.

Principalmente, aún nos falta descifrar cómo hacerlo, porque todavía no contamos con la capacidad, la logística ni la operatoria necesarias para poder integrar cadenas de valor, intercambio de tecnología y experiencias, búsqueda de negocios entre países, complementación económica entre micro, pequeñas y medianas empresas.

La idea que nos unió fue la de una articulación económica desde el sector privado donde, algún día, los Estados pudieran ayudar a tejer una red de intereses que, en apariencia, pudieran ser sectoriales, pero que en verdad son mucho más abarcativos.

La realidad de entonces era que el sector mipyme, que abarca el 98% de las empresas en la Argentina, al igual que en casi todos los países desarrollados, porque no es una particularidad de la Argentina ni de Latinoamérica, estaba dejado de la mano del poder político. Había mucho camino por recorrer y la tarea era posible, siempre con la mirada puesta en la articulación regional de la América latina.

Inicialmente existían algunas cuestiones muy precisas que resolver, como el cuestionamiento sobre cuál era el objetivo y para qué serviría la articulación. Entendíamos entonces, y ahora, que existe una sola forma de resolver el conflicto social en América latina, que es creando y apoyando a las mipymes.

En este sentido, los brasileños trabajaron duro durante esta década, al igual que los argentinos, pero ellos acentuaron la tarea y lograron generar 1.500.000 micro y pequeñas empresas, solucionando la difícil situación en la que se encontraba la zona del nordeste brasileño, en base a actividades productivas primarias realizadas por pequeñas empresas que se incorporaron a las cadenas de valor, aumentando las expectativas de vida y mejorando las condiciones de vida de su gente. Todo eso, por sí solo, es un beneficio, pero articulado se transforma en un beneficio superador.

La búsqueda de acuerdos intrapymes en América latina produce una significativa modificación de la economía. Hoy en día, la Cancillería argentina se encuentra articulando políticas de inclusión para las micro, pequeñas y medianas empresas a nivel fronterizo, pero todavía falta que se produzca una integración fuerte a nivel de los países y de su zona de desarrollo, ya que actualmente muchos de los productos que no se intercambian entre los países latinoamericanos terminan siendo comprados fuera del continente, siendo que podría evitarse si la red estuviera bien articulada.

Para ello deben existir políticas gubernamentales que vinculen estas necesidades, ayudando a las empresas a integrarse. Aún faltan herramientas e instrumentos, como por ejemplo que la CELAC, el Mercosur y la Unasur tuvieran perfectamente definido cuál es el sujeto social microempresario, cuál es su rol y cómo los Estados juegan un papel para ayudarlo a articular sus políticas, su conexión entre sí, su búsqueda de alternativas

Sobre Alampyme

Alampyme es una organización gremial empresaria constituida en el año 1997, que nuclea organizaciones pymes de 13 países de América latina: Argentina, Venezuela, Uruguay, Paraguay, Nicaragua, El Salvador, Ecuador, Cuba, Colombia, Bolivia, México, Chile y Brasil.

Las entidades que la integran son la Asociación Pyme, la CEEN (Central de Entidades Empresarias y Apyme), la Asamblea de Pequeños y Medianos Empresarios, por la Argentina; la FEBOPI (Federación Boliviana de Pequeña Industria); Alampyme Capítulo Brasil y Carta Mayor, por Brasil; la ACOPI (Asociación Colombiana de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas); la Cámara de Comercio de la República de Cuba; Alampyme Capítulo Chile, la FEMPIA (Federación Metropolitana de la Micro y Pequeña Empresa), y CONUPIA (Confederación Gremial Unida de la Mediana, Pequeña y Micro Empresa), por Chile; las ecuatorianas CAPIG (Cámara de la Pequeña Industria del Guayas) y la FENAPI (Federación Nacional de Cámaras de Pequeñas Industrias); el CONAES, Consejo Nacional de Empresarios Salvadoreños, de El Salvador; Alampyme

Capítulo México; Empresarios del Frente Sandinista, de Nicaragua; la FEPAME (Federación Paraguaya de Microempresarios); la ANMYPE (Asociación Nacional de Micro y Pequeñas Empresas) de Uruguay; Alampyme Venezuela y la CONFAGAN (Confederación Nacional de Agricultores y Ganaderos) de Venezuela.

Su objetivo fundamental es hacer escuchar la voz de las micro, pequeñas y medianas empresas de la región, ya que ellas son el principal motor de las economías locales, las principales generadoras de empleo y son quienes promueven en mayor medida la distribución de la riqueza. Los debates generados en los diversos encuentros fueron confluyendo en una corriente de opinión que se pronunció permanentemente en contra de las políticas neoliberales aplicadas en los países de la región, bregando por la construcción de una alternativa al pensamiento único, que promueva la democracia económica, la justicia social, los derechos humanos, la cooperación, la solidaridad y la libertad.

y cómo en base a todo eso las entidades gremiales podemos trabajar para que los empresarios pymes adopten la idea de esta integración que se está dando en América latina, tan novedosa, tan llena de acontecimientos.

Es necesario consolidar los cambios en América latina, para que en los países que conforman estos espacios no se produzcan desestabilizaciones a manos del capital especulativo y del poder económico.

Para que continúe el positivo proceso de transformación ya iniciado en la región, el sujeto social microempresario no puede prescindir de su protagonismo y por ello solicitamos a las autoridades que convoquen al sector pyme para defender y profundizar lo ya conseguido.

Nuestra propuesta concreta es que todos los actores de la economía constituyan una fuerza en cada uno de los países de América latina, dentro de Alampyme o fuera de ella, porque cuando hablamos de todos los sujetos, hablamos también de los trabajadores, de las cooperativas, de los microemprendimientos, la economía social. Creemos en una base social latinoamericana, de integración y de búsqueda, para que la sociedad sienta que pertenece a estas estructuras y que estas estructuras le pertenecen, luchando por defender

y profundizar este modelo integrador de América latina.

Hoy el mundo necesita de todos los sujetos sociales, entre ellos nosotros. Acá estamos las pymes, dispuestas, con fuerza y ansias de ser protagonistas, a ser parte del proyecto que se está construyendo en América latina. Estamos a la espera de que nos convoquen, que nos busquen para encontrar una ruta, un camino, un lugar, una articulación entre los Estados y el sector, para darles una dinámica distinta a los modelos productivos de América latina.

Está en nuestras manos en este tiempo tomar la decisión, poner la energía necesaria, la disposición, la inteligencia para convertirnos en sujetos de la transformación. Es nuestra responsabilidad, la decisión y el compromiso.

(1) Presidente Honorario de la Asociación Pyme, presidente de CEEN (Central de Entidades Empresarias Nacionales) y miembro del Consejo Consultivo Internacional de Foro Social Mundial desde sus inicios. Docente del posgrado sobre administración de pymes en la Universidad Nacional de La Matanza

por **VICTORIO PAULÓN**
*Secretario de Relaciones
Internacionales de la CTA*

COMO CENTRAL DE LOS TRABAJADORES DE LA ARGENTINA SALUDAMOS CON ALEGRÍA LA INICIATIVA DE LOS COMPAÑEROS DE PLAN FÉNIX DE ABORDAR EN SU PUBLICACIÓN UN TEMA TAN IMPORTANTE COMO LA UNASUR.

FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LA UNASUR

Ninguna construcción de esta naturaleza se explica fuera del contexto histórico en el cual se refleja la correlación de fuerzas y voluntad política de quienes la impulsan.

Así como el Acta de Asunción, impulsada por los presidentes Alfonsín y Sarney, muestra la voluntad política de los gobiernos emergentes de la etapa de las dictaduras militares generalizadas que habían, por primera vez, regionalizado el terrorismo de Estado mediante el "Plan Cóndor", el Mercosur muestra los límites de los gobiernos emergentes condicionados por las dictaduras en repliegue y amenazados por la ola neoliberal que se avecinaba en la región. Las marchas y contramarchas, los estancamientos y las lentas negociaciones valen como termómetro de las dificultades que se deben enfrentar en la voluntad de la integración política de nuestra América latina.

Desde esa perspectiva la Unasur representa un verdadero salto cualitativo por expresar la firme voluntad política de los gobiernos populares emergentes de la década neoliberal de los noventa, construyendo decisiones políticas regionales que

frenen el retroceso impulsado por las poderosas fuerzas reaccionarias que aún anidan en cada uno de nuestros países. Su principal fortaleza reside en la voluntad política colectiva para poner un freno definitivo a los remanidos golpismos que históricamente han desangrado a la región. Desde ese punto de vista la iniciativa en cuestión marca un punto de partida en el cual la política conduce la compleja negociación económica en países diferentes y no necesariamente complementarios. El Mercosur es la medida de esas dificultades. La Unasur, por el contrario, expresa la decisión política de proteger y profundizar la democracia respetando la pluralidad cultural preexistente desde Bolivia hasta el Brasil, que emerge de un colonialismo con severos resabios esclavistas. En medio de ambos, cada uno de nuestros países con sus olas de inmigrantes y sus culturas a cuestas.

De esta democracia se trata cuando hablamos de esta novedosa iniciativa política que llevará como marca en el orillo la imagen de nuestro Néstor Kirchner.

Como contrapartida, las debilidades son apenas su contracara. El predominio de lo político sobre otra consideración hace a la Unasur dependiente del carácter de los gobiernos que la integran. La baja institucionalidad habla de su fragilidad. A la fecha esta iniciativa refleja apenas el preámbulo de lo que debe ser nuestra constitución latinoamericana, pero como creemos que no hay futuro fuera de la integración, en lugar de debilidades debemos hablar de los primeros momentos de un largo tiempo latinoamericano que se va consolidando con mucha firmeza.



LAS SOCIEDADES MODERNAS PROPICIAN HÁBITOS DE CONSUMO EXACERBADOS QUE PRECIPITAN EL DETERIORO DEL PLANETA Y SUS RECURSOS. ES EL ESTADO EL ENCARGADO DE GARANTIZAR UN DESARROLLO SOSTENIBLE E INCLUSIVO, PARA TODA LA POBLACIÓN. DEBATES Y PROPUESTAS. DE LA RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIA AL BUEN VIVIR.

EL AMBIENTE Y LOS RECURSOS NATURALES SU SOSTENIBILIDAD BASADA EN LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA, SOBERANA Y SOCIALMENTE RESPONSABLE

por **ALESSANDRA MINNICELLI**

Abogada de la UBA y Doctora en Derecho de la Universidad de Salamanca

y **MARIANA GALLI BASUALDO**

Abogada de la UBA y Máster en Política y Gestión Ambiental, Universidad Carlos III de Madrid



“América latina tiene la oportunidad de estar presente en el momento en que el mundo cruje. Cruje en lo económico: Cruje en lo moral. Cruje en lo político. De ahí entonces que las reservas de este continente tendrán que pesarse cuando los pueblos alcancen la posibilidad de intervenir. Cuando los pueblos lleguen al gobierno. Cuando hayan arrasado con las viejas oligarquías cómplices de imperialismos. Y cuando, indiscutiblemente, haya una voz de América latina de pueblo-continente, como soñaron los próceres de nuestra independencia. Por todos los caminos, de acuerdo con las características de cada país, ya emerge esa voluntad, ya se hace presente... América latina tendrá algún día la voz que le corresponde a un pueblo hasta hoy sometido, para que sea mañana la voz de un continente libre”.

**Salvador Allende. Político chileno,
por Norberto Galasso**

Indefectiblemente, cuando hablamos del ambiente debemos explayarnos sobre su concepto. Es decir, qué entendemos por él y cuál será nuestra posición para así entender qué vamos a tutelar, de qué manera, para qué y para quiénes.

El concepto de ambiente o entorno circundante, los ecosistemas que lo componen; rodean y sustentan la vida, tanto de los seres vivos como del hombre, donde este a su vez se desarrolla al igual que su actividad diaria fue mutando. Su propia evolución natural impactó en este proceso y también lo hicieron los sistemas sociopolíticos y la intervención del hombre.

Las sociedades modernas de consumo, principalmente aquellas capitalistas y con sistemas económicos neoliberales, acompañan y propician hábitos de consumo exacerbados que precipitan el deterioro y avance mordaz sobre el planeta y sus recursos. El consumo de materias primas y la consecuente generación de residuos y emisiones de CO₂ per cápita –entre otras externalidades negativas– hacen que sean insostenibles similares hábitos de vida y consumo en todo el mundo, dado que sería insuficiente la capacidad de carga del planeta.

De más está decir que los recursos naturales que abastecen estas economías son finitos, no sólo el planeta donde impactan sus efectos. Claro ejemplo de ello son la generación de energía a través de las reservas de hidrocarburos, los suelos y tierras donde se desarrolla la agricultura –cada vez a mayor escala– y su consecuente impacto no sólo de erosión de suelos, sino su avance sobre poblaciones originarias, bosques nativos... en fin...

¿Podemos pensar acaso que algún ciudadano norteamericano –por citar el mentado ejemplo– o sus líderes políticos resignarán ingresos o políticas económicas a favor de economías emergentes para que exista una redistribución de la riqueza y que todos posean hábitos de vida y de consumo similares?

Las sociedades modernas de consumo, principalmente aquellas capitalistas y con sistemas económicos neoliberales, acompañan y propician hábitos de consumo exacerbados que precipitan el deterioro y avance mordaz sobre el planeta y sus recursos.

¿Quiénes si no nuestros líderes democráticos pensarán en proteger la soberanía de nuestros recursos en pos de economías independientes y soberanas pergeñando políticas sociales que tiendan a abastecer principalmente a sus propios ciudadanos bajo la visión de sociedades igualitarias e inclusivas?

El descubrimiento de Nuestra América por parte de las naciones del Mundo Antiguo se origina en la búsqueda de riquezas y recursos naturales. Así lo relata Aldo Ferrer en su libro *Economía argentina* al referenciar que “...las metrópolis buscaron en América los productos tradicionales del comercio de la época: oro, metales y piedras preciosas, azúcar y cultivos tropicales, especias y pieles, productos del mar y materiales para la construcción naval. Pero, entre todos estos productos, el descubrimiento de yacimientos de oro y minerales preciosos fue la preocupación principal de todas las potencias europeas”, y continúa diciendo: “...De esta forma se articuló un espacio económico cada vez más integrado y ligado por el comercio, que tenía como principales centros a Lima, capital política del virreinato y distribuidor de las mercancías provenientes de Europa, a Potosí, eje de la producción minera, y a Buenos Aires, puerto alternativo del Alto Perú en el Atlántico y articulador de los intercambios de otras regiones...”.

Estas riquezas y recursos conformaban el ambiente de quienes lo habitaban, ni más ni menos que, como relata Ferrer, 60 millones de habitantes; distribuidos de la siguiente manera, 30 millones en Mesoamérica (México y América Central), espacio del Imperio Azteca; 10 millones en el Imperio Incaico ubicados en el Macizo Andino de América del Sur con epicentro en Cuzco. Ambas eran las civilizaciones más avanzadas, y por último, en el norte del continente, la Amazonia, las islas del Caribe y la Cuenca del Plata, habitaban 20 millones de seres humanos.

Un siglo más tarde –continúa diciendo Ferrer– sólo sobrevivía en el Nuevo Mundo el 10% de la población primigenia cuya desaparición fue ocasionada, principalmente, por las plagas transmitidas por los europeos y esclavos (viruela, sarampión, gripe, tifus, fiebre amarilla, etc.), ocasionándose así la mayor catástrofe demográfica de la historia. Esta situación favorece entonces al desarrollo de un nuevo orden económico que responde, principalmente, a los pueblos cristianos de Europa.

De este relato surge, entonces, la primera degradación y destrucción del ambiente y su entorno, de aquellos pueblos originarios que nos precedieron en tiempo, cultura y tradición.

Así entonces el ambiente y sus recursos no sólo hacen a la interacción de los ecosistemas y sus factores bióticos y abióticos que lo componen (estudios que aborda la Ecología) sino que sustentan la vida del hombre y de sus comunidades.

La vida del hombre se desarrolla conforme a parámetros que tienen que ver con su ubicación demográfica, histórica y política. Para ello, cada quien necesitará sus montañas o autopistas, sus lagos o desiertos, sus embalses o llanuras, playas o glaciares; necesitará también satisfacer sus necesidades básicas y las de su familia, adquiriendo sus alimentos, o proveyendo los Estados los servicios esenciales en tiempo y forma; tales como son el agua, energía y luz eléctrica.

El ambiente es, entonces, todo aquello que hace sostenible la vida del hombre en sociedad; desde una obra pública y vial hasta un paisaje. En este sentido, el jurista argentino Dr. Néstor Cafferatta rescata en su libro *Summa Ambiental* que “*el paisaje es fundamentalmente información que el hombre recibe de su entorno. El reconocimiento de las cualidades estéticas y emocionales de un paisaje está ligado al conocimiento que poseemos de él... un paisaje puede suministrar gran cantidad de información y desencadenar múltiples reacciones en el observador...*”.

Observamos entonces un concepto amplio de ambiente, abrazador, contenedor y sostén de la Vida en términos absolutos.

Abordando ya la tutela del derecho como tal, la Carta Magna de la República Argentina en su artículo 41 establece que “*todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano*” y continúa luego receptando el concepto de desarrollo sostenible esbozado en el Informe Brundtland de 1987, al prever que “*las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras*”; en términos del Dr. Eduardo Pigretti, tutela un derecho intergeneracional. Nuestro Preámbulo, de 1853, ya hacía una insinuación –aunque tímidamente– a ello al referenciar que el Estado promoverá el “*bienestar general*”.

Ahora bien, la interpretación armónica de ambos preceptos constitucionales nos llama a reflexionar entonces qué entendemos por un ambiente sano, saludable y apto para el desarrollo humano, es decir, ¿qué teoría adoptaremos para su tutela? ¿Aquella que entiende al hombre como parte integrante de la tierra, juntamente con otros seres que la habitan y ecosistemas que la integran, o a aquella que ve al hombre como epicentro de tutela?; es decir, geocéntrica o antropocéntrica, respectivamente.

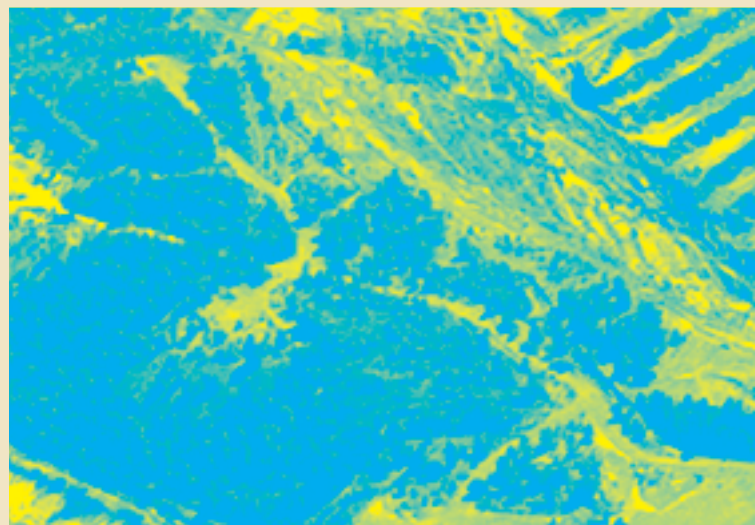
La primera concepción tiene sus orígenes en la llamada hipótesis Gaia, nombre de la diosa griega de la Tierra. Eugenio R. Zaffaroni en *Pachamama y el humano*, nos dice que “*...según esta hipótesis, el planeta es un ente viviente, no en el sentido de un organismo o un animal, sino en el de un sistema que se autorregula, tesis vinculada a la teoría de los sistemas... La ética derivada de Gaia no excluye la satisfacción de necesidades vitales, pues la vida es un continuo en que todos sobrevivimos, pero excluye la crueldad y el abuso superfluo e innecesario...*”.

Como contrapartida a ello, la concepción antropocéntrica ubica al hombre en el centro y abastecimiento de sus propias necesidades. Así los sistemas capitalistas y sus hábitos de consumo actúan como principales depredadores planetarios.

El Dr. Zaffaroni continúa diciendo que “*ese antropocentrismo radical no sólo es impulsado por quienes temen por los derechos humanos sino también por quienes ven a la ecología –incluso superficial– como una amenaza al derecho de propiedad...*”.

Esta idea fue plasmada en las más recientes reformas constitucionales de los países de la Unasur, a saber: Bolivia y Ecuador. La reforma constitucional de 2008 de la República del Ecuador afirma en su Preámbulo que “*Celebrando a la naturaleza, la Pacha Mama, de la que somos parte y que es vital para nuestra existencia... Decidimos construir una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el buen vivir, el sumak kawsay...*”. A su vez, su sección segunda, denominada “Ambiente sano” (art. 14), establece que “*se reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el BUEN VIVIR, sumak kawsay. Se declara de interés público la preservación del ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país, la prevención del daño ambiental y la recuperación de los espacios naturales degradados*” (*sumak kawsay*, término quechua cuyo significado es “buen vivir”).

El Preámbulo de la Constitución de la república hermana de Bolivia también recoge esta idea al decir que “*en tiempos inmemoriales se erigieron montañas, se desplazaron ríos, se formaron lagos. Nuestra Amazonia, nuestro chaco, nuestro altiplano y nuestros llanos y valles se cubrieron de verdes y flores. Poblamos*



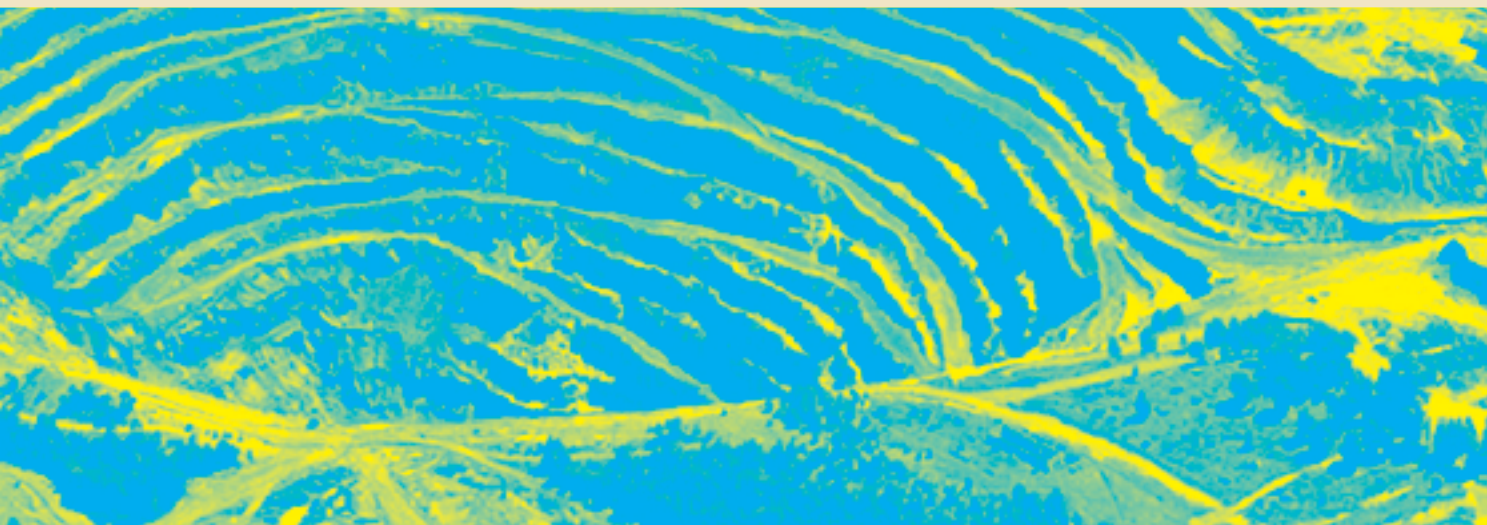
El consumo de materias primas y la consecuente generación de residuos y emisiones de CO2 per cápita –entre otras externalidades negativas– hacen que sean insostenibles similares hábitos de vida y consumo en todo el mundo, dado que sería insuficiente la capacidad de carga del planeta.

esta sagrada Madre Tierra con rostros diferentes, y comprendimos desde entonces la pluralidad vigente de todas las cosas y nuestra diversidad como seres y culturas –y continúa diciendo–. Cumpliendo el mandato de nuestros pueblos, con la fortaleza de nuestra Pachamama y gracias a Dios, refundamos Bolivia...”

En dicho contexto también debemos citar al Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) cuyo Preámbulo plasma el concepto de historia compartida, la determinación de desarrollar un espacio regional integrado en lo político, económico, social, cultural, ambiental, energético y de infraestructura, para contribuir al fortalecimiento de la unidad de América latina y el Caribe, entendiendo a este proceso de unión e integración gradual de naciones suramericanas

necesario para avanzar en el desarrollo sostenible y el bienestar de nuestros pueblos, así como para contribuir a resolver los problemas que aún afectan a la región, como son la pobreza, la exclusión y la desigualdad social persistente.

Está claro que en nuestras naciones estas desigualdades se acrecientan, así lo expresan Bernardo Kliksberg y Amartya Sen en su libro *Primero la gente*, manifestando que el Banco Mundial en su informe sobre desigualdad plantea que “*América latina sufre de una enorme desigualdad... Se trata además de un fenómeno invasor que caracteriza a cada aspecto de la vida como el acceso a la tierra y a otros activos; el financiamiento de los mercados de crédito y laborales formales y la participación e influencia política*”.



Hoy no se piensa, en el caso de las empresas, en la rentabilidad únicamente, sino que las mismas sean económicamente rentables, ambientalmente sustentables y socialmente responsables.

Ante esta situación, a la que se suma la grave crisis económica del 2009, los modelos de organizaciones o empresas se ven inmersos ante un cambio de paradigma, el paradigma de la sustentabilidad. Hoy no se piensa, en el caso de las empresas, en la rentabilidad únicamente, sino que las mismas sean económicamente rentables, ambientalmente sustentables y socialmente responsables.

Este compromiso se lleva adelante a través de planes estratégicos que deben establecer: a) objetivos de gestión, orientados a generar impacto positivo; b) desarrollo de planes, con acciones concretas que presupongan la obtención de los objetivos; c) medición de los resultados obtenidos y d) control sobre los planes y sobre los resultados, es decir, la definición de acciones para resolver, corregir o mejorar tanto las etapas de planificación como las de ejecución y medición.

Está claro entonces que una vez establecidas las estrategias de Responsabilidad Social Empresaria o de Responsabilidad Social, el desafío más grande será medir el resultado de sus acciones. Pero a medida que el proceso tiende a constituirse en un sistema de gestión de responsabilidad social, la medición de la eficacia de los planes implementados se orienta a medir el impacto de esos planes en cada uno de los temas propuestos. Esto significa analizar de qué manera las acciones implementadas contribuyen a resolver las problemáticas identificadas como comunes para los grupos de interés y la organización.

Internacionalmente existen diversas normas que establecen la evaluación de la RSE. Las más relevantes a nivel mundial, que reconocen las diferencias y particularidades de cada país o región y que fueron concebidas como pautas bases son tres, a

saber: Pacto Global (*Global Compact* de Naciones Unidas); ISO 26.000 y GRI (*Global Reporting Initiative*). El primero de ellos es una iniciativa lanzada por el ex secretario de las Naciones Unidas Kofi Annan en 1999 para contribuir a la mejora de los valores y principios que humanicen el mercado; el segundo de ellos es una norma de adhesión voluntaria de la International Organization for Standardization que busca normalizar y ser una guía de directrices sobre los principios, temas y maneras de implementar la Responsabilidad Social dentro de una organización, y por último, la tercera de ellas es una iniciativa creada en el año 1997 con el objetivo de mejorar las prácticas de reportes de sustentabilidad con parámetros de comparación y en la denominada “triple cuenta de resultados” o áreas de impacto, a saber, económica, social y ambiental, con la finalidad de facilitar la comprensión, transparentar y aumentar la credibilidad de dichos informes en todo el mundo.

En este marco y con la convicción de que el Estado es el principal garante del libre ejercicio de los derechos y concibiendo al mismo como tutor del bienestar general y quien “debe dar el ejemplo”, la presidenta de la República Argentina, Dra. Cristina Fernández de Kirchner, a través del decreto 2083/2011, crea en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación la Subsecretaría de Responsabilidad Social que conforme sus considerandos entiende a la misma como “...una forma de gestión definida por la relación ética y transparente relacionada con el establecimiento de metas compatibles con el desarrollo sustentable de la sociedad, preservando recursos ambientales y culturales para las futuras generaciones, respetando la diversidad y promoviendo la reducción de las desigualdades sociales” y con la finalidad de profundizar la política social en procura de mayor inserción, inclusión social y transparencia de las organizaciones. Política social que el gobierno nacional lleva adelante desde el año 2003.

Prevé a su vez la promoción, enseñanza y difusión a fin de generar un tejido social socialmente responsable, comprometido y ávido de participación ciudadana transparente y plural, mayor control y participación de las instituciones, tutela del propio patrimonio –entendido este en su concepto más amplio– nacional, cultural y regional; el relevamiento de acciones a nivel nacional y la participación de la ciudadanía en su implementación a través de la promoción de alianzas estratégicas entre los distintos sectores y actores de manera de capitalizar y complementar sus fortalezas en las estrategias y acciones de RS que cada una de ellas lleve adelante, propiciando el intercambio de información y experiencias.

El Estado es quien, a través de su actuar, bajo la modalidad que la ley disponga, debe garantizar el pleno y libre desarrollo de los derechos de los ciudadanos y debe contar con organizaciones que sean socialmente responsables y promuevan un desarrollo sostenible e inclusivo, con prácticas transparentes y en articulación con todos los sectores de la sociedad civil.

En este contexto, el pasado 26 de abril, la senadora María Laura Leguizamón presentó ante el Honorable Congreso de la Nación un proyecto de Ley de Balance Social que tiene como finalidad exigir la presentación periódica de dicho instrumento a las empresas públicas así como también a aquellas donde el Estado sea accionista.

El mismo exige la presentación del balance social anual, buen gobierno corporativo, cuidado del medio ambiente, cero tolerancia a la discriminación, buen trato al personal, salarios dignos y posibilidades de desarrollo.

Entiende a las empresas más allá de su propio impacto en la comercialización de bienes y servicios, las ve como generadoras de vínculos y tejidos sociales... a ello aluden sus considerandos "... al hablar de productos, intercambios o personas, cabría entender que la secuencia de productos finales no son meros resultados de procesos económicos que llevan a cubrir otras necesidades, sino que además importa las formas en las que se desarrolla aquel proceso productivo y las cualidades sociales que de ellos se desprendan", agregando que "...esta conceptualización en modo alguno puede atender contra la productividad de las empresas en beneficio de exclusivas conquistas sociales, sino, muy por el contrario, se pretende avanzar en un sentido más amplio de una productividad como unidad mensurable, que permita contemplar las características cualitativas en que se desarrolla la producción y las actividades económicas, conjuntamente con el alcance de necesidades básicas, nivel de empleo, discriminación de cualquier tipo, pautas medioambientales, como así aquellos aspectos que tanto tienen que ver con una

comunidad en vías de mayor armonía y desarrollo".

Por eso el Estado es quien, a través de su actuar, bajo la modalidad que la ley disponga, debe garantizar el pleno y libre desarrollo de los derechos de los ciudadanos y debe contar con organizaciones que sean socialmente responsables y promuevan un desarrollo sostenible e inclusivo, con prácticas transparentes y en articulación con todos los sectores de la sociedad civil.

Este cambio de paradigma lo recepta el proyecto de ley al expresar que "...se logra una metamorfosis donde la empresa se repiensa a sí misma en aspectos de legitimidad, moral pública y privada, y fundamentalmente entendiendo a la Responsabilidad Social no como una opción sino como una necesidad a satisfacer a cada uno de sus integrantes", agregando que las empresas deben "...tener una visión y objetivos de inversión y desarrollo alineados a la visión de país porque así seguramente se entenderá que el lenguaje y el significado de la RSE debe ser tan universal como sea posible, conformando así una herramienta de promoción y apoyo a la implementación de este concepto".

Creemos –sin lugar a dudas– que por este camino que consiste en cambiar la forma de relacionarnos entre nosotros mismos y con el resto del mundo garantizaremos a nuestros compatriotas y todos los hombres que quieran habitar en el suelo argentino un *sumak kawsay*, buen vivir.

A PARTIR DE LA PROFUNDIZACIÓN DEL LIDERAZGO BRASILEÑO EN LA REGIÓN, Y LA CONSOLIDACIÓN DE SU PAPEL INTERNACIONAL COMO PAÍS EMERGENTE, SE ABRE UN ESCENARIO PROPICIO PARA LA CONVERGENCIA DE PROCESOS INTEGRACIONISTAS COMO EL MERCOSUR Y LA UNASUR. LA VISIÓN DEL URUGUAY, SU ROL, Y EL DEL RESTO DE LOS PAÍSES DE LA REGIÓN.

URUGUAY Y LA PERSPECTIVA SUDAMERICANA

por **GERARDO CAETANO**

Historiador y politólogo. Docente e investigador de la Universidad de la República, Uruguay. Director Académico del Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR). Presidente del Consejo Superior de FLACSO





Para una versión más desarrollada y abarcativa de este texto, cfr. *Uruguay y Sudamérica: Mercosur, Unasur y los desafíos de una nueva inserción internacional*, en (Varios autores), *A América do Sul e a Integração Regional*. Brasília, FUNAG, 2012, pp. 119 a 156.

El cambio de matriz de relacionamiento de Uruguay ante Argentina y Brasil

En términos geográficos pero también históricos, el territorio de la Cuenca del Plata ha presentado un contorno bipolar, en el que se distinguen dos **polos hegemónicos**, conformado por los grandes Estados de Argentina y Brasil, y una **zona de frontera**, conformada por los tres *“pequeños”* países restantes (Bolivia, Paraguay y Uruguay). La larga competencia argentino-brasileña por el liderazgo en la región configuró sin duda la base dominante del paradigma del conflicto, que prevaleció en la región por lo menos hasta la década de los ochenta del siglo XX. Por su parte, los restantes “Estados frontera” básicamente “pendularon” –aunque de manera diversa, como veremos– entre los dos gigantes, cerrada definitivamente la vía aislacionista luego de la ominosa destrucción del Paraguay “originario” en la “Guerra de la Triple Alianza”. Sin salida al mar luego de la también condenable “Guerra del Pacífico”, Bolivia, tanto como Paraguay, quedaron en cierto modo convertidos en “prisioneros geopolíticos”, con las consecuentes severas restricciones de esa situación. Uruguay, en cambio, desde su privilegiada ubicación en la desembocadura del estuario platense, pudo tener otras posibilidades de inserción regional e internacional, aunque su historia no puede ser entendida sino en relación estrecha, aunque con mayor flexibilidad, con el devenir de la región.

Esta dualidad o bipolaridad configuró sin duda una de las claves para entender los avatares políticos de la región platense a lo largo de su historia. La gran mayoría de los conflictos que se desplegaron en la historia de la región tuvo que ver con los significados de esta dualidad, en particular con la dialéctica generada por la puja de liderazgo entre los dos “Estados hegemónicos” y por las acciones restringidas implementadas por los otros tres “Estados fronteras”, buscando aprovechar la disputa de sus vecinos “gigantes” y afirmar sus intereses y derechos acotados por las visibles asimetrías de la región. Sin embargo, pese a las asimetrías persistentes y en algunos casos irreversibles

entre el “polo hegemónico” y los países de la “zona de frontera” en el territorio de la Cuenca del Plata, a estos últimos les ha correspondido y les corresponde un rol trascendente en el rumbo de la región. Sin ellos o “contra ellos”, aun unidos, la perspectiva histórica parece indicar que los dos “grandes” no pueden dirimir sus conflictos y mucho menos darle gobernabilidad a la región, con las múltiples implicaciones que ello comporta.

Ni siquiera Argentina y Brasil han terminado de asumir en su totalidad las variadas repercusiones de su nuevo relacionamiento asociativo, como tampoco lo han podido descifrar desde sus respectivas perspectivas los restantes “Estados frontera” de la región platense y los otros países sudamericanos.

La vieja ecuación entre dos “Estados hegemónicos” en competencia y tres “Estados frontera” (muy diversos pero con lógicas pendulares más o menos parecidas) ya no resulta vigente para describir la geopolítica rioplatense.

De todos modos, como muchos autores y actores han venido señalando, ha habido un cambio fundamental en la geopolítica de la región platense. Cuando llegó el momento de cambiar de un paradigma de conflicto a uno de cooperación, cambio histórico que terminó de concretarse con el acercamiento histórico entre los presidentes José Sarney y Raúl Alfonsín a mediados de los ochenta (cambio que en más de un sentido puede ser considerado como parte de una “prehistoria” del Mercosur), Brasil pudo transitar esa coyuntura desde una posición de fuerza. Luego de las intensas disputas por el liderazgo regional que caracterizaron las cuatro décadas de la llamada “era geopolítica” (1930-1970), como bien ha señalado Eliana Zugaib en su libro *A Hidrovia Paraguai-Paraná e seu significado para a diplomacia sul-americana do Brasil*, “Brasil, de forma progresiva, se había transformado en ‘dominador’ de la Cuenca”.

Los números, como vimos indicadores de una ya larga tendencia, revelaban la consolidación del avance brasileño y del retroceso argentino en la puja por la hegemonía de la región del Plata. Mientras Argentina defendía el principio justo del multilateralismo y del regionalismo en el manejo de la Cuenca, Brasil respondía desde su vieja tradición desarrollista desplegando ingentes esfuerzos en construir obras, sin por ello descuidar el frente diplomático. Hacia fines de los ochenta, mientras Brasil podía ostentar una participación total o bilateral en 35 obras hidroeléctricas en la zona de la Cuenca, Argentina sólo disponía de Salto Grande, compartida con el Uruguay. La evolución de los respectivos PBI perfilaba orientaciones muy ilustrativas en la misma dirección.

Esta transformación histórica que varió de modo radical la pauta de relaciones entre Argentina y Brasil, proyectó sus implicaciones de cambio no sólo en la cuenca platense sino que coadyuvó a alterar de manera significativa los ejes del equilibrio regional en el conjunto de Sudamérica. Ni siquiera Argentina y

Brasil han terminado de asumir en su totalidad las variadas repercusiones de su nuevo relacionamiento asociativo, como tampoco lo han podido descifrar desde sus respectivas perspectivas los restantes “Estados frontera” de la región platense y los otros países sudamericanos. Mientras Brasil en las últimas décadas ha devenido cada vez más en un emergente “actor global”, lo que por lo menos reformula el nivel de sus compromisos e intereses en la región, Argentina no parece terminar de definir sus nuevos niveles de aportes y exigencias en esa nueva relación de bilateralidad con su otrora rival. Más allá de que sobre el punto abundan las generalizaciones de diversa índole, tampoco el Mercosur ni el resto de América del Sur han afirmado con precisión a nivel de su trayectoria como bloque el impacto de ese nuevo bilateralismo argentino-brasileño en el proyecto regional. A ello debe sumársele el que no resulta sencillo imaginar en la práctica modalidades no excluyentes para el despliegue concreto de esa bilateralidad preferencial argentino-brasileña. En cualquier caso, la vieja ecuación entre dos “Estados hegemónicos” en competencia y tres “Estados frontera” (muy diversos pero con lógicas pendulares más o menos parecidas) ya no resulta vigente para describir la geopolítica rioplatense.

Por su parte, luego de los dramáticos acontecimientos vividos durante la crisis del 2001 y 2002, Argentina ha experimentado y experimenta dificultades objetivas para afirmar una política exterior genuinamente consistente, que viabilice un rumbo sólido en materia de estrategias de inserción internacional. Las dramáticas consecuencias de la crisis económica y financiera que el país debió afrontar, los legados no menos traumáticos de una sociedad fuertemente pauperizada y violentada durante muchos años, así como las exigencias de reformular las lógicas de acumulación política en clave nacional (dentro de un cuadro de fuerte disgregación y enfrentamiento), marcaron durante mucho tiempo en la agenda argentina una neta primacía de la



Este cambio geopolítico que ha respaldado la profundización del liderazgo brasileño en la región, sumado a la fuerte consolidación de su papel internacional como país emergente en el marco de los BRICS, constituyen procesos que desde más de una perspectiva abonan un escenario propicio para la complementariedad práctica de procesos integracionistas de diversa índole como el Mercosur y Unasur.

atención por lo local sobre los requerimientos de los escenarios regionales e internacionales. Más aún, las respuestas e iniciativas desplegadas en estos últimos ámbitos provinieron muy frecuentemente de cálculos, visiones y a veces imposiciones del marco de las problemáticas internas de lo nacional, anteponiéndose claramente a la puesta en práctica de estrategias diseñadas y pensadas de modo específico sobre el área externa y en particular regional. Todo esto parece haber pesado incluso en la respuesta ensayada frente a los requerimientos del nuevo paradigma cooperativo del bilateralismo concretado con Brasil.

Como se ha advertido anteriormente, todos estos procesos han cambiado también radicalmente la matriz tradicional de relacionamiento del Uruguay con sus dos gigantes vecinos, pero tampoco los intentos desplegados en esa dirección por el Estado uruguayo han terminado de configurar una respuesta sólida ante los nuevos contextos. Si parece incontrovertible que las tradicionales dialécticas pendulares o el rol de factor principal de equilibrio regional ya no resultan respuestas suficientes y a menudo posibles, no han resultado tan claras las opciones alternativas que se ha buscado ensayar. Si ha quedado una vez más claro que un Mercosur sin Uruguay resulta casi impensable

por poco creíble, si también se ha reafirmado que el Estado oriental no puede darse el lujo de disputar al mismo tiempo con sus dos gigantes vecinos, las respuestas “soberanistas” de viejo cuño así como las “tentaciones de fuga” en dirección a soñadas asociaciones privilegiadas con las grandes potencias (del tipo de la hipótesis de un eventual TLC con los Estados Unidos como el propuesto en el 2006) han vuelto –como vimos– a aparecer en los últimos años, incluso con impulsos y apoyos desde algunas tiendas no previstas.

Este cambio geopolítico que ha respaldado la profundización del liderazgo brasileño en la región, sumado a la fuerte consolidación de su papel internacional como país emergente en el marco de los BRICS, constituyen procesos que desde más de una perspectiva abonan un escenario propicio para la complementariedad práctica de procesos integracionistas de diversa índole como el Mercosur y Unasur. Desde los contornos sureños de la frontera con el gigante sudamericano, la perspectiva de un país con las características de Uruguay parece alinearse en esa dirección.

Uruguay y Brasil, Mercosur y Unasur

Parece plausible la noción de que para Uruguay, así como para la mayoría de los países sudamericanos, Brasil es un país y un socio decisivo en términos de política exterior y de estrategias de inserción internacional. Asimismo, tampoco resulta una novedad el interés estratégico de Brasil en afirmar una estrategia sudamericana, fundamentalmente –aunque no exclusivamente– a través de la Unasur. En un reportaje del 10 de mayo de 2011 que le hiciera Martín Granovsky para el periódico *Página 12* de Buenos Aires, el ex Alto Representante del Mercosur y figura relevante de la historia reciente de Itamaraty, el embajador Samuel Pinheiro Guimaraes sintetizaba de manera muy precisa varias de las razones de esa apuesta: *“Brasil tiene interés muy fuerte en el desarrollo de toda la región pese a las asimetrías entre los distintos países. No es un imperio, no quiere serlo ni quiere repetir los errores de los imperios. Al contrario. Cree en asociarse, en cooperar, en reformar un sistema internacional que se caracteriza, a mi juicio, por la convivencia de potencias centrales y de ex colonias, como nosotros. (...) Tenemos muchos vecinos. Si no contamos a los Estados Unidos, que creen tener 191 vecinos, estamos después de China y Rusia. Ellos tienen 14. Nosotros, 10. Con ese número tan grande, está claro que es mejor tener vecinos estables, en buenas condiciones y en paz. Uno en la vida no quiere vecinos turbulentos y pobres. (...) Nosotros no quisimos el ALCA, en 2005, no sólo por razones comerciales. El ALCA era una política económica completa, que abarcaba comercio, inversiones, negocios y propiedad intelectual. (...) Unasur es (también) un modo de mantener cerca nuestro a países que comercialmente optaron por otras políticas. Es bueno que todos integremos el Consejo Sudamericano de Defensa. A mí me despierta sospechas escuchar cuando me recomiendan que no nos preocupemos por nuestra defensa, que otro se va a ocupar. Somos pacíficos, pero no tenemos por qué estar desarmados cuando otros tienen armas y las desarrollan y cuando sabemos que la industria militar es clave para el desarrollo tecnológico”*.

Como bien señalaba Pinheiro Guimaraes, la geografía o, mejor dicho, la geopolítica, constituye el primer factor que vincula a Brasil con una perspectiva de integración sudamericana. Brasil limita con diez de los doce países sudamericanos, todos menos Ecuador y Chile. Esta ya era una línea rectora de la política exterior de Brasil desde los tiempos del Barón de Río Branco y aun

antes. Por otra parte, convergen intereses políticos, económicos y de seguridad para afirmar el tropismo brasileño hacia un bloque sudamericano. Piénsese por ejemplo en cualquier perspectiva de afincamiento regional de Brasil y se converge con rapidez en la idea sudamericana. Temas decisivos para el gigante sudamericano como por ejemplo la seguridad de sus fronteras, la consolidación de su influencia a nivel de zonas estratégicas como la Amazonia o la Cuenca del Plata, la proyección de obras de infraestructura que le resultan ya imprescindibles como los corredores bioceánicos que comuniquen el Atlántico y el Pacífico, su ecuación energética, entre otros muchos, son factores que empujan con fuerza en la misma dirección.

A partir de argumentaciones como las de Pinheiro Guimaraes, con otros países del subcontinente, Uruguay puede encontrar muchas razones para apoyar ese proyecto de integración sudamericana, con sus límites y sus alcances precisos. Sin embargo, hay una serie de condiciones, prioritariamente dirigidas para Brasil, cuyo cumplimiento resulta muy relevante a los efectos de consolidar esa apuesta como vector de la política exterior uruguaya. En primer lugar, **la integración sudamericana en general y Unasur en particular deben ser complementarias y no alternativas al Mercosur**. Unasur puede hacer menos cosas que Mercosur. Puede ser un espacio de concertación política que garantice paz y estabilidad democrática en el continente. Puede ser un escenario ideal para la convergencia de políticas públicas regionales en temas especialmente estratégicos como energía y medio ambiente, infraestructuras e integración física, migraciones, entre otros. También puede ser un foro político de mucha relevancia, tanto para facilitar la convergencia de posturas comunes entre los países sudamericanos para promover en organismos multilaterales, así como para establecer acuerdos de contingencia ante coyunturas internacionales amenazantes. No puede ser en cambio una “unión aduanera” como sí lo puede ser –pese a sus demoras y perforaciones– el Mercosur, en tanto espacio integrado de desarrollo y bloque con agenda externa común, capaz de participar en negociaciones comerciales con países y actores regionales extra zona.

Un temor extendido entre algunos analistas sudamericanos es que la apuesta brasileña a la Unasur termine, como señaláramos, flexibilizando hasta la vacuidad al Mercosur desde sus

objetivos más ambiciosos, en particular como “unión aduanera”. Este proyecto necesita de una agenda externa del Mercosur con más logros y resultados positivos que los obtenidos hasta el presente. Si ello se concretara en los hechos, la vieja lógica de la política de los “círculos concéntricos”, que tanto le sirvió al Uruguay, bien podría ser la teoría de una integración sudamericana que complemente y potencie al Mercosur.

Una segunda condición tiene que ver con las capacidades de liderazgo de Brasil y los modos específicos de su ejercicio. A este respecto sin duda que habrá que superar interpelaciones y requerimientos muy específicos, que se fundan no sólo en una historia conflictiva y difícil en la región, sino también en interrogantes que surgen de tiempos e iniciativas más recientes. Las siguientes opiniones de Sixto Portela, en torno a la interpretación de ciertas prácticas bilaterales ensayadas por Brasil en los últimos años con sus países vecinos, en el marco de la aplicación del llamado “Programa de Sustitución Competitiva de Importaciones” (PSCI), sirven como un ejemplo entre muchos similares que podrían citarse.

“El PSCI –señala Portela– constituye una oferta unilateral de Brasil que si bien alcanza a todos los países suramericanos, lo hace considerándolos individualmente, comprendiendo también a sus empresarios en forma particular, en tanto participen de las actividades que se realicen, tanto sea por sí como a través

Brasil debe actuar con una clara voluntad política que afirme en los hechos la noción rectora de que el interés estratégico brasileño se identifica en forma estrecha con el desarrollo paralelo de sus socios-vecinos del subcontinente sudamericano.

de sus organizaciones. Está implícita la posibilidad para ellos de llegar al mundo asociados a empresas brasileñas, usando su logística abierta a las rutas del Atlántico, y contando, en tanto se considere necesario y se pueda obtener, con el apoyo financiero que aquellas empresas tienen en el Brasil y el que organismos multilaterales otorguen. Brasil genera con cada uno de los países suramericanos una relación radial, con él como centro, lo que socava el concepto de integración regional, en un diseño que, a priori, podría dejar bajo su conducción aspectos fundamentales del movimiento económico de América del Sur, salvo que aquellos utilizaran esquemas semejantes con los demás, lo que no ha ocurrido ni Brasil ha sugerido”.

Señala además Portela: “*Para la aplicación del PSCI Brasil firmó Memorandos de Entendimiento individuales con ocho países suramericanos: Bolivia, el 18/11/2003, en Brasilia; Chile, el 23/8/2004, en Santiago; Colombia, el 27/6/2005, en Bogotá; Perú, el 17/2/2006, en Lima; Ecuador, el 10/9/2006, en Río de Janeiro; Uruguay, el 26/2/2007, en Colonia; Paraguay, el 21/5/2007, en Asunción; y el ya mencionado con Argentina. Esos Memorandos no son idénticos, pudiendo distinguirse tres modelos; uno, el firmado con Bolivia, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay; otro, el suscrito con Chile; y finalmente, el acordado con Argentina cuyo contenido, por lo dicho al final del segundo párrafo de este informe, ahora es dudoso. En todos se crea un Grupo de Trabajo para su seguimiento. En general se establece en ellos la promoción en Brasil de los productos y servicios originarios del país co-contratante, lo que se hará a través de acciones bilaterales acordadas con cada uno*”.

Aun desde un formato más “soft”, este tipo de modalidades de “relación radial” –y hay otros ejemplos que podrían sumarse a esta interpretación del PSCI– generan sin duda desconfianza entre los países vecinos y ello puede empantanar los caminos de una integración sudamericana. Para evitar ello Brasil debe actuar con una clara voluntad política que afirme en los hechos la noción rectora de que el interés estratégico brasileño se identifica en forma estrecha con el desarrollo paralelo de sus socios-vecinos del subcontinente sudamericano. Para concretarlo, **el gigante sudamericano debe estar dispuesto a un reconocimiento explícito y operativo de las asimetrías que tiene con los otros países sudamericanos y ejercer en forma asociativa un genuino liderazgo integrador.** Por cierto que el ejercicio de ese liderazgo –y hoy por hoy Brasil es el único país sudamericano capaz de cumplir con ese rol en la integración sudamericana– hay que estar dispuesto a “pagar costos”, los mismos que han pagado otros países que en la historia reciente han jugado roles similares en otros procesos parangonables (por ejemplo, Alemania y Francia en la fundación y consolidación de la Unión Europea).

Todo depende en buena medida de la existencia de una fuerte voluntad política integracionista y de la acumulación de suficiente masa crítica para afirmar la fecundidad estratégica de una iniciativa con todas estas grandes implicaciones históricas.

Por último, otra condición necesaria para que países como Uruguay converjan en forma más decidida y convencida en una sólida perspectiva de integración sudamericana tiene que ver con **la necesidad de no afirmar la visión sudamericanista como alternativa casi excluyente frente a un latinoamericanismo genuino, no retórico.** Con frecuencia, en el discurso diplomático y gubernamental de las elites brasileñas, la invocación a Sudamérica ha reemplazado en forma clara a la referencia latinoamericanista. No cabe duda de que en esa circunstancia convergen varias razones: la puja de liderazgos con México, el alineamiento indudable de este y de la región centroamericana y caribeña con los Estados Unidos, la divergencia creciente de políticas y de intereses comerciales, entre otras muchas. Si todo esto es cierto y tiene consecuencias reales, no resulta menos importante desde un punto de vista estratégico la necesidad de mantener proyectos y estrategias comunes con países con los que se mantienen innegables vínculos históricos, culturales y políticos. Para un país como Uruguay, la afirmación de una integración sudamericanista no puede suponer el abandono de los vínculos latinoamericanistas, de manera particular con México y algunos países centroamericanos con los que existen lazos de muy diversa índole. Creemos que desde una definición precisa de límites y alcances y desde una estrategia nuevamente de “círculos concéntricos”, tampoco para Brasil resulta ventajosa esa polaridad excluyente. Del mismo modo que lo que ocurre entre las perspectivas del Mercosur y de la Unasur, también es necesario que la integración sudamericana encuentre los

camino para afirmar lógicas de complementariedad con el horizonte latinoamericano, de acuerdo con modalidades específicas, concretas y viables.

Estos tres son entonces los requerimientos más relevantes desde la perspectiva uruguaya –y creemos que de la gran mayoría de los otros países sudamericanos– para converger con convicción y vigor hacia el horizonte estratégico de una integración sudamericana: i) el ejercicio por parte de Brasil de un liderazgo integrador que asuma en serio la atención de las asimetrías, bien distante de la tentación de una hegemonía “radial” asentada en claves bilaterales; ii) el establecimiento de vínculos de complementariedad entre proyectos distintos como son el Mercosur y Unasur, cuidando de articular con sabiduría los límites y alcances diferentes de cada bloque integrador; iii) el evitar con realismo que la integración sudamericana suponga la abdicación del proyecto de convergencia latinoamericanista, desde el reconocimiento de las dificultades pero también de las potencialidades de la implementación de estrategias convergentes en este sentido. No dejamos de advertir las dificultades y retos específicos que implica el cumplimiento de estos requerimientos. Pero también creemos que en términos estratégicos no sólo la perspectiva de la integración sudamericana se ve favorecida de esta forma. El propio Brasil –creemos– tiene también muchos motivos para visualizar como una inversión prospectiva de claro signo positivo para su interés nacional los contornos de esta apuesta. Todo depende en buena medida de la existencia de una fuerte voluntad política integracionista y de la acumulación de suficiente masa crítica para afirmar la fecundidad estratégica de una iniciativa con todas estas grandes implicaciones históricas.

por **SEBASTIÁN VALDOMIR**
*Sociólogo. Asesor de Relaciones
Internacionales, Intendencia de
Montevideo*



LA CONSTRUCCIÓN DE LA IDENTIDAD Y LA CIUDADANÍA REGIONAL ES CLAVE PARA LA CONSOLIDACIÓN DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN. PARA ESTO ES NECESARIO DECONSTRUIR LA IDEA DE QUE SOMOS DISTINTOS Y AJENOS ENTRE LOS PUEBLOS QUE COMPONEN AMÉRICA LATINA Y FOMENTAR LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN POPULAR. ESTA ES LA TAREA A ENCARAR POR PARTE DE LOS GOBIERNOS LOCALES.

EL ROL DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN LA PROFUNDIZACIÓN DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL



Los contenidos y conceptos de la presente nota son de responsabilidad exclusiva del autor.

El contexto actual de Sudamérica está signado por la profundización de los procesos de integración regional, lo cual cobra una dimensión especial en el marco de las profundas transformaciones geopolíticas que se suceden a nivel global. La región está jugando un papel activo en la emergencia de nuevos bloques de poder a nivel global, y ello responde al hecho de que se han dado y se están dando pasos para superar paulatinamente la inserción internacional subordinada que le asignaba el modelo neoliberal implementado durante la década de los años '90.

Los diferentes procesos de integración regional, llámense Unasur, ALBA o Mercosur, con sus diferentes niveles, lógicas de funcionamiento y potencialidades, buscan recrear un espacio regional que en los hechos ha estado perforado por años de políticas neoliberales y aperturas comerciales indiscriminadas, producto de los Tratados de Libre Comercio (TLC) que impulsó Estados Unidos como estrategia para la región.

En ese marco histórico es importante reconocer los diferentes sentidos y potencialidades que tienen estos procesos de integración regional, y resulta estratégico no hacerlos competir de manera ficticia uno con otro, u otros. Los procesos de integración regional también tienen la particularidad de que se insertan en un escenario global donde la multipolaridad incipiente ya ha detectado las fallas y lagunas de los mecanismos multilaterales existentes.

La Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) ha registrado avances sustanciales en los últimos años, sobre todo definiendo marcos de acción conjuntos por ejemplo en el terreno de la concertación económica ante la crisis económica en Estados Unidos y Europa. Por otra parte, la búsqueda de concertación política regional que caracteriza al funcionamiento de Unasur instala en ciertos temas como el financiamiento para el desarrollo, infraestructura regional, defensa, salud y políticas sociales, una dinámica nueva para procurar acuerdos estratégicos.

En el caso del Mercosur, el funcionamiento institucional es distinto pero también se ha convertido en un espacio de profundización de la integración regional sudamericana. La transición de un Mercosur netamente funcional a la estrategia neoliberal, que operó desde la creación del bloque y durante la década de los '90, a un bloque que acompaña los cambios políticos que se registraron en la Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay y Venezuela, ha posibilitado dar un salto cualitativo en la concertación política, así como su expansión hacia otros temas más allá de lo puramente comercial.

En ambos casos han sido los procesos de cambios políticos –en estos y otros países como Bolivia, Ecuador, y más recientemente Perú– los que han dado paso a una concepción diferente de la integración regional, y generado pasos en la creación o reformulación de los bloques regionales.

Los diferentes procesos de integración regional, llámense Unasur, ALBA o Mercosur, con sus diferentes niveles, lógicas de funcionamiento y potencialidades, buscan recrear un espacio regional que en los hechos ha estado perforado por años de políticas neoliberales y aperturas comerciales indiscriminadas.

Los gobiernos locales y la integración

Si se comparte el objetivo estratégico de la profundización de la integración regional, entonces las ciudades y los gobiernos locales deben jugar un rol fundamental en su desarrollo político. Es decir, los gobiernos locales tienen un papel en el proceso de integración regional en tanto se tiene el objetivo de profundizar la integración. No es un juego de palabras; se derivan varias cosas con esto: para empezar, que la integración no se trata sólo de un proceso de los gobiernos nacionales. No se trata sólo de coordinaciones macroeconómicas, de políticas comerciales, sino que se trata de generar ciudadanía regional.

Siguiendo este enfoque, la integración regional necesita de la acción de los gobiernos locales. Para ser profundizada, y para ser mantenida. Los gobiernos locales son un sujeto clave (no el único) en la acción de generar ciudadanía, a través de sus políticas, de sus objetivos. En conclusión: se trata de un camino de dos vías, los gobiernos locales precisan de la integración regional, tanto como la integración regional requiere de la acción de los gobiernos locales para su avance.

Como toda acción afirmativa, la ciudadanía regional es una construcción política. Se trata de la perspectiva de la ciudadanía regional como el sentimiento de pertenencia de los ciudadanos y ciudadanas a una comunidad regional, que no niega (y no debe negar) el espacio local, sino que debe definirse como la conjunción de nuestras diversidades culturales.

Por supuesto que esta construcción no es tarea fácil. Nos han educado en base a acentuar nuestras diferencias en lugar de celebrar nuestra identidad como pueblos latinoamericanos. Pueblos rebeldes, pueblos que han conquistado sus derechos en base a muchos sacrificios, resistencias y esfuerzos durante décadas y siglos. Eso nos une. La construcción de la identidad regional como base para la ciudadanía regional implicará deconstruir la idea de que somos distintos y ajenos entre los pueblos que componen América latina.

La construcción de ciudadanía regional no es una tarea fácil. Construir identidad y deconstruir la idea de que somos distintos no es fácil, porque existen fuerzas e intereses que operan en sentido contrario. El aspecto a remarcar es que se trata de un terreno de disputa política, de disputa ideológica.

La integración no se trata sólo de un proceso de los gobiernos nacionales. No se trata sólo de coordinaciones macroeconómicas, de políticas comerciales, sino que se trata de generar ciudadanía regional.

Es el terreno de la disputa ideológica con las otras concepciones de la política, que sólo reconocen derechos a quienes pueden pagar por ellos. Esta política opera con una concepción de clientes, y no de ciudadanos.

Por la experiencia acumulada en América latina desde mediados de los '80 y los años '90, es importante remarcar que en la agenda política de las transformaciones hacia la democratización de nuestras sociedades también han jugado un papel fundamental los procesos de fuerzas de izquierda que han tenido la responsabilidad de estar al frente de gobiernos locales (a principios de la década de los '80, la primera gran ciudad gobernada por la izquierda en Latinoamérica fue Lima, capital de Perú. En 1985, la izquierda también pasó a gobernar la

La construcción de la identidad regional como base para la ciudadanía regional implicará deconstruir la idea de que somos distintos y ajenos entre los pueblos que componen América latina.

ciudad de Fortaleza, capital del estado de Ceará en el nordeste de Brasil. En 1988, el PT logró vencer en San Pablo, la segunda mayor urbe de América latina. En 1989 el Frente Amplio logra la victoria en Montevideo. Desde esos años, otras grandes urbes de la región han tenido o tienen gobiernos de izquierda, como el Distrito Federal de México, Porto Alegre, Rosario, Buenos Aires, Belém, San Salvador, Bogotá). Esta agenda incluye la creación de mecanismos de participación popular, la descentralización democratizadora, la recuperación y democratización de espacios públicos, el Presupuesto Participativo, la profundización del Transporte Colectivo Público, la democratización en el acceso a la cultura y a la producción de cultura.

Es necesario enumerar esta agenda porque en su desarrollo ha sido fundamental el papel de los gobiernos locales de izquierda en América latina. Todas estas políticas son generadoras de ciudadanía, son instrumentos que sirven para avanzar en una agenda positiva de derechos. Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Derechos Humanos.

La esfera de lo local y la tarea de los gobiernos locales se presentó entonces como un laboratorio para la aplicación de políticas de transformaciones sociales y de democratización de las sociedades, en la mayoría de los casos, a contrapelo de las iniciativas de los gobiernos nacionales, en su mayoría hegemónizados por partidos de derecha. A nivel general entonces, con mayor o menor profundidad, con discontinuidades o contradicciones de diverso tipo pero con un énfasis e intención de potenciar la participación de la ciudadanía, es que la agenda de la profundización democrática impulsada desde lo local intentó contener la agenda neoliberal, excluyente y concentradora impulsada desde los gobiernos nacionales.

Profundización de la integración

El contexto actual es cualitativamente distinto del de la década de los '90. El objetivo de los proyectos de izquierda en la región sigue siendo transformar nuestras sociedades tras los tremendos impactos causados por las dictaduras militares primero y el neoliberalismo de los '90 después. Pero las posibilidades que tenemos para avanzar en ello son distintas. Y la integración regional es una de esas grandes posibilidades.

En este sentido, es necesario jerarquizar el instrumento que es el gobierno local para transformar la sociedad. Y agregar a ello que en los procesos de integración regional en curso (como Unasur), es necesario contemplar la participación institucional de los gobiernos locales.

El ejemplo de la red Mercociudades, la principal red de ciudades de Sudamérica, que agrupa a 263 ciudades de la Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Paraguay, Uruguay y Venezuela, es muy ilustrativo. Fundada en 1995 por doce ciudades, en pleno auge del Mercosur neoliberal, se propuso en ese contexto un enfoque diferente y centró su accionar en la creación de ciudadanía regional con miras a alcanzar un desarrollo sustentable, con justicia e inclusión social, poniendo en el centro al ciudadano y no al mercado como lo planteó el modelo neoliberal que era impulsado desde los gobiernos nacionales en aquella década.

El crecimiento que ha tenido Mercociudades en el impulso de una integración regional con participación social y profundización de la dimensión social y ciudadana del proceso integrador también ha sido reforzado por el hecho de que está reconocida en la institucionalidad formal del Mercosur, a través de la participación de la red y las ciudades que la integran en el Foro Consultivo de Ciudades y Regiones del Mercosur.

Este ejemplo puede ser tomado como referencia para el caso de la vinculación con Unasur.

Para tener avances equilibrados y duraderos en términos de justicia social, democratización política y sustentabilidad ambiental, es necesario que gobiernos locales y bloques de integración regional dialoguen y, por qué no planteárselo, directamente trabajen de manera coordinada.

Reflexiones finales

En momentos en que la presente nota se está editando, se divulgó un material de prensa sobre un acuerdo entre el gobierno de Honduras e inversionistas extranjeros para la construcción de “ciudades modelo” en su territorio, con su propia administración, seguridad, normas tributarias y de administración de justicia, totalmente desvinculados del Estado hondureño. Esta iniciativa se propone iniciar con al menos tres ciudades, privatizando todo el marco de decisiones en los inversores extranjeros, con un supuesto objetivo de combatir la desigualdad social, el poder del narcotráfico y la creación de empleos.

Este tipo de iniciativas van precisamente en la dirección opuesta al enfoque de promover y profundizar la democratización y el “derecho a la ciudad” para los pueblos latinoamericanos. En un contexto actual que marca que casi el 80% de la población latinoamericana habita en ciudades y es considerada como la región más urbanizada del mundo.

Según el último Informe de ONU Hábitat “Estado de las ciudades en América Latina y el Caribe 2012; Rumbo a una nueva transición urbana”, se está en condiciones de plantear un nuevo marco de acción orientado a lograr un desarrollo sustentable en el nuevo ciclo de transformaciones de las ciudades en la región. Si la primera transición urbana procesada en las décadas pasadas estuvo pautada por las grandes fracturas sociales, territoriales, de gobernanza, en la provisión de servicios públicos, esta “segunda transición”

debería plantear claramente cuáles son los desafíos que es necesario resolver. Por ejemplo, las profundas desigualdades sociales que aún tienen a América latina como la región más desigual del planeta, y que se refuerzan y amplifican en los contextos urbanos.

Es en este escenario en el cual les toca operar a los procesos de integración regional. Para tener avances equilibrados y duraderos en términos de justicia social, democratización política y sustentabilidad ambiental, es necesario que gobiernos locales y bloques de integración regional dialoguen y, por qué no planteárselo, directamente trabajen de manera coordinada. Esta perspectiva política y esta agenda, hoy, solamente puede ser llevada adelante con la profundidad que el momento actual exige, por las fuerzas políticas de izquierda, la sociedad civil organizada, los movimientos sociales, las organizaciones de trabajadores. Esta es la profundización de la integración regional.



por MARIANO LUNA

Jefe Dpto. Negociaciones Internacionales de ADIMRA. Coordinador Proyecto de Integración Productiva en el Mercosur (ORPIP/AECID). Profesor universitario

LA INTEGRACIÓN PRODUCTIVA AUMENTA LA PERSPECTIVA DE LA ESCALA, EN SU DIMENSIÓN Y EN SU ACCESO A NUEVOS MERCADOS. LAS EMPRESAS PRIVADAS CUMPLEN UN ROL CENTRAL, PERO ES EL ESTADO, MEDIANTE LA SANCIÓN DE NORMAS Y DE LA APLICACIÓN DE INCENTIVOS, EL ENCARGADO DE GENERAR LAS CONDICIONES PARA QUE AQUELLAS SE INTEGREN PRODUCTIVAMENTE.

LA INTEGRACIÓN PRODUCTIVA EN LA UNASUR

La integración productiva está en boca de todos. Cuando surgen nuevos temas en la agenda pública, y especialmente –como en este caso– en la agenda pública regional, surge la necesidad de pensar qué contextos y coyunturas sobrevienen para que este fenómeno se imponga como tema.

En toda declaración de presidentes o de altos funcionarios se observa recurrentemente la mención a la generación de más integración productiva. Es decir, ya no es sólo una idea académica sino una realidad política.

Primeramente vale hacernos la siguiente pregunta: ¿qué se entiende por integración productiva? Resulta práctico conceptualizarla como todo proceso entre dos o más unidades productivas mediante el cual se generan mayores capacidades de producción, con mayor valor agregado y mayor escala.

Siendo incluso más amplio en el concepto, se puede afirmar que a todo proceso conjunto que genere nuevos puestos de trabajo en los países donde las unidades productivas intervienen, también se lo puede tomar como integración productiva.

Sí resulta importante aclarar que la integración productiva no puede ser tomada en consideración cuando el proceso genera más asimetría entre los actores, donde la lógica sea de “suma cero”. En ese sentido, las fusiones y adquisiciones no pueden ser tildadas exclusivamente como una de las manifestaciones de integración productiva.

¿Por qué ahora se expresa con fuerza el fenómeno de la integración productiva en la región?

Como primera mención sobre sus causas, los más de 30 años transitados por la ALADI y el camino recorrido por sus acuerdos comerciales, hablan de una cierta madurez en la lógica de integración de la región.

Se ha avanzado en la profundización política, más allá de los signos políticos o las interferencias que llegan desde extra-región, donde los líderes han afrontado con rápidos reflejos soluciones ante imprevistos sociales, políticos y medioambientales. Pero también se han profundizado los flujos comerciales que aumentaron sostenidamente más de 15 veces en tres décadas de integración, e incluso en 2011 se ha llegado a un récord histórico

de comercio intrarregional de U\$S 160.000 millones.

Hoy nos encontramos con una zona prácticamente de libre comercio, donde sus acuerdos comerciales han convergido hacia más integración, pero donde se observa a su vez una baja integración entre sus estructuras productivas. Los flujos comerciales no aseguraron una región integrada, un desarrollo genuino, y no están alcanzando para lograr una región con los niveles de crecimiento actuales de otras regiones en desarrollo.

La convergencia generada en torno a las bondades del Tratado de Montevideo del '80, fueron positivas pero aun así no alcanzan para los estándares de desarrollo de la media mundial. Es necesario ir hacia un estadio *post-comercial*. Esto no significa desentendernos del comercio, por el contrario, sabiendo la importancia del mismo, es menester avanzar hacia una etapa superior que incluya, potencie, pero también haga trascender lo comercial. En ese nuevo estadio es donde juega un rol importante la integración productiva.



Realidades de un contexto internacional incierto

Estamos viviendo momentos de fuerte incertidumbre internacional, donde se observan preocupantes desaceleraciones en la marcha económica de países desarrollados y crecientes escenarios de “guerra de monedas”. Esto genera, entre otras manifestaciones, que importantes excedentes de producción se vuelquen hacia la periferia, generando fuertes distorsiones y desvíos de comercio.

El fenómeno de la canibalización de los precios internacionales, sumado –en muchos rubros industriales– al aumento de los costos internos en moneda local y en dólares, hace que la competitividad de las empresas de la región y sobre todo de las argentinas se vea seriamente afectada.

¿Para qué resulta necesaria la integración productiva?

Como reaseguro ante la crisis.

La integración productiva puede ser una de las alternativas que pueden jugar como reaseguro ante crisis, o al menos ante contextos adversos.

Un proyecto de integración productiva exige compromisos al menos de dos partes, que saben mutuamente que las amenazas no se generan por la región (o no solamente por ella) sino por la liquidación de precios de mercados desarrollados.

Ante *shocks* externos las empresas que están inmersas en un proyecto de integración productiva estarán mejor preparadas para ese contexto.

Para generar nuevas capacidades.

Estar inmerso en un proyecto asociativo con otra contraparte regional genera automáticamente en la empresa la necesidad de adaptarse al nuevo esquema, planificar a mediano y largo plazo, y proyectar en conjunto sus acciones.

El rol del sector privado es intrínseco a la integración productiva, sin empresas no podemos hablar de integración productiva, quedaría cómodamente en proposiciones teóricas sin evidencias empíricas, y –en definitiva– sin mayores negocios, sin mayores empleos.

El Estado es el encargado de establecer “el marco” para que las empresas se integren productivamente, generando las normas y los incentivos para el acercamiento empresarial. Eso significa lograr un fuerte compromiso político armonizando regímenes nacionales hacia entendimientos regionales que trasciendan lo puramente estatal.

Este proceso de planificación, desde ya más profundo que una operatoria de comercio exterior, genera mejorar procesos productivos, lograr flexibilidad en la gestión y planificación y desarrollar buenas prácticas empresarias. La integración productiva lleva a la excelencia, a la búsqueda constante de innovación.

Cualquier proceso asociativo muchas veces se concibe con un socio que se encuentre “a la medida” de las necesidades de la otra empresa. En ese caso, sólo resta profundizar las ventajas comparativas que presentan los esquemas productivos de las empresas involucradas. Una alianza estratégica complementando ofertas, una asociación donde cada unidad productiva incorpore sus eslabones de fabricación más competitivos, son algunas experiencias ricardianas que aprovechan variables preestablecidas, estáticas.

Pero también la integración productiva fuerza o tiende a forzar el *statu quo*. Lo mencionado, donde las empresas mejoran sus capacidades y producciones, lleva a que el proceso que llevan a cabo las mismas para integrarse productivamente genere nuevas ventajas comparativas dinámicas, es decir, ventajas que se van creando sinérgicamente a medida que el proceso de asociatividad avanza. Eso se observa en la generación de desarrollo de proveedores en “empresas ancla” o en proyectos asociativos regionales para fortalecer ofertas ante licitaciones públicas.

El proceso en sí mismo genera que las empresas compartan conocimiento a la vez que en conjunto crean nuevos conocimientos. Esto genera un proceso virtuoso donde (necesariamente) no se incorpora *know how*, sino que se crea –del propio seno de las empresas involucradas– el *know how* para esa integración.

Para aprovechar nuevos mercados.

Toda empresa exportadora que se precie de tal, tiene siempre en vista su plaza de venta, el mercado al cual vender sus productos. Contar con un mercado cooptado o amigable al producto exportable genera previsibilidad, incentiva a la inversión y disminuye márgenes de riesgo.

Justamente la integración productiva de alguna manera aumenta automáticamente la perspectiva de la escala, en su dimensión y en su acceso a nuevos mercados.

La contraparte en un proceso asociativo facilita a la otra el conocimiento de las redes comerciales en el mercado de destino, los canales de distribución ya aceitados por la historia comercial de su socio, los puntos de ventas ya establecidos, etcétera.

Para disminuir asimetrías.

Las empresas tienen su genuino interés de buscar la renta y en ese sentido no siempre tienen la oportunidad de ver el bosque, es decir, de ver un proceso de integración a nivel macro.

Pero los Estados sí tienen presente que la generación de capacidades disminuye vulnerabilidades, y visto desde un espectro amplio hace disminuir asimetrías entre los actores de la región.

Esa disminución se observa porque esa incubación de capacidades genera mayor aprehensión por la innovación, aumenta por ende la productividad sistémica, incorpora valor a la producción, eleva los salarios e incorpora mayor y mejor mano de obra.

Estado y empresa: roles compartidos y complementarios

En este arduo camino de buscar más integración productiva, la articulación público-privada resulta relevante.

El rol del sector privado es intrínseco a la integración productiva, sin empresas no podemos hablar de integración productiva, quedaría cómodamente en proposiciones teóricas sin evidencias empíricas, y –en definitiva– sin mayores negocios, sin mayores empleos.

No obstante, el rol público es por demás importante. Es el que le da forma a la integración productiva y el que le da sustento en el tiempo. Sin el aporte del sector público, las iniciativas de integración productiva serían apenas puñados de casos, sin rumbo estratégico.

El Estado es el encargado de establecer “el marco” para que las empresas se integren productivamente, generando las normas y los incentivos para el acercamiento empresario. Eso significa lograr un fuerte compromiso político armonizando regímenes nacionales hacia entendimientos regionales que trasciendan lo puramente estatal.

En el medio de los extremos, las cámaras gremiales empresarias son un actor relevante ya que funcionan como articuladoras y decodificadoras en el diálogo público-privado.

La integración y la Unasur

Cuando enfocamos el tema de la integración productiva en un marco como la Unasur, podemos afirmar algunos datos –*a priori*– auspiciosos.

Es un espacio que engloba países y bloques comerciales, la participación de todos los países sudamericanos asegura mayores escalas y diversificación productiva, y el bloque intenta plantarse en el concierto de naciones, como un bloque representativo desde el punto de vista de su PIB agregado (el 6% del PIB mundial, tomado según la paridad de poder adquisitivo de sus miembros).

La región viene experimentando importantes avances en la generación de institucionalidad por parte de las federaciones y cámaras empresariales. Sobran en exceso los antecedentes en ese sentido, pudiendo ejemplificar entre muchos otros casos en el sector industrial, la Asociación Latinoamericana del Acero (ALACERO), Asociación Latinoamericana de la Industria Eléctrica y Electrónica (ALAINEE), Asociación Latinoamericana de la Industria Plástica (ALIPLAST), etc.; e incluso graficar ejemplos de entidades regionales de tercer grado como la Asociación Industrial Latinoamericana (AILA).

Conclusiones

La Unasur es una realidad pero es también una oportunidad de amalgamar un nuevo espacio de asociatividad empresaria.

Entonces la integración productiva es uno de los cimientos a construir. Como fenómeno nuevo y necesario en este contexto internacional, debe estar en el ADN de la Unasur. Debe estar en su espíritu, pero también debe estar claramente identificada en los instrumentos de políticas.

¿Cómo dar los primeros pasos hacia mayor asociatividad en ese bloque?

Esto se traduce en que hay que generar primeramente un contexto de confianza y empatía por un lado, es decir un ámbito de acercamiento entre empresas e incluso empresarios, y un marco institucional por otro, donde el Estado coadyuve y potencie los proyectos de integración.

Para el lado de la empatía resulta fundamental que haya apoyo y decisión política, encuentros empresarios, rol articulador de las asociaciones empresarias, etc. Hay umbrales “mínimos de confianza” que deben ser superados, porque sin ellos no se avanza en los demás escalones.

Por el lado de las políticas, se debe contar con:

- Esquemas concretos de incentivos (tratos arancelarios especiales, canales verdes en aduana, exenciones impositivas, tratos diferenciados en zonas de frontera, etc.).
- Esquemas de financiamiento (líneas de crédito especiales para proyectos de integración productiva, sistema aceptado de garantías para el otorgamiento de préstamos, etc.).
- Normas aplicables en la conformación de empresas binacionales.
- Mapeamientos regionales de *clusters*.

El Mercosur, con el trabajo llevado a cabo por el Grupo de Integración Productiva (GIP), puede ser un buen colaborador para que la Unasur cuente con una base de trabajo inicial.

Finalmente, vale resaltar que la integración productiva no es un proceso sencillo, sobre todo en un bloque como la Unasur donde coexiste una interesante cantidad de países. Además, como cada empresa es única, por ende cada proyecto de integración productiva es único, donde se presentan problemas y situaciones específicas y particulares. Será necesario contar con decisión política, empresarios flexibles con visión a mediano y largo plazo, y sobre todo (y no por eso menor) con mucha paciencia.

LA INTEGRACIÓN ENERGÉTICA REGIONAL ES UNA PRIORIDAD PARA LOS PAÍSES DE LA UNASUR. A PARTIR DE ELLA SE PODRÁ ALCANZAR LA INDEPENDENCIA POLÍTICA Y ECONÓMICA TAN ANHELADA Y ENCAMINAR NUESTRAS SOCIEDADES HACIA UN DESARROLLO SUSTENTABLE Y SOSTENIBLE, CON EQUIDAD SOCIAL, Y MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD DE VIDA DE LAS POBLACIONES.

MATRIZ ENERGÉTICA NACIONAL Y SU VINCULACIÓN CON LA REGIÓN

por CONSEJO ASESOR
DE ESTRATEGIA ENERGÉTICA
SECRETARÍA DE ENERGÍA
DE LA NACIÓN



GRÁFICO 1. Matriz de energía argentina

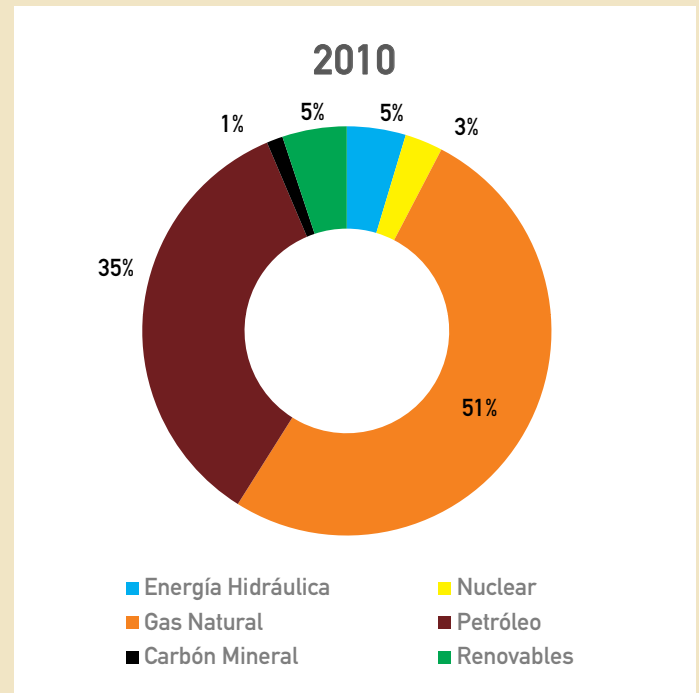
Se puede asegurar que la matriz energética argentina presenta como rasgo estructural una alta concentración en los hidrocarburos en sus fuentes de energía primaria. Si se observa el último Balance Energético Nacional (año 2010) resulta evidenciada esta afirmación, ya que el 87,2% de la oferta total de energía primaria proviene de los combustibles fósiles, correspondiendo un 51,3% al gas natural, un 34,7% al petróleo y el 1,3% al carbón mineral. Mientras que el 12,8% restante proviene de la energía hidráulica (4,6%), la energía nuclear (3,0%), leña y bagazo (2,1%), el aceite (2,5%) y otros recursos primarios (0,5%).

Esta característica de la matriz energética, como puede observarse en el gráfico N° 2, se mantiene desde larga data. Ya en 1970 los hidrocarburos representaban el 89,6% del total, proporción que se mantuvo a lo largo del tiempo.

No obstante, en el interior del conjunto de los hidrocarburos, durante este período se produjeron cambios significativos, vinculados con la progresiva sustitución del petróleo por el gas natural. Así, en 1970, el 68,5% de la energía provenía del petróleo y el 21,2% del gas natural; en 1980 las proporciones pasaron a 58,5% y 29,9%, respectivamente; en 1990 a 47,9% y 38,9%, y actualmente oscilan alrededor de 35% y 51%, como se indicó previamente. Este proceso de sustitución fue producto de una política de fuertes incentivos que indujo una progresiva inclusión del gas natural, transformando a la Argentina en uno de los países en el mundo de mayor penetración de gas natural en su economía.

Otros cambios destacables se relacionan con la evolución de la energía hidráulica y la energía nuclear. En 1970, la hidráulica representaba apenas el 0,52% de las fuentes de energía y la nuclear registraba una participación nula. Con las grandes obras hidroeléctricas emprendidas entre los '70 y '80, como el Chocón, la represa binacional Salto Grande y la puesta en marcha de Yacyretá y el desarrollo simultáneamente del sector nuclear, el cual ponía en funcionamiento las centrales Atucha I y Embalse Río Tercero, actualmente, las proporciones antes mencionadas alcanzan el 4,6% y el 3,0%, respectivamente. Aunque su aporte a la oferta energética global tiene un carácter aún no tan preponderante, su participación, como se verá más adelante, cuando se analiza el sector eléctrico, adquiere otra relevancia.

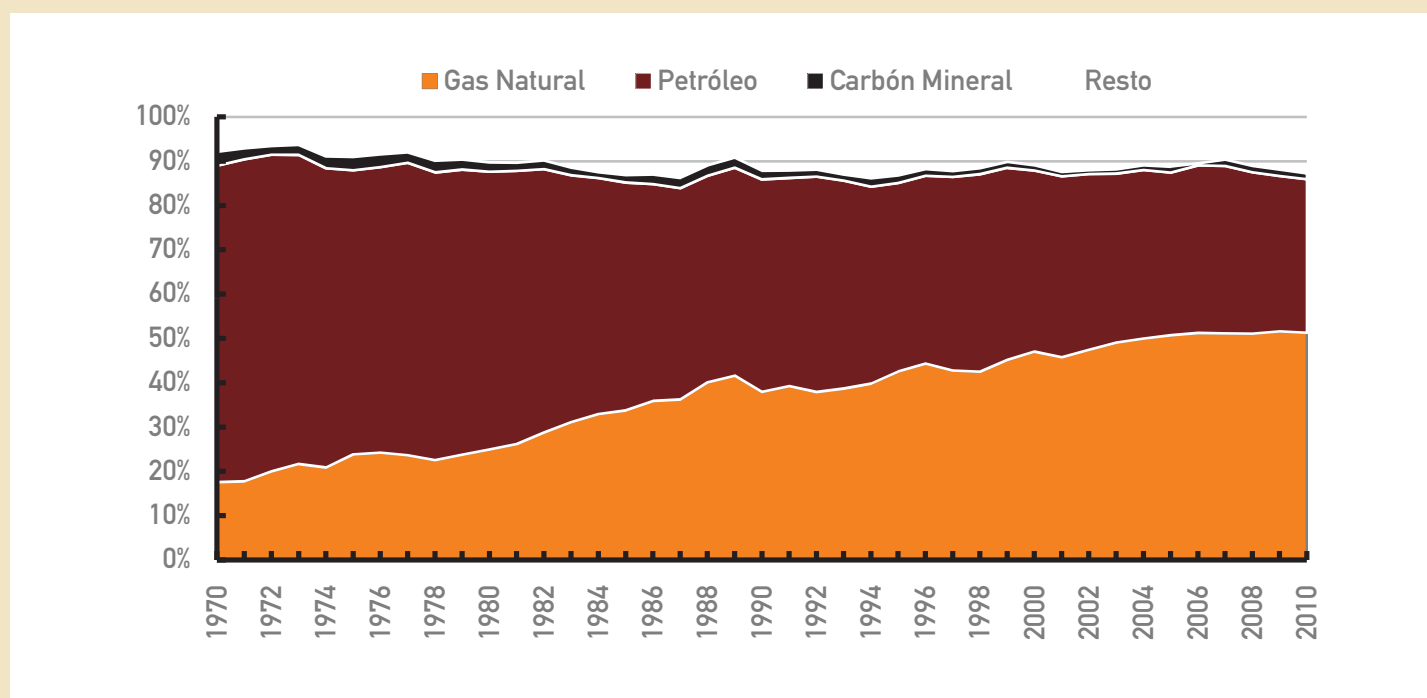
Para ese mismo período, los combustibles de origen vegetal, como el bagazo y la leña, redujeron su participación del 4,29% en 1970 al 2,1% en el 2010.



Fuente: Secretaría de Energía - Balance Energético Nacional

A fin de encaminar el sector energético hacia un sendero de desarrollo sustentable y en procura de impulsar políticas tendientes a diversificar la matriz energética, en los últimos años se han sancionado una serie de leyes vinculadas al desarrollo de energías renovables.

GRÁFICO 2. Relevancia de los hidrocarburos en la matriz energética



Fuente: Secretaría de Energía - Balance Energético Nacional

A fin de encaminar el sector energético hacia un sendero de desarrollo sustentable y en procura de impulsar políticas tendientes a diversificar la matriz energética, en los últimos años se han sancionado una serie de leyes vinculadas al desarrollo de energías renovables. Por ejemplo, la ley 25.019 de promoción de energía solar y eólica, la ley 26.093 de promoción y uso sustentable de biocombustibles, la ley 26.123 de hidrógeno y la ley 26.190, que establece como objetivo a 2016 que las fuentes renovables tengan una participación del 8% en la generación eléctrica. Estas leyes mencionadas imponen una serie de objetivos, mecanismos de promoción y, fundamentalmente, reconocen que las energías renovables forman parte activa de la problemática energética del país y que deben ser objeto de impulso para diversificar la matriz.

Conjuntamente con el objetivo de diversificar la matriz, se han puesto en marcha proyectos con objetivos de equidad social, universalización del servicio y atender al mejoramiento de la calidad de vida, como el caso del PERMER (Proyecto de Energía Renovable en Mercados Rurales) a través del cual se está impulsando la implementación de minicentrales hidroeléctricas en el sentido de la corriente, turbinas eólicas, o solar en peque-

ñas comunidades así como la instalación de sistemas fotovoltaicos y/o eólicos individuales que persigue brindar al poblador rural, además del servicio eléctrico, la posibilidad de desarrollar pequeños emprendimientos productivos. La instalación de sistemas fotovoltaicos en escuelas rurales que no cuentan actualmente con electricidad apunta a contribuir al mejoramiento de la educación al brindar la posibilidad de que las mismas cuenten con un servicio de iluminación y comunicación.

Otro elemento esencial de la política energética resulta el uso eficiente de los recursos. En este sentido, la Secretaría de Energía lanzó el Programa Nacional de Uso Eficiente y Racional de la Energía Eléctrica -PRONUREE- a través del Decreto PEN 140/07 (reglamentado por la Resolución 7/2008), entendiéndose a tal como la adecuación de los sistemas de producción, transporte, distribución, almacenamiento y consumo de energía, destinada a lograr el mayor desarrollo sostenible con los medios tecnológicos al alcance, minimizando el impacto sobre el ambiente, optimizando la conservación de la energía y la reducción de los costos. La eficiencia energética se debe concebir como de carácter permanente de mediano y largo plazo.

La potencia nominal instalada en generación eléctrica en el

país totaliza 30.414 MW a junio de 2012, sin contar la potencia de los autogeneradores. La composición puede observarse en el gráfico N° 3.

Por otro lado, la matriz eléctrica argentina para el año 2011 está representada en el gráfico N° 4.

De acuerdo con lo informado por CAMMESA para el año 2011, el 60,7% de la generación eléctrica proviene de la generación térmica. Particularmente, el 42% corresponde al gas natural, el 16,7% a los combustibles líquidos y el 2% al carbón vegetal. Luego, se destaca la generación hidráulica que representa alrededor de un tercio de la matriz (32,5%) y la participación nuclear de 4,9%. El restante (2%) corresponde a la energía eléctrica importada.

Se debe tener presente que la composición de la oferta de electricidad se encuentra condicionada por una serie de factores, entre los cuales se destaca el crecimiento de la demanda, la cual está aumentando a tasas superiores a las históricas, producto entre otras cosas de las altas tasas de crecimiento económico registradas a partir del 2004.

Esta situación impulsó al Estado nacional a tomar una serie de iniciativas para asegurar el abastecimiento eléctrico que permita sostener en el tiempo el aumento de la actividad productiva. A partir de dicha situación fue necesario implementar un plan de contingencia que permitiera respaldar el incremento de la oferta de electricidad en el corto plazo (mayormente parque térmico). Paralelamente se puso en marcha la reactivación del plan nuclear, hidroeléctrico y renovable, resultados que se verán reflejados a mediano/largo plazo.

Es por ello que en la composición del parque generador por fuentes, la generación térmica presenta una mayor preponderancia con un 60% de la potencia instalada total del país. Esta situación es resultado de un proceso en el cual el grueso de las inversiones realizadas en el MEM corresponde a centrales de Ciclo Combinado.

La alta concentración del parque térmico sobre el total se ve intensificada en el caso del gas natural. Un alto porcentaje del parque térmico de generación eléctrica consume gas como combustible prioritario. Esta participación deviene en una desventaja ante la ocurrencia de bajas temperaturas, cuando aumenta notablemente la demanda de gas, y como el consumo residencial es no interrumpible, las máquinas pasan a quemar otro combustible alternativo con el incremento de costo y los problemas de logística consecuente.

GRÁFICO 3. Potencia total instalada

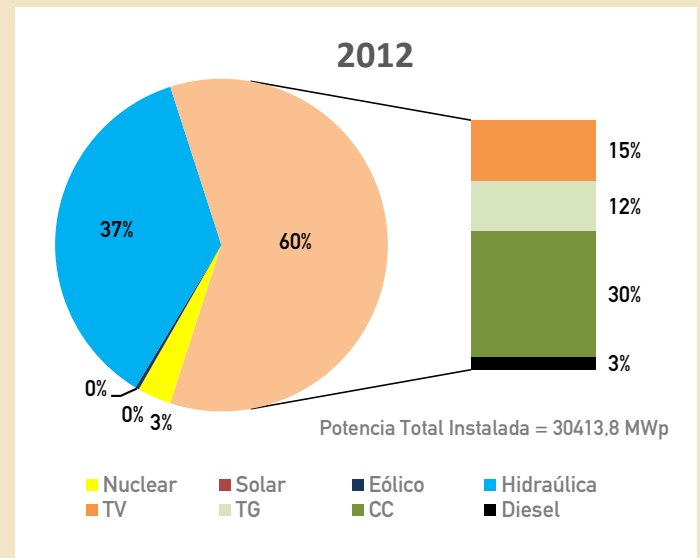
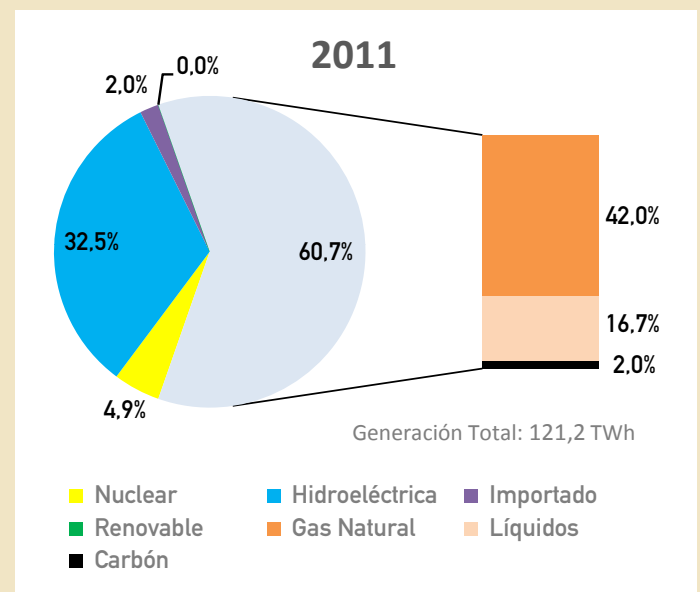


GRÁFICO 4. Matriz de generación eléctrica



Fuente: Compañía Administradora del Mercado Eléctrico Mayorista - CAMMESA

Como se indicó, la participación del sector hidráulico es de gran relevancia y puede llegar a valores superiores en años de alta hidraulicidad. Además, existe un potencial aumento del aporte de este sector con nuevos proyectos, aunque por la inversión y las distintas etapas que deben completar pueden tardar en aportar a la matriz eléctrica nacional. Algunos de los proyectos son: Chichiuido I (Río Neuquén), Presidente Néstor Kirchner y Gobernador Jorge Cepernic (Río Santa Cruz), Los Blancos I y II (Río Tunuyán) y los proyectos binacionales Garabí y Panambí (Río Uruguay).

El reinicio de la construcción de la Central Nuclear de Atucha II ha reactivado la interrupción que sufrió el Plan Nuclear durante la década de los '90. La finalización de esta central, la extensión de vida de la CN Embalse, sumadas a la planificación de otra central nuclear, resulta ampliamente positivo, no sólo por la contribución de energía eléctrica de base no contaminante, sino también por la importancia de formar cuadros profesionales y generar I&D en múltiples campos de la industria, la medicina y la ingeniería.

En el marco del GENREN (Programa de Generación Eléctrica a partir de Fuentes Renovables) se han firmado contratos para la instalación del orden de 900 MW de generación renovable en distintas partes del país (754 MW eólico, 110,4 biocombustibles, 10,6 MW PAH y 20 MW solar fotovoltaica). A este programa, que procura constituir un punto de partida en la intensificación del uso de fuentes renovables, se suman iniciativas provinciales como el caso del parque eólico Arauco en la provincia de La Rioja, el parque Diadema en la provincia de Chubut, el plan solar de la provincia de San Juan o los distintos proyectos con biomasa que se realizan en los ingenios tucumanos.

Más allá de estos avances, hoy claramente la disponibilidad de gas constituye la variable más relevante que afecta tanto la operatoria del sistema en lo que respecta a costos como a riesgos de abastecimiento. Es por ello que se han realizado estudios vinculados a potencialidad futura de los hidrocarburos de reservorios no convencionales. Los resultados preliminares que los mismos plantean, marcan la capacidad de transformar el panorama energético argentino en las próximas décadas.

La Argentina se encuentra a las puertas de una etapa que plantea el desafío de continuar profundizando la diversificación de la matriz energética, a través del aprovechamiento de sus recursos renovables, su elevado potencial hidroeléctrico, su extensa experiencia en la industria nuclear, mejorando en el marco de políticas de uso eficiente de energía el uso de estos potenciales y la posibilidad de explotar a gran escala sus yacimientos no convencionales de hidrocarburos. Sólo este camino apuntalará su crecimiento y contribuirá en modo sustancial al crecimiento y desarrollo sustentable y sostenible.

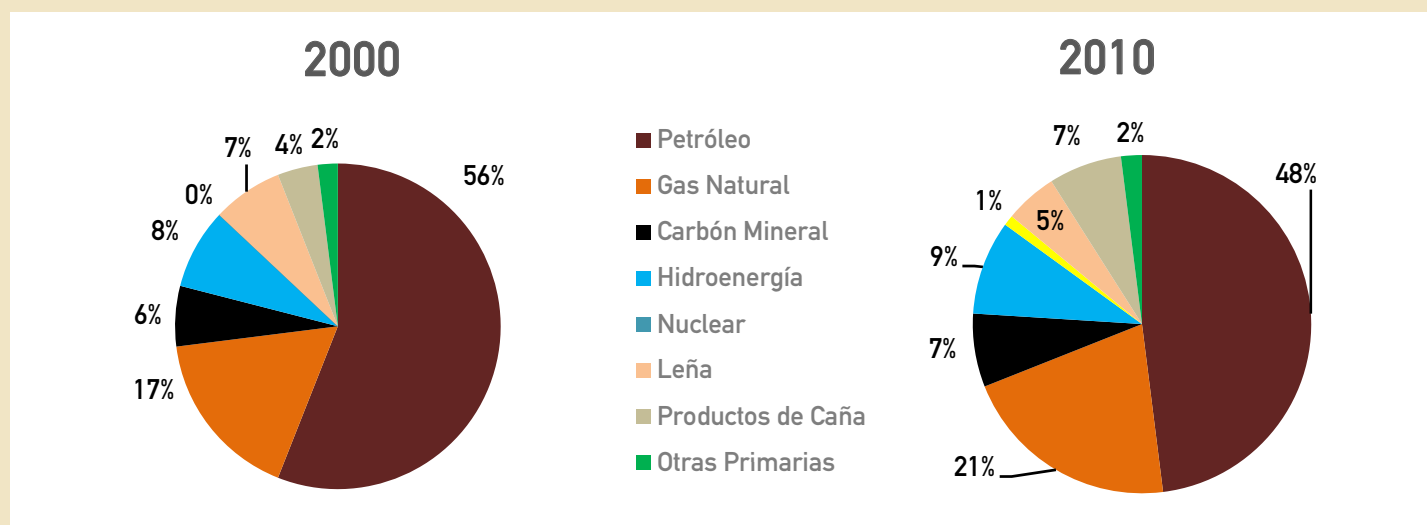
La matriz energética en los países de la Unasur

Como pudo apreciarse en el análisis de la matriz energética de la Argentina, esta es fuertemente dependiente de los hidrocarburos (petróleo, gas natural y carbón mineral).

Si se pretende establecer una comparación con las matrices energéticas de los once países restantes de la Unasur, podremos ver que no hay grandes diferencias y que en todos los casos la matriz energética de estos países también descansa fundamentalmente en el consumo de hidrocarburos.

Tomando en consideración un trabajo de la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE) sobre Balances Energético Suramericanos (volveremos posteriormente a este punto) podemos observar que en el año 2000 la matriz energética de la región en su conjunto dependía en un 79% de hidrocarburos. Para 2010, la proporción se mantuvo prácticamente invariable, reduciéndose a un 76% la participación de hidrocarburos.

GRÁFICO 5. Matriz de energía sudamericana



Fuente: Informe Balance Energético Sudamericano - Elaborado por OLADE para Unasur

La integración energética regional es una prioridad para los países de la Unasur y por ello deben intensificarse los esfuerzos para la compatibilidad de la seguridad del suministro que deben tener los países de la región, garantizando el abastecimiento interno.

Si tomamos a los países en forma individual, teniendo en cuenta datos del Statistical Review 2012 de British Petroleum (BP), también verificamos que las matrices energéticas de los países de Unasur se basan en el consumo de hidrocarburos.

El caso de la Argentina fue exhaustivamente analizado en el apartado anterior. Brasil es tal vez el país menos dependiente de hidrocarburos ya que es fuerte la penetración de la energía hidroeléctrica en su matriz; aun así, casi el 60% de su consumo en 2011 fue de petróleo, gas y carbón.

En Chile los porcentajes de consumo de hidrocarburos rondan el 83% (49% petróleo, 15% gas natural y 17% carbón mineral); en Colombia más de 62%; en Ecuador más de 82%; en Perú 75% y en Venezuela casi 73% siendo el 65% consumo de petróleo y derivados.

En resumen, toda la región de la Unasur presenta una realidad similar a la de la matriz energética de la Argentina.

La integración energética suramericana en el ámbito de la Unasur

La Unión de Naciones Suramericanas nació con un fuerte impulso del componente energético. En abril de 2007, los jefes de Estado de la Unasur se reunieron en Venezuela y se originó allí el Consejo Energético Suramericano (formado por los ministros de Energía de cada uno de los países) cuyas tareas son las de producir unos Lineamientos para la Estrategia Energética Suramericana, un Plan de Acción para llevar adelante dicha estrategia y un Tratado Energético Suramericano.

Los primeros dos documentos fueron elaborados y aprobados por los ministros de Energía y los presidentes y se está trabajando en la escritura del Tratado Energético Suramericano.

Estos documentos tienen la intención de facilitar la integración energética de los países de Unasur ya que la región en su totalidad presenta recursos energéticos para autoabastecerse e inclusive exportar los saldos a otras regiones del mundo.

Adicionalmente, debemos destacar la existencia de in-

TABLA 1. Consumos de Combustible 2011 (MMTep)

PAÍS	PETRÓLEO		GAS NATURAL		CARBÓN		E. NUCLEAR		E. HIDROELÉC.		RENOVABLES		TOTAL
Argentina	28,1	34,3%	41,9	51,2%	1,1	1,3%	1,4	1,7%	9,0	11,0%	0,4	0,5%	81,9
Brasil	120,7	45,2%	24,0	9,0%	13,9	5,2%	3,5	1,3%	97,2	36,4%	7,5	2,8%	266,8
Chile	15,2	49,2%	4,7	15,2%	5,3	17,2%	0,0	0,0%	4,7	15,2%	1,0	3,2%	30,9
Colombia	11,7	33,2%	8,1	23,0%	4,3	12,2%	0,0	0,0%	10,9	31,0%	0,2	0,6%	35,2
Ecuador	10,5	79,5%	0,4	3,0%	0,0	0,0%	0,0	0,0%	2,2	16,7%	0,1	0,8%	13,2
Perú	9,2	44,7%	5,6	27,2%	0,8	3,9%	0,0	0,0%	4,9	23,8%	0,1	0,5%	20,6
Venezuela	38,3	43,0%	29,8	33,5%	2,0	2,2%	0,0	0,0%	18,9	21,2%	0,0	0,0%	89,0
Resto Sud. y Am. Cen.	53,7	64,5%	4,7	5,6%	2,4	2,9%	0,0	0,0%	20,4	24,5%	2,0	2,4%	83,2
													620,8

Fuente: British Petroleum

GRÁFICO 6. Indicador de Autosuficiencia en Unasur



Fuente: OLADE

fraestructura de integración suficiente en la región, sean gasoductos (existen más de 13), líneas de extra alta tensión y emprendimientos binacionales como la centrales hidroeléctricas existentes en la Cuenca del Plata (Yacretá, Itaipú, Salto Grande) y los proyectos de Garabí y Panambí y el de Corpus. Todo este potencial hidroeléctrico suma más de 20 GW instalados, todos ellos binacionales.

De todas maneras, se espera un intenso trabajo en torno al Tratado Energético Suramericano con el fin de compatibilizar los marcos regulatorios nacionales para que puedan servir a los propósitos de la integración. La integración energética regional es una prioridad para los países de la Unasur y por ello deben intensificarse los esfuerzos para la compatibilidad de la seguridad del suministro que deben tener los países de la región, garantizando el abastecimiento interno. Este es el gran desafío que nos espera, y desde la Argentina somos muy optimistas en poder conseguirlo.

El Balance Energético Suramericano

Entre las actividades del mencionado Plan de Acción se destaca el trabajo de tener un Balance Energético Suramericano consolidado para todos los países de la Unasur.

Se elaboró una primera etapa de este trabajo entre la Unasur y OLADE que consolidó los balances nacionales para el período 2006, 2007, 2008. La siguiente etapa que se está iniciando en estos meses es actualizar el trabajo para el período 2009, 2010 y, de ser posible, 2011.

Entre las conclusiones principales de este trabajo se pue-

de extraer una muy similar con el análisis de las matrices energéticas que hicimos anteriormente.

Como vimos, muchos países dependen fuertemente de los hidrocarburos en su matriz energética pero no cuentan con esos recursos, por ejemplo Chile o Uruguay. Así, de persistir su perfil de consumo tendencial, estos países y algunos otros podrían experimentar dificultades en su abastecimiento energético futuro.

Para evitar esos inconvenientes se busca lograr una plena integración energética. De acuerdo con el trabajo de balances elaborado por OLADE, si consolidamos los doce balances energéticos de los países de la Unasur y tomamos a esos países como una unidad, encontraremos autoabastecimiento energético y existencias de saldos exportables; algo que no sucederá en muchos países si las políticas de integración no prosperan.

Así, la región sudamericana tiene una característica única, que es no depender de otras regiones para su abastecimiento energético. La Unión Europea, a pesar de todos sus avances regulatorios, no dispone de recursos propios y depende fuertemente de Rusia o de los países del norte de África para lograr el abastecimiento energético.

Mientras que el objetivo de los europeos es reducir su dependencia energética extrarregional, el de la Unasur debe ser fortalecer sus vínculos internos para lograr la autosuficiencia energética que contribuya a conseguir la independencia política y económica esencial que todas las naciones de nuestra región anhelan.

UNASUR Y LA DEFENSA ESTRATÉGICA REGIONAL

LA COMPETENCIA POR LOS RECURSOS NATURALES A ESCALA GLOBAL Y LA ESTRATEGIA QUE SE HAN DADO LAS MAYORES POTENCIAS MUNDIALES PARA OBTENERLOS, ES UNA REALIDAD INCUESTIONABLE. LOS PUEBLOS DE LA UNASUR DEBEN PREPARARSE PARA ASEGURAR LA DEFENSA DE SU GENTE, SU PATRIMONIO Y SUS IDENTIDADES, Y ESTO SÓLO ES POSIBLE A PARTIR DE UN TRABAJO MANCOMUNADO.



por **CARLOS DE LA VEGA**

*Abogado y Licenciado en Filosofía - UNC,
Asesor de la Subsecretaría de Investigación
Científica y Desarrollo Tecnológico,
Ministerio de Defensa de la Nación*



Las opiniones expuestas por el autor son personales y no representan una postura oficial al respecto.

El 23 de mayo de 2008, en la ciudad de Brasilia, doce naciones de América latina (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela) firmaban el tratado constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur). El hecho de que tantos países, con tradiciones y situaciones históricas y presentes tan disímiles, se pusieran de acuerdo para plantar esta piedra liminar no puede pasar desapercibido y se torna, indudablemente, en uno de los hechos políticos más importantes de la época en la que vivimos, con implicancias inconmensurables para el futuro. Por primera vez desde la independencia de los países suramericanos, mayormente alcanzadas durante la primer mitad del siglo XIX, el siempre presente sueño de la Patria Grande comienza a hacer su transición desde el ideario lejano hacia la condensación en formas concretas de la vida de los pueblos de la región.

El lado promisorio de los acontecimientos y el estado de situación al que da origen la creación de la Unasur es opacado por la constatación de que ese sueño de la Patria Grande que debía incluir a todos los pueblos latinoamericanos y caribeños, desde el punto más norteño de México al más austral de la Patagonia, proyectándose incluso a la Antártida, se encuentra por ahora escindido a la altura de Panamá.

La Unasur se ha impuesto objetivos ambiciosos, pero perfectamente coherentes con el deseo de avanzar hacia un proceso de integración real y profundo entre sus miembros. En el preámbulo de su tratado constitutivo se afirma la “...*determinación de construir una identidad y ciudadanía suramericanas y desarrollar un espacio regional integrado en lo político, económico, social, cultural, ambiental, energético y de infraestructura, para contribuir al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe*”, todo ello con el propósito de avanzar “...*en el desarrollo sostenido y el bienestar de nuestros*

pueblos...”, fundados en los principios rectores de irrestricto respeto a las soberanías nacionales, autodeterminación de los pueblos, solidaridad, paz, democracia, participación ciudadana y pluralismo, derechos humanos universales, reducción de las asimetrías y armonía con la naturaleza; considerando que una integración basada en estos ejes ético-políticos es decisiva para el fortalecimiento del multilateralismo y el derecho a nivel internacional, con el propósito de lograr un mundo multipolar, equilibrado y justo, cimentado en una cultura de paz y libre de armas nucleares y de destrucción masiva.

Surge entonces con claridad cómo los miembros de la Unasur se están planteando un programa de constitución de una sociedad política regional integral, aunque no se establezca fecha para la concreción de ello, bien conscientes de la diversidad de realidades nacionales de las que se parte, lo que lleva también a establecer la flexibilidad y la gradualidad como los principios metodológicos fundamentales de dicho proceso.

La construcción de una sociedad política integral remite inexorablemente a la consideración de la totalidad de las responsabilidades intrínsecas de la conducción de dicha sociedad; en primer e irrenunciable lugar, la generación y adecuada distribución de los bienes públicos esenciales, entre los que se encuentra la preservación y reproducción de la sociedad a lo largo del tiempo. Esta responsabilidad primaria del poder político posee varias dimensiones, la salud, la educación y la seguridad ciudadana son partes de ella, así como, en el orden internacional, lo son la diplomacia y la defensa. Esta última cobra especial relevancia cuando se toma cabal conciencia de que el orden jurídico y político internacional no ha logrado conformar un sistema de monopolio de la violencia basado en una justicia de carácter imparcial y de alcance universal como, al menos teóricamente, sí ocurre al interior de los Estados nacionales civilizados. Muy por el contrario, la imposición por parte de las principales poten-

El CDS es el comienzo del final definitivo de una concepción de la defensa en Suramérica que tenía como paradigma la búsqueda de hipótesis de conflictos en los vecinos, invisibilizando el hecho de que las amenazas mayores provenían de fuera de la región.

cias mundiales de sus intereses particulares mediante recursos arbitrarios y violentos, empleando apenas una cobertura legal para ello, es alarmantemente frecuente. Tal situación a nivel internacional, sumada al hecho de que el incremento demográfico mundial y el crecimiento de nuevos países, algunos conteniendo porcentajes relevantes de la población total del planeta, haciendo de la competencia por los recursos naturales una lucha cada vez más acuciante; justifican plenamente la preocupación por la defensa dado que no es posible garantizar en todos los casos la resolución pacífica de los conflictos, independientemente de los deseos o actitudes propias al respecto.

El solo planteo de una identidad regional como la que se mencionaba párrafos precedentes, con lineamientos que fijan en el horizonte un paradigma diferente al neoliberalismo dominante en los grandes centros de decisión globales, es un potencial flanco de enfrentamiento con poderes extrarregionales que, acostumbrados a forzar las situaciones de discrepancias de intereses en el plano internacional hasta llegar al empleo abierto de la fuerza, se pueden ver tentados a recurrir a la violencia para imponer sus voluntades. Brasil, como el actor más importante de la región, tiene perfectamente en claro esta situación. Sus

máximos responsables de la defensa nacional suelen explicitar categóricamente cuál es el posicionamiento estratégico que ellos asumen como país y que desean compartir con el resto de Suramérica. El 13 de abril de 2011, en el anuncio oficial de la participación argentina en el proyecto de avión de transporte militar KC-390 de la empresa Embraer, realizado en la exposición de defensa y seguridad, LAAD, en Río de Janeiro, el entonces ministro de Defensa de Brasil, Nelson Jobim, ante los cambios doctrinarios de la OTAN habilitando a dicha organización a intervenir en cualquier lugar del planeta donde los intereses de sus socios se vieran afectados, sentó posición en su discurso en relación a que el Atlántico Sur era un espacio que debía estar bajo control de sus Estados ribereños, y que de ningún modo se podía permitir la injerencia de países de otras latitudes. Asimismo, señaló que la concepción defensiva de Brasil era disuasoria en relación a los actores extrarregionales, y cooperativa con los Estados latinoamericanos, a quienes considera sus socios estratégicos.

Una defensa común

La idea de avanzar hacia la construcción de un sistema de defensa regional es precisamente lo que subyace a la creación, el 16 de diciembre de 2008 en la ciudad de Salvador de Bahía, Brasil, del Consejo de Defensa Suramericano (CDS), institución especializada de la Unasur integrada por los ministros y viceministros de Defensa de la región. El CDS se apoya en principios ya reconocidos en el tratado constitutivo de la Unión, a los que da vigencia concreta en el ámbito de la defensa, incorporando algunos otros propios de esta dimensión de la cosa pública, como la búsqueda de una reducción de las asimetrías existentes entre los sistemas de defensa de los Estados de la región en orden a fortalecer la capacidad común de responder a las potenciales amenazas.

El CDS es el comienzo del final definitivo de una concepción de la defensa en Suramérica que tenía como paradigma la búsqueda de hipótesis de conflictos en los vecinos, invisibilizando el hecho de que las amenazas mayores provenían de fuera de la región. Caso paradigmático es el argentino, que desde su constitución como Estado y hasta después de la Guerra de Malvinas tenía como principal destinatario de sus aprestos

militares la eventualidad de un conflicto bélico con alguno de sus países limítrofes, siendo que el menoscabo más concreto a su soberanía, materializado en una amputación real de parte de su territorio, provenía de un país europeo. El CDS representa el inicio de un esfuerzo concreto para abandonar modos de pensar impuestos desde las potencias del norte para ir construyendo una identidad regional en materia de defensa. Asimismo, la creación de este consejo es el reconocimiento de que los desafíos futuros a la defensa no podrán ser enfrentados por los Estados individualmente, sino que se precisará del trabajo mancomunado de todos.

Ahora bien, la construcción de una identidad política, para ser efectiva, nunca debe quedarse en el plano discursivo, sino que debe concretarse en hechos, actores y situaciones que configuren una nueva realidad, acorde con lo deseado. Para ello se debe partir ineludiblemente del estado de situación existente. En el caso de la defensa hay varios aspectos a considerar, pero primariamente pueden abordarse dos cuestiones: ¿de qué amenazas concretas estamos hablando a futuro? y ¿cuál es el peso relativo de la región en el ámbito considerado?

Las amenazas

Las amenazas militares al futuro, la paz y la prosperidad de Suramérica no provienen de virtuales conflictos entre sus miembros, ni deben confundirse con cuestiones de seguridad ciudadana como el narcotráfico, la delincuencia o el terrorismo. Las acechanzas a las que debe prestar atención la defensa regional están determinadas mayormente por la competencia por los recursos naturales a escala global y la estrategia que se han dado las mayores potencias mundiales para obtenerlos. No ha de olvidarse que el propio descubrimiento y colonización de América latina estuvo motivado por la necesidad de obtener materias primas por parte de los grandes imperios de la época. Incluso, mucho de los conflictos intranacionales y entre países de la región, posteriores a los procesos independentistas del siglo XIX, estuvieron condicionados, o directamente generados, por las disputas entre potencias extrarregionales por los recur-

sos suramericanos. Más cerca en el tiempo, la proyección de la Guerra Fría hacia este subcontinente, con su trágico saldo de dictaduras, asesinatos, desapariciones y desastre socioeconómico, también fue producto de la traslación de un conflicto de otros al suelo latinoamericano.

Ya se ha mencionado la gravedad que va tomando el acceso a recursos naturales en el mundo contemporáneo. América latina toda, y especialmente Suramérica, tienen una dotación singularmente relevante de ellos. La zona del Orinoco en Venezuela es una de las mayores cuencas petroleras del mundo; el Amazonas que abarca principalmente Brasil, pero también partes de Perú, Colombia, Ecuador, Bolivia y Venezuela, posee el mayor patrimonio de biodiversidad del globo; el Acuífero Guaraní que incluye desde regiones del sureste paraguayo hasta las provincias del noreste argentino, pasando por el oeste uruguayo y el sur de Brasil, es de los más grandes reservorios continentales de agua dulce, junto al Campo de Hielos Patagónico Sur en la Argentina y Chile. La enumeración es meramente ejemplificativa pero muestra claramente la magnitud de las riquezas de la región, índice de la codicia que puede provocar en otros.

No se trata sólo de proteger la naturaleza, está también la gente de Suramérica, rica en talentos y en diversidad. Igualmente importante es el hecho de ser la única región de la Tierra en donde no se han perdido las utopías sociales, y con sus errores y aciertos, sus marchas y contramarchas, hace más de una década que en varias de sus sociedades se están haciendo esfuerzos denodados por volver a elaborar un modelo político, social y económico que aúne justicia con equidad, desarrollo con ecología, crecimiento con bienestar. Todo esto amerita ser defendido.

La magnitud del desafío

Partiendo de la asunción de que los pueblos de la Unasur deben prepararse para asegurar la defensa de su gente, su patrimonio y sus identidades, y que tal actitud deberá desplegarse en un mundo de creciente incertidumbre y conflictividad, contra potencias de magnitud global, vale la pena analizar por un instante cuál es la posición relativa en materia de defensa de los países que integran el CDS. Para ello se tomarán dos indicadores, el gasto general en el rubro en relación con las primeras potencias mundiales, y el nivel estimado de autonomía tecnológica en este ámbito. Hay, por supuesto, otros parámetros, y los elegidos pueden escrutarse de modo más completo y refinado, pero una somera aproximación a ellos nos dará una idea clara de la magnitud del desafío.

Tomando datos elaborados por el Instituto Internacional de

TABLA 1. Los 9 países con mayores gastos en defensa + UNASUR (moneda: Dólares estadounidenses)

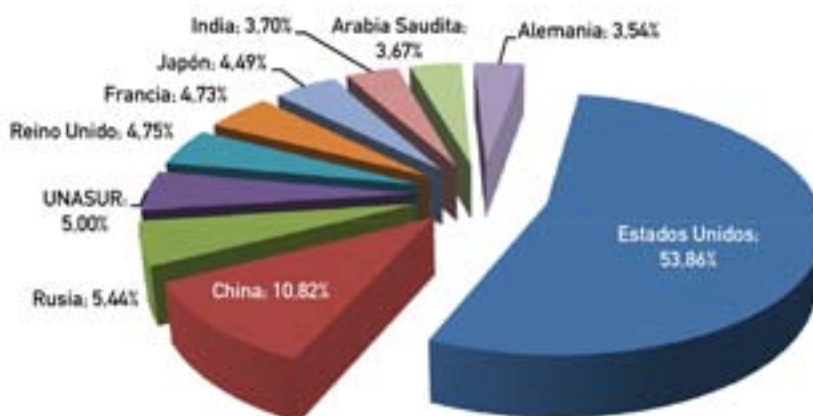
PAÍS	POBLACIÓN	SUPERFICIE (Km ²)	PBI	INB/PER CAPITA	POBREZA	GASTOS EN DEFENSA (2011)	GASTOS EN DEFENSA / PBI
Estados Unidos	311.591.917	9.826.675	\$15.094.000.000.000	\$48.450	15,1%	\$711.421.000.000	4,71%
China	1.344.130.000	9.596.961	\$7.298.096.609.545	\$4.930	13,4%	\$142.852.000.000	1,96%
Rusia	141.930.000	17.098.242	\$1.857.769.676.144	\$10.400	11,1%	\$71.853.000.000	3,87%
UNASUR	396.270.549	17.731.453	\$4.164.651.240.298	\$7.318	30%	\$66.003.003.142	1,58%
Reino Unido	62.641.000	243.610	\$2.431.588.709.677	\$37.780	14,0%	\$62.685.000.000	2,58%
Francia	65.436.552	643.801	\$2.773.032.125.000	\$42.420	6,2%	\$62.535.000.000	2,26%
Japón	127.817.277	377.915	\$5.867.154.491.918	\$45.180	16,0%	\$59.327.000.000	1,01%
India	1.241.491.960	3.287.263	\$1.847.981.853.638	\$1.410	25,0%	\$48.889.000.000	2,65%
Arabia Saudita	28.082.541	2.149.690	\$576.824.000.000	\$17.820	S/D	\$48.531.000.000	8,41%
Alemania	81.726.000	357.022	\$3.570.555.555.556	\$43.980	15,5%	\$46.745.000.000	1,31%

Fuente: Población, PBI y INB/Per Capita: Banco Mundial a precios actuales para el 2010 y 2011. Superficie: CIA - The World Factbook. Pobreza: Resto del mundo, CIA - The World Factbook para el periodo 2004-2010 según país; UNASUR, CEPAL Gastos en defensa y Gastos de Defensa Porcentaje sobre PBI: SIPRI a precios corrientes para el 2011

Investigaciones para la Paz de Estocolmo (SIPRI por sus siglas en inglés) sobre la inversión en defensa de los primeros nueve países del mundo en cuanto a erogaciones en este rubro, e introduciendo en ellos a la Unasur en forma completa, se constata que esta quedaría en el cuarto lugar con poco más de 66.000 millones de dólares estadounidenses (USD), pero con un solo actor, Estados Unidos, cuyo gasto en defensa asciende al 53% de la sumatoria de los diez mayores presupuestos de defensa del mundo (incluyendo Unasur), con USD 711.421 millones. Los porcentajes de gastos sobre el PBI de cada uno de los países considerados

también albergan sustanciales diferencias, mientras Estados Unidos emplea en defensa el 4,71% del PBI, Unasur sólo llega al 1,58%. El desbalance en el poder mundial es abrumador: el segundo país en gastos de defensa, China, apenas supera el 20% del de Estados Unidos. Las asimetrías sociales también son por demás relevantes, únicamente la India se acerca a los valores de pobreza de la Unasur (30%), y aunque la población de esta es un 27% mayor que la de Estados Unidos, su PBI regional es menos de un tercio. Por otro lado, la superficie de la Unasur es la mayor de todos los actores comparados, superando incluso a Rusia.

GRÁFICO 1. Participación por país en el gasto en defensa entre los 9 mayores Estados + UNASUR



Fuente: elaboración propia en base a datos del SIPRI

TABLA 2. Indicadores generales y gastos en defensa de países de UNASUR (moneda: Dólares estadounidenses)

PAÍS	POBLACIÓN ¹	SUPERFICIE (Km ²) ²	PBI ³	INB/PER CAPITA ⁴	POBREZA ⁵	GASTOS EN DEFENSA (2011) ⁶	GASTOS EN DEFENSA / PBI ⁷
Argentina	40.764.561	2.780.400	\$445.988.571.982	\$9.740	8,6%	\$3.295.000.000	0,74%
Bolivia	10.088.108	1.098.581	\$24.426.829.466	\$2.040	54,0%	\$352.000.000	1,44%
Brasil	196.655.014	8.514.877	\$2.476.652.189.880	\$10.720	24,9%	\$35.360.000.000	1,43%
Chile	17.269.525	756.102	\$248.585.243.788	\$12.280	11,5%	\$8.040.000.000	3,23%
Colombia	46.927.125	1.138.910	\$331.654.672.817	\$6.110	44,3%	\$10.957.000.000	3,30%
Ecuador	14.666.055	283.561	\$67.002.768.302	\$4.140	39,2%	\$2.308.000.000	3,44%
Guyana	756.040	214.969	\$2.259.288.026	\$2.900	S/D	\$29.900.000	1,32%
Paraguay	6.568.290	406.752	\$23.877.089.240	\$2.970	54,8%	\$250.000.000	1,05%
Perú	29.399.817	1.285.216	\$176.662.074.713	\$5.500	31,3%	\$2.098.000.000	1,19%
Surinam	529.419	163.820	\$4.350.523.600	\$7.640	S/D	\$26.103.142	0,60%
Uruguay	3.368.595	176.215	\$46.709.797.684	\$11.860	8,4%	\$902.000.000	1,93%
Venezuela	29.278.000	912.050	\$316.482.190.800	\$11.920	27,8%	\$2.385.000.000	0,75%
Total^(1,2,3,6) / Promedio^(4,5,7)	396.270.549	17.731.453	\$4.164.651.240.298	\$7.318	30%	\$66.003.003.142	1.58%

Fuente: Población, PBI y INB/Per Capita: Banco Mundial a precios actuales para el 2010 y 2011. bSuperficie: CIA - The World Factbook. Pobreza: CEPAL para 2010 excepto Brasil (2009), Chile (2009), Bolivia (2007). Gastos en defensa y Gastos de Defensa Porcentaje sobre PBI: SIPRI

Las asimetrías también son grandes al interior de la propia región. Sólo tres países, Chile, Colombia y Ecuador, tienen inversiones en defensa superiores al 3% de sus respectivos PBI. Únicamente Brasil, con USD 35.360 millones de gasto en defensa en 2011, posee un presupuesto relevante en términos globales. Esto representa el 1,43% de su PBI. En contraposición, la Argentina, siendo la segunda economía de la región y con la segunda superficie más extensa, en el mismo período sólo alcanzó el

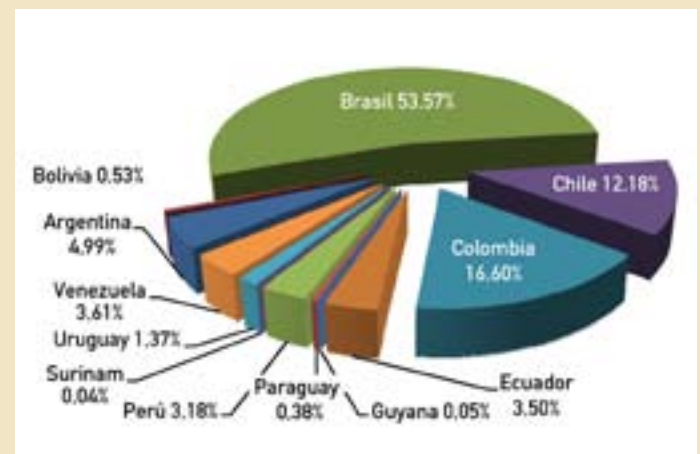
0,74% de su PBI en gasto para la defensa. No obstante ello, la asimetría más significativa es que no hay una correlación homogénea entre el porcentaje de aporte por país al PBI regional total, con el porcentaje por país del gasto para la defensa sobre el total regional. En Brasil la correlación es muy próxima, con el 59,47% del PBI regional, y el 53,57% del gasto total en defensa; pero en el caso de la Argentina su aporte al PBI regional es del 10,71%, en tanto que en el gasto total para la defensa es del 4,99%. En el

GRÁFICO 2. Participación por país en el PBI total de UNASUR



Fuente: elaboración propia en base a datos del Banco Mundial

GRÁFICO 3. Participación por país en los gastos totales en defensa en UNASUR



Fuente: elaboración propia en base a datos del SIPRI

En este contexto la defensa representa uno de los escenarios en donde la unidad deberá edificar su propia respuesta a los desafíos del presente y del futuro. Subestimar su importancia, o errar en su manejo, es arriesgarse a abrir un flanco de debilidad que suele pagarse caro en la historia de los pueblos.

otro extremo, Ecuador tiene una participación en el total del gasto de defensa regional casi tres veces superior a su aporte en PBI (3,50% y 1,61%, respectivamente). Hay varias razones para explicar estas variaciones en la relación entre PBI y gastos de defensa, una de ellas es la prioridad dada por algunos Estados a la inversión social. Ello se refleja nítidamente cuando se toma conciencia de que la Argentina es, junto a Uruguay, el país con menos pobreza de la región (8,6%), mientras que Brasil ostenta un 24,9%, y Colombia, la segunda nación que más invierte en defensa en términos absolutos (USD 10.957 millones) y relativos (3,30% del PBI), posee 44,3% de pobreza. Otro motivo de las diferencias observadas son las realidades o perspectivas concretas que vive o asume cada país. Colombia se encuentra en un conflicto interno permanente, Ecuador se halla en medio de los dos mayores productores de cocaína del mundo y Brasil se interpreta a sí mismo como un actor global con intereses crecientes que proteger.

El otro parámetro que debemos analizar para acercarnos a una perspectiva más acabada del presente y las necesidades a futuro de la Unasur en materia de defensa, es el grado de autonomía tecnológica que se tiene en el rubro. La gravitación de la investigación científica y el desarrollo tecnológico se ha vuelto crecientemente importante en cuestiones de defensa. Dentro de la Unasur el único país que lleva adelante un programa amplio y sistemático de desarrollo tecnológico en el ámbito de la defensa es Brasil; en el resto, sólo se encuentran ejemplos individuales, como es el muy relevante caso de la empresa INVAP S.E. en la Argentina con su desarrollo y producción de radares primarios tridimensionales de uso militar, o los astilleros ASMAR en Chile, pero en general nos enfrentamos a países más bien consumidores de tecnología militar, condicionamiento grave para alcanzar uno de los pilares básicos de una defensa efectiva, como es un adecuado grado de autonomía tecnológica e industrial en la materia.

El punto de partida

La creación de Unasur y del CDS representa, sin lugar a dudas, un hito cuyos antecedentes se remontan a los anhelos de los libertadores del subcontinente. Es, sin embargo, más un punto de partida que de llegada. La formalización de la intención de integración deberá ir tomando cuerpo en una unidad progresiva de identidad de pensamiento y acción. La diversidad debe ser una riqueza a partir de la cual se estructure un vivir común con recursos materiales, intelectuales, espirituales y simbólicos propios. En este contexto la defensa representa uno de los escenarios en donde la unidad deberá edificar su propia respuesta a los desafíos del presente y del futuro. Subestimar su importancia, o errar en su manejo, es arriesgarse a abrir un flanco de debilidad que suele pagarse caro en la historia de los pueblos.

Cuando haya avances y éxitos concretos en la unión suramericana, podrá plantearse seriamente el rescate de las naciones hermanas que han quedado, por ahora, bajo la influencia de otras realidades.

En ese porvenir promisorio que se plantean los pueblos latinoamericanos del sur, la voluntad concreta de construir una paz profunda y duradera basada en una justicia sólida y omnicompreensiva debe ser uno de sus más profundos tributos a la humanidad toda. En el camino, la mano generosa y extendida deberá guardar en la retaguardia un escudo fuerte y presto para contener cualquier pretensión foránea que no se avenga a estos valores.



por **LUIS E. LICHOWSKI**

*Ingeniero. Secretario de Promoción
del Desarrollo de la Municipalidad
de Posadas. Rector de la Universidad
Gastón Dachary, Misiones*

LA INTEGRACIÓN PRODUCTIVA REGIONAL NECESITA POTENTES HERRAMIENTAS DE COMUNICACIÓN Y TRANSPORTE QUE LOGREN VENCER LAS BARRERAS GEOGRÁFICAS. EL ROL DE LOS ESTADOS ES CENTRAL COMO CONTRAPESO DE QUIENES BUSCAN PRIVILEGIAR LA RENTABILIDAD EMPRESARIAL, LA ESPECULACIÓN Y LOS INTERESES FORÁNEOS. ALGUNOS ELEMENTOS DE LA INFRAESTRUCTURA NECESARIA.

LOGÍSTICA, INFORMACIÓN Y ARTICULACIÓN AL SERVICIO DE LA PRODUCCIÓN Y LA INTEGRACIÓN

La integración entre países puede contribuir a mejorar la eficiencia a partir no sólo de la ampliación de mercados, sino también de la movilidad de los factores productivos y la exploración de las capacidades diferenciales.

La competitividad va más allá de las fronteras

Finalizado el siglo XX –ya de fuertes transformaciones– y en pleno siglo XXI, continuamos con profundos y acelerados cambios con una dinámica en que personas, empresas, corporaciones y naciones compiten cada vez más activamente por ocupar espacios y posiciones. La necesaria búsqueda de la competitividad lleva a explorar mecanismos que permitan el aprovechamiento eficiente de las capacidades diferenciales. Disponemos de potentes herramientas de comunicación y transporte que cambian paradigmas vigentes y se tornan cada vez más imprescindibles dados los sistemas productivos crecientemente interdependientes y fragmentados geográficamente en espacios que trascienden los límites nacionales.

Las fronteras representan barreras a los flujos de estas necesarias redes, límites a la integración y por lo tanto a la capacidad conjunta como región. Pueden ser límites físicos como ríos o montañas, o no, pero siempre son restricciones al tránsito de personas, de productos terminados, de insumos, y también, muchas veces, de información. Resulta necesario que los gobiernos extremen sus esfuerzos facilitando la complementariedad subcontinental mediante el diseño de políticas integradoras.

No implica ello limitar las obvias decisiones nacionales sobre cuestiones en las que les corresponde intervenir a cada Estado, pero para aquellos sectores que pueden verse fortalecidos a través de la integración productiva deberán diseñarse instrumentos que la faciliten, así como establecerse y fortalecerse “puentes a la integración y la competitividad”, entendidos estos como vehículos de información, infraestructura para el intercambio en aprovechamiento de las ventajas diferenciales de cada país o región, mecanismos de complementariedad y estrategias comerciales conjuntas que nos posicionen ante el mundo como lo que debemos ser: un bloque subcontinental integrado en infraestructura, en objetivos, en estrategias, en conocimiento, en esperanza de crecimiento conjunto.

Hay procesos que son necesariamente lentos, que llevan décadas, que tienen pasos hacia adelante y alguno hacia atrás, pero no por ello debemos reducir esfuerzos en el objetivo común de mejor integración y posicionamiento internacional como bloque, para la calidad de vida de todos los habitantes de la región.

Localización y políticas públicas supranacionales

Tradicionalmente las industrias se ubican cerca de sus insumos o de sus mercados. Los costos y tiempos para producir, almacenar y transportar son decisores centrales. Su localización también está determinada por un entorno competitivo: proveedores, recursos humanos, servicios especializados, complementación productiva y un ambiente de innovación. En este aspecto, la integración entre países puede contribuir a mejorar la eficiencia a partir no sólo de la ampliación de mercados, sino también de la movilidad de los factores productivos y la exploración de las capacidades diferenciales.

Es más que claro también que sólo con un fuerte desarrollo de la actividad primaria no vamos a lograr el nivel de desarrollo que la Argentina y Latinoamérica deben alcanzar para lograr una mejora sustancial en la calidad de vida de su población. Tampoco ello será posible con el mero intercambio comercial, siendo necesario profundizar el desarrollo industrial. Cada proyecto productivo tiene un área de influencia y es a su vez un nodo en una red más amplia. Cada inversión debe implicar reducción de costos en la operación y mayor eficiencia del conjunto de actores (fábricas, talleres, centros de capacitación, servicios tecnológicos, etc.), además de viabilizar la integración productiva.

Las políticas transformadoras deben surgir de la mano del Estado, ser contundente contrapeso a las fuerzas orientadas básicamente por la búsqueda de la rentabilidad empresarial, las fuerzas especulativas y los intereses foráneos. Si consideramos sólo los tradicionales orientadores de las localizaciones industriales continuaremos con las inequidades que se dan no sólo en el anhelado bloque subcontinental que es la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), sino con aquellas internas a cada nación, ya que se profundizará la concentración de las ya superpobladas urbes en detrimento de regiones históricamente postergadas. Consecuentemente, los gobiernos nacionales deben profundizar su presencia siendo los generadores de análisis que deben involucrar a gobiernos subnacionales, entidades empresariales y profesionales, sectores científicos tecnológicos, incluyendo a aquellos de las zonas limítrofes, que cotidianamente viven la realidad fronteriza y deben ser destacados agentes de cambio e integración entre las naciones. Deberían surgir planificaciones que deriven en un ordenamiento territorial industrial supranacional, que determine la mejor localización de los centros de producción en función a los intereses de la sociedad en su conjunto y orienten no sólo la infraestructura, sino incentivos a las radicaciones en el marco de proyectos nacionales y –en forma óptima– en un gran plan supranacional para aprovechar capacidades diferenciales, optimizando la distribución geográfica.

Destacamos el esfuerzo que representa el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento –COSIPLAN– creado en 2009 como espacio de discusión política y estratégica, “a través de la consulta, evaluación, cooperación, planificación y coordinación de esfuerzos y articulación de programas y proyectos para implementar la integración de la infraestructura regional de los países miembros de la Unasur”. Iniciativas como esta deben profundizarse y ampliarse.

Herramientas: la infraestructura y la iniciativa IIRSA

Como se ha dicho, los procesos de integración regional posibilitan la fragmentación de la producción en distintas ubicaciones e incluso distintos países generándose oportunidades para la complementación productiva, con lo que el intercambio internacional debería crecer no sólo en bienes finales sino en productos intermedios, a partir de las radicaciones de distintas etapas del proceso productivo derivadas de las especializaciones en diversas partes de las cadenas.

La organización del transporte y la provisión de productos vinculados a la producción son altamente dependientes de la infraestructura de que se disponga, siendo esenciales para mejorar los costos y la eficiencia regional la conectividad física y una eficiente estructura logística. Dada la amplitud de la geografía sobre la que estamos tratando, el transporte ferroviario y el transporte fluvial con puertos modernos deben ser privilegiados, para que se constituyan efectivamente en el económico medio que potencialmente son y contribuyan además a descongestionar nuestras cargadas rutas. El transporte aéreo también debe ser un medio válido cuando el valor de la carga o la premura en su transporte lo justifiquen. Y todo ello debe estar vinculado mediante conexiones intermodales y plataformas logísticas. La integración debe abarcar también la optimización de los procedimientos aduaneros y migratorios, frecuentes escollos a la hora de poner en práctica iniciativas.

Clara está entonces la importancia de las redes de información y transporte que permitan canalizar los flujos relacionados con la producción. Ya desde el año 2000, doce países sudamericanos han impulsado la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), vasto programa que contempla franjas multinacionales denominadas “Ejes de Integración y Desarrollo” (EID) que consideran flujos actuales y potenciales y que derivan en propuestas de infraestructura sobre las cuales planificar inversiones que permitan vincular a

los territorios, buscándose impulsar no sólo aquellos que tengan ya un desarrollo consolidado, sino también a la áreas en las que puedan generarse nuevas oportunidades de crecimiento.

Antes de IIRSA, los esfuerzos eran mayormente bilaterales, ahora son integrales, abarcativos de nuestra Latinoamérica, buscándose la coordinación de los planes de obra de los distintos países, habiéndose consensuado un conjunto de 531 proyectos que representan una inversión del orden de los 116.000 millones de dólares a septiembre de 2011, el 70% de los cuales presenta avances significativos, habiéndose concluido ya el 12% de ellos.

A partir de 2007, IIRSA inició estudios que pretenden conocer el potencial de integración productiva y desarrollo de servicios logísticos de los proyectos de infraestructura, y que entre otros aspectos señalan la necesidad de fortalecer infraestructuras de acceso, de desarrollar plataformas logístico-industriales y de impulsar estrategias de desarrollo de la integración productiva que incluyan la cooperación técnica entre países, intercambiando información socioeconómica, desarrollando el transporte multimodal, generando formación de microempresarios y mano de obra, entre otros aspectos. De todos modos, se destaca que la relación “infraestructura-desarrollo-integración” no es directa, influyendo otros factores, como el involucramiento de los sectores privados, gobiernos jurisdiccionales y comunidades locales.

Conexiones oceánicas

Dentro de este marco de generación de infraestructura para la necesaria logística tendrán un papel central los “corredores interoceánicos”: sistemas interconectados de medios de transporte que –además de brindar conectividad entre distintas zonas del continente y las vías marítimas– hacen de “puentes” interoceánicos, permitiendo por ejemplo que las cargas provenientes del Pacífico puedan transitar vía terrestre para retomar la vía marítima atlántica para arribar a las costas europeas.

Estos corredores abren nuevas posibilidades de inversión y desarrollo, tanto para los Estados nacionales como para los acuerdos regionales que promueven la integración, como es el caso de CRECENEA (Comisión Regional de Comercio Exterior del Nordeste Argentino) y CODESUL (Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul, Brasil) que impulsan la articulación del nordeste argentino y el sur de Brasil.

De los Ejes de Integración y Desarrollo contemplados por IIRSA, varios conectan ambos océanos: desde el “Eje Andino” que vincula la zona cordillerana con el Atlántico al norte de Sudamérica, hasta el “Eje del Sur” que conecta importantes instalaciones portuarias en el Atlántico y el Pacífico, atravesando los Andes y la Patagonia. Otros ejes con este carácter son “Capricornio”, “Amazonas”, “Interoceánico central” y “Mercosur-Chile”.

Si consideramos sólo los tradicionales orientadores de las localizaciones industriales continuaremos con las inequidades que se dan no sólo en el anhelado bloque subcontinental que es la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), sino con aquellas internas a cada nación, ya que se profundizará la concentración de las ya superpobladas urbes en detrimento de regiones históricamente postergadas.

La integración productiva: articulando para todos

Visto está que la lógica de la integración a partir de la mera promoción comercial o de exportaciones debe ser superada con renovadas estrategias. Es necesario generar nuevas ventajas competitivas a partir de la especialización, la complementación y la innovación en los sistemas productivos. Además, la eficiencia industrial depende de múltiples factores, entre ellos de la organización, la planificación, el control, y también de la interacción entre diversos elementos que conforman los eslabones de las cadenas productivas. El fortalecimiento del desarrollo depende también de que los sectores públicos y privados que operan en los territorios sepan aprovechar la disponibilidad de infraestructura y de cómo se opere con los aspectos regulatorios que vinculan las relaciones entre países.

Este desafío está siendo adoptado gradualmente. El Programa de Integración Productiva del Mercosur creado por decisión del Consejo del Mercado Común (CMC) N° 12 del año 2008, busca que los efectos de las políticas conjuntas entre las naciones hermanas llegue a las pymes y tenga mayores efectos en las zonas fronterizas, superando un Mercosur con eje casi excluyente en las grandes capitales y en las grandes corporaciones.

Encontramos aquí dos niveles formales: a) El “Grupo de Integración Productiva del Mercosur” con representantes designados por los gobiernos nacionales de los países parte, que inclu-

yen los respectivos capítulos nacionales y que tienen actividad en distintos sectores, destacándose las metalmecánica, automotriz, aeronáutica, transporte y logística, naval, energía eólica, entre otras; b) Los “Grupos de Integración Productiva Territoriales” –GIPs–, como iniciativas de gobiernos provinciales, locales y entidades de promoción de la actividad económica que se asocian a nivel regional, buscando generar agendas locales y subregionales que contribuyan a la integración productiva regional.

Existen GIPs territoriales ya conformados desde el año 2010, el primero fue el Grupo de Integración Productiva de las Misiones (GIP-M), en la provincia homónima del noreste argentino, con influencia en las zonas fronterizas de Brasil y Paraguay. Hay actualmente una media docena de GIPs territoriales y otros en organización, tanto en la Argentina como en el Uruguay y Brasil. Venezuela participó del reciente encuentro “InterGIPs” que los reunió, examinando sus experiencias.

Efectivamente, en agosto pasado se realizó en la ciudad de Posadas, Misiones, Argentina, el primer encuentro de los GIPs territoriales, los ya conformados y aquellos en proceso de constitución, oportunidad en que sus referentes pudieron intercambiar experiencias y posiciones, aunar estrategias y acordar líneas de acción para el logro del gran objetivo común que es la integración de los territorios juntamente con sus cadenas de

La organización del transporte y la provisión de productos vinculados a la producción son altamente dependientes de la infraestructura de que se disponga, siendo esenciales para mejorar los costos y la eficiencia regional la conectividad física y una eficiente estructura logística.

IIRSA se ha focalizado en los territorios, realizando lo que se ha denominado “Planificación Territorial Indicativa”, buscando fortalecer las posibilidades de desarrollo mediante la integración física y la planificación territorial.

valor y sus procesos productivos. Se resolvió relevar información productiva de cada territorio, tales como clusters e instituciones de apoyo existentes, analizar especializaciones de cada territorio, así como las restricciones y asimetrías que enfrentan y establecer mecanismos de articulación productiva asociativa, entre otros aspectos.

La iniciativa IIRSA vista y las iniciativas de integración productiva no deben ser esfuerzos desvinculados. IIRSA se ha focalizado en los territorios, realizando lo que se ha denominado “Planificación Territorial Indicativa”, buscando fortalecer las posibilidades de desarrollo mediante la integración física y la planificación territorial. Contempla “Grupos de Proyectos” (GP) que son conjuntos de inversiones en un territorio que se entienden tendrán efectos sinérgicos. En el análisis del potencial de estas inversiones debería considerarse la información que surja de los distintos Grupos de Integración Productiva, profundizando el análisis de la interacción infraestructura y potencialidades sectoriales y territoriales.

Resultaría pertinente profundizar los análisis territoriales con mayor participación de los referentes e instituciones locales relacionadas a la producción, resultando los GIPs una herramienta adecuada para reunir las representaciones territoriales y determinar potencialidades, vacancias y posibilidades de complementación.

Iniciativas locales con potencial regional: Plataforma Logística Productiva Posadas

Clara está la existencia de proyectos transnacionales de gran alcance e impacto. Pero la eficiencia futura que logremos dependerá no sólo de las megaobras, sino también de los esfuerzos locales y las iniciativas en las microrregiones, de lo que allí se diseñe, emprenda y articule con los proyectos de gran alcance. La formación y la información son también centrales. Debemos contar con conocimientos sobre técnicas que los países “centrales” ya han desarrollado y generar nuestras propias metodologías y propuestas, y esto no puede estar sólo en manos de quienes diseñan y dirigen los grandes proyectos. La capacitación y la innovación deberán ser continuas y tener vínculos sólidos con el ejercicio práctico. Y esto debe subyacer en cada territorio.

En este sentido hay esfuerzos en organizaciones territoriales, gobiernos locales y regionales, que son a su vez un buen aporte a la integración regional, al desarrollo local, al vínculo de nuestros países y al crecimiento conjunto. En el área territorial trinacional denominada “Región de las Misiones” (al nordeste de la Argentina, suroeste de Brasil y sureste de Paraguay), instituciones de las más diversas vienen bregando por un desarrollo armónico e integrado de sus comunidades a través de acciones mancomunadas y de un progresivo acercamiento y creciente interacción. Los sectores públicos y privados de esta región buscan fortalecer su articulación más allá de los avatares políticos y de los grandes acuerdos internacionales que no siempre consideran suficientemente a las regiones no centrales.

Allí, en la ciudad capital de la provincia de Misiones, destacamos la iniciativa denominada “Plataforma Logística Productiva Posadas”, formada por un nuevo puerto de cargas, el Parque Industrial Posadas –de próxima habilitación–, el aeropuerto y una serie de conexiones a rutas nacionales y vínculos viales con

Está clara la existencia de proyectos transnacionales de gran alcance e impacto. Pero la eficiencia futura que logremos dependerá no sólo de las megaobras, sino también de los esfuerzos locales y las iniciativas en las microrregiones, de lo que allí se diseñe, emprenda y articule con los proyectos de gran alcance.

las zonas más ricas de Paraguay y Brasil, además de contar con el ferrocarril que une la Argentina y Paraguay. Atravesan la localización varios de los ejes contemplados por la iniciativa IIRSA, entre ellos la Hidrovía Paraná-Paraguay y el Eje de Capricornio, con una situación fronteriza que posibilita articular esfuerzos. Se están llevando adelante además otras iniciativas en la región, como nuevos puentes sobre los ríos Paraná y Uruguay, nuevas represas hidroeléctricas, el dragado y balizado del Alto Río Paraná y la habilitación de nuevos puertos provinciales.

Pero además de ello, en Posadas se está consolidando un destacado ambiente de innovación: iniciativas como un Parque Tecnológico Binacional, el nuevo parque industrial que busca ser espacio de proyectos que se caractericen por su agregación de valor y su innovación, una biofábrica, una incubadora de empresas de base tecnológica y una próxima de base productiva, además de organismos diversos de apoyo. A esto se suma un clima de cooperación interinstitucional y relacionamiento con instituciones y actores nacionales e internacionales, que tuvo una de sus expresiones en mayo pasado en las denominadas "Jornadas de Potencialidad Productiva Regional y Asociatividad", donde se analizaron, entre diversos aspectos, las posibilidades de asociatividad con la participación de más de trescientos profesionales, funcionarios y empresarios que, en mesas temáticas, analizaron los distintos sectores productivos abordando estrategias de complementación. Hemos mencionado antes el reciente encuentro de Grupos de Integración Productiva también realizado en Posadas, que se constituye en una localización a tener en vista.

A modo de conclusión: infraestructura, logística, información, GIPs y crecimiento

Surge entonces que la infraestructura, la generación y sistematización de información, los análisis estratégicos a partir de información sólida y con la participación de actores relevantes en y de cada nación y cada territorio, los Grupos de Integración Productiva, constituyen herramientas que deben ser consideradas conjuntamente, articuladamente, como potentes instrumentos para lograr la integración productiva como uno de los ejes de consolidación de las soberanías nacionales y la consolidación de Latinoamérica como espacio continental que crecientemente busca y logra el posicionamiento mundial que le corresponde, por recursos naturales, capacidades, historia, decisiones soberanas y, ahora, acciones y políticas conjuntas.

LAS PYMES TIENEN UN ENORME POTENCIAL PARA FORMAR EMPRENDEDORES, CREAR EMPLEOS DE CALIDAD Y GENERAR CONDICIONES SOCIALES MÁS EQUITATIVAS. SIN EMBARGO, LAS LIMITACIONES DE ACCESO AL CRÉDITO QUE SUFREN SON UN FRENO A SU DESARROLLO. LOS SISTEMAS DE GARANTÍAS SON LA HERRAMIENTA A UTILIZAR PARA RESOLVER ESTA SITUACIÓN.

EL ROL DE LOS SISTEMAS DE GARANTÍAS EN LA DINÁMICA PRODUCTIVA REGIONAL

por **MIGUEL GAYA**

Abogado. Secretario técnico y socio fundador de ALIGA, Asociación Latinoamericana de Instituciones de Garantía. Gerente de Comunicación de Garantizar SGR, Argentina

ARGENTINA

OBLIGACIONES
Y NORMAS
DE SEGURIDAD

SECURITY
OBLIGATIONS

LA LEY DE OBLIGACIONES
DE SEGURIDAD



Los sistemas de garantía

La exigencia de garantías para avalar un préstamo ha sido la manera tradicional de conjurar el riesgo que conlleva su otorgamiento. A mayor riesgo o incertidumbre de repago, mayor exigencia. Estos requerimientos resultan atinados, pues limitan el riesgo que asumen las entidades bancarias y preservan el patrimonio de los ahorristas que les confiaron sus depósitos, sin castigar supuestamente los costos del crédito con mayores intereses. Del mismo modo, el Estado interviene mediante directivas de sus órganos de control para que los bancos comerciales exijan un mínimo de garantías a los tomadores de crédito.

Este principio atendible, sin embargo, se puede transformar en una suerte de discriminación y principio rector perverso, donde el valor de la garantía se constituye finalmente en el rasero único de calificación.

Existe amplio consenso sobre que existe una brecha significativa entre las grandes empresas y las pequeñas en cuanto al acceso al financiamiento. La mayoría se inclina por detectar en esta brecha lo que se denomina “fallas de mercado”, producidas por una situación de competencia imperfecta y asimetría de información, detalladamente estudiadas, entre otros, por el Premio Nobel de Economía Joseph Stiglitz.

Dentro del sistema financiero se daría la presencia de una competencia imperfecta cuando los demandantes de crédito tienen umbrales diferentes para ingresar al mismo mercado, los actores tienen información diferente y no pueden acceder a ella o intercambiarla sin elevar los costos de la transacción, o cuando los productos o sus costos no son homogéneos.

Este sería el caso para las pymes, que sufren los conocidos fenómenos de selección adversa y riesgo moral. El primero se relaciona con la asimetría de la información, donde la entidad bancaria no puede acceder a información sectorial y específica sobre el solicitante, tanto por desconocimiento de antecedentes cuanto por costos para producirla. El segundo está determinado por la ausencia de pautas objetivas que permitan medir la futura conducta del acreedor, que bien puede tomar la decisión de no honrar el crédito.

A su vez, se supone que las pymes resultan mucho más vulnerables que las grandes empresas ante ciclos económicos desfavorables o crisis exógenas, por falta de previsión o fragilidad estructural, de donde el riesgo de *default* es mucho mayor en las pequeñas.



Estas diversas situaciones generan una serie de umbrales negativos de acceso al crédito, donde el mercado financiero, al enfrentar dificultades para medir el riesgo implícito en la transacción, la castiga por tres vías diferentes: a) aumento general de la tasa para todo el sector, sin importar la calidad del solicitante; b) aumento de requerimientos de garantías para que cubra todo el riesgo del préstamo, sin considerar la naturaleza y rentabilidad de proyecto; c) restringiendo la masa de crédito destinada al conjunto pyme de su cartera, generando una restricción al financiamiento.

Por último, tampoco deben desatenderse las dificultades de las propias pymes para procesar la información referente a la oferta de crédito de plaza, y los procedimientos para acceder a ellos, así como también las que enfrenta para adecuar sus propios procedimientos y necesidades a los requerimientos de los distintos oferentes.

También se ha señalado en forma coincidente que las limitaciones de acceso al crédito en condiciones equitativas son un freno al desarrollo de las pymes. Sus fuentes de financiamiento habituales en muchos casos se limitan al crédito de proveedores o crédito informal, que permite atender cuando mucho el giro de capital de trabajo, y el autofinanciamiento, vía ahorro personal o reinversión en el mejor de los casos.

Experiencia internacional

Una herramienta ya tradicional en la realidad económica que permite a las pymes sortear estas restricciones de acceso al financiamiento han sido los distintos sistemas de garantías.

Mediante ellos, distintos organismos, públicos o privados, avalan en forma individual o solidaria los préstamos de las pequeñas empresas, que pueden de este modo acceder a opciones de financiamiento más acordes con su giro de negocios, liberando las restricciones que pesan sobre su debilidad para garantizarlos.

Los orígenes de estos sistemas, en su vertiente europea, se mezclan con las primeras experiencias cooperativistas, a mediados del siglo XIX, aunque pueden rastrearse antecedentes hasta la Baja Edad Media. Tanto en Bélgica (1848) como en Francia (1841) los primeros pasos en sistemas de garantías solidarias fueron de la mano de proyectos mutualistas, que dieron origen a las Sociedades de Caucción Mutua en su vertiente más independiente de la acción estatal.

Sin embargo, apenas entrado el siglo XX estos protosistemas de garantía comenzaron a imbricarse con una fuerte participación estatal en su definición, desarrollo y actividad, hasta dar por resultado, al menos en el continente europeo, un sistema de garantías sumamente complejo, mixto, con fuertes características particulares en cada país. Dichos sistemas se consolidaron a mediados del siglo XX, lo mismo que en América del Norte, y en las últimas décadas se extendieron hacia América latina, Asia y África, con distintas orientaciones. A su vez, resulta importante destacar que los propios sistemas han sido readaptados y ajustados en varias ocasiones en los distintos países, con grandes cambios en la legislación y normativa.

Los sistemas de garantía en América latina

América latina no ha sido una excepción a este panorama que resulta tan disímil como rico en experiencias. Existen antecedentes de organismos y entes de garantía de larga data, pero las instituciones y programas que siguen vigentes comenzaron a consolidarse en la década de los '70 del siglo pasado (caso México) y principalmente en los '80 (con Perú y Colombia como pioneros), y de allí en una suerte de marcha hacia el sur del continente. Al finalizar la década de los '90 hubo una rápida sucesión de creación de nuevos sistemas, encabezados por el desarrollo de distintos tipos de sociedades privadas de índole mutualistas, que conviven, a veces en el mismo territorio, con fondos estatales de diversa conformación y extensión.

Esta diversidad de modelos institucionales, y la enorme dinámica de creación y difusión que han tenido en los últimos años, configuran un escenario extremadamente rico para el análisis y el aprendizaje mutuo. Sin embargo, forzoso es concluir también que no toda experiencia es intercambiable, ni todo modelo puede uniformar la región. Incluso dentro de cada opción, como fondos estatales o sociedades mutualistas, se presentan rasgos propios y diferenciados, que se explican también por las diversas realidades donde operan.

Las limitaciones de acceso al crédito en condiciones equitativas son un freno al desarrollo de las pymes. Sus fuentes de financiamiento habituales en muchos casos se limitan al crédito de proveedores o crédito informal, que permite atender cuando mucho el giro de capital de trabajo, y el autofinanciamiento, vía ahorro personal o reinversión en el mejor de los casos.

Levantar las barreras que impiden llegar al financiamiento en cantidades y costos razonables es una meta permanente de los sistemas de garantía, pero en América latina debe ser una política prioritaria.

Ello no obstante, existen rasgos comunes que a su vez diferencian la región y que son verdadera cantera para el desarrollo de acciones mancomunadas.

Los puntos salientes de estos rasgos comunes son en primer lugar el alto grado de informalidad de las economías sudamericanas, donde las mipymes son una alta expresión de esta característica común. El otro, la escasa bancarización de las empresas, y la renuencia casi generalizada de los sistemas financieros para asistirlos. Por último, y no menor, los desafíos que entrañan la desigualdad, la falta o dificultoso desarrollo y la urgente necesidad de expandir y profesionalizar a las mipymes de la región como respuesta a estos desafíos.

En los últimos años se ha podido observar una tendencia al crecimiento, desarrollo e implementación de nuevas experiencias, así como el inicio de proyectos que culminarán previsiblemente en otras de inminente implantación. La actividad de los sistemas de garantía latinoamericanos ha crecido diez veces en la última década y prácticamente todos los territorios están atendidos por sistemas de garantía.

En estos momentos en Latinoamérica unos 83 entes de garantías tienen un volumen de garantías vivas de unos 20 mil millones de dólares, con más de dos millones doscientas mil mipymes

usuarios (si contabilizamos los productores agropecuarios indirectos de México con más de 800.000, se sobrepasarían los tres millones), y que movilizan un saldo vivo de más de 30.000 millones de dólares en créditos. Cifras sorprendentes frente a los 23 entes, apenas 358.000 micro y pymes beneficiarias con casi 2.200 millones de garantías vivas y 3.700 millones de dólares en créditos movilizados en el año 2000.

El hecho de que hoy más de 3 millones de empresas se beneficien de la actividad, por encima de otros continentes con mucha más tradición, refuerza el mensaje de que los sistemas de garantía no son una moda, sino políticas que tienen voluntad de permanencia.

El reafianzamiento supranacional como estabilizador del sistema de garantías regional

El sistema de reafianzamiento permite redistribuir el riesgo que implica la actividad de la garantía, y tiene efectos estabilizadores sobre los sistemas. El reafianzamiento o contragarantía es un esquema de cobertura de riesgo que proporciona cobertura de garantía a los sistemas de garantía que operan en el primer nivel—o primer piso—, para su actividad de otorgar garantías a mipymes.



El reafianzamiento, además de respaldar la solvencia, ayuda a conseguir una adecuada dimensión y estabilidad de los sistemas. El caso europeo lo demuestra, y sus efectos pueden apreciarse tanto a nivel de los Estados como de la propia Unión Europea.

No obstante, este instrumento no es muy empleado para canalizar el apoyo a nivel gubernamental en América latina. Es significativo que en la región el 80% de los sistemas o entes de garantía no cuente con este instrumento. Sólo un 20% de los casos cuenta con un reafianzamiento nacional, que se centra sobre sistemas de sociedades de primer piso, como las SGRs o mutualistas, ya que no tendría sentido un reafianzamiento público nacional sobre entes públicos nacionales.

Esta situación es aún una asignatura pendiente en los esquemas de garantía latinoamericanos, aunque en los últimos años se han ido desarrollando algunas realidades o experiencias puntuales supranacionales, de carácter bilateral, a través de la Corporación Andina de Fomento (CAF), como en el caso del FNG de Colombia y la argentina FOGABA, o bien la experiencia con la USAID, en el caso de FOGAPI en Perú, así como

la reciente experiencia de la Corporación Interamericana de Inversiones (CII) del BID con Garantizar, SGR. También el FNG SA de Colombia ha desarrollado en la región las primeras experiencias de reaseguros con instituciones privadas, iniciativa que supone una novedad interesante. El reciente impulso al Fondo de Garantía de Mercosur abre una expectativa interesante para la región en el futuro.

Las entidades reafianzadoras pueden tener carácter nacional o supranacional. En este segundo caso, la ampliación de la base de sistemas de garantía beneficiarios posibilita distribuir el riesgo del propio reafianzador frente a esquemas en los que trabaja sobre un único sistema de garantía de alcance nacional. Asimismo, la realidad latinoamericana, donde predominan instituciones de garantía pública, podría lograr tener un mayor y más rápido apalancamiento con un reafianzamiento de ámbito supranacional.

Incluso nuevos productos, como las garantías internacionales, podrían tener una mayor viabilidad si están basados o auspiciados por una instancia de este tipo.

El Fondo de Garantía Mercosur

Un caso que puede ser testigo y referente es el Fondo de Garantía Mercosur. En el Comunicado Conjunto de 21 de julio de 2006, los presidentes de los países miembro instruyeron a los ministros de las áreas vinculadas con la producción a definir las pautas que conformarán el Plan de Desarrollo e Integración Productiva Regional. De resultados de tales pautas, el Consejo del Mercado Común, por Decisión N° 12/08, aprobó el Programa de Integración Productiva del Mercosur, entre cuyos objetivos estaba la creación de instrumentos para estímulo y promoción de las inversiones en el sector productivo, como paso fundamental para la consolidación del proceso de integración.

El Consejo consideró que los beneficios de la integración regional deben llegar igualmente a las micro, pequeñas y medianas empresas, de modo de estimular la complementariedad productiva en el Mercosur, consolidando el aumento de la

competitividad de los sectores productivos de los Estados parte. De resultas de este objetivo, por Decisión CMC N° 13/08, determinó la creación del Fondo Mercosur de Apoyo a las Pequeñas y Medianas Empresas involucradas en iniciativas de integración productiva, estableciendo un Grupo *Ad Hoc* con la función de elaborar un proyecto de estatuto.

Luego de una ronda de consultas, el Consejo del Mercado Común, por Decisión N° 43/08, crea el Fondo Mercosur de Garantías para Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, destinado a garantizar, directa o indirectamente, operaciones de crédito contratadas por micro, pequeñas y medianas empresas que participen de actividades de integración productiva en el Mercosur.

A la fecha, se han aprobado Fondos, Estatuto y Estructura. Durante la última reunión del Grupo Mercado Común del año 2012 se presentará para aprobación un Reglamento de Funcio-

namiento y eventuales ajustes al estatuto. Los fondos destinados son U\$S 100 millones, asignados en forma igualitaria a los Estados parte. La estructura previa determina un Consejo de Administración compuesto por representantes de los Estados parte, un Operador responsable por la gestión del Fondo de Garantías y una Institución Gestora, que será una institución financiera preexistente contratada para administrar los recursos del Fondo de Garantía.

Asimismo, se determinan como Componentes Estructurales en los Estados parte a los siguientes actores:

- Institución Financiera: aquella que requiere garantías para sus clientes pyme (garantía directa o de primer piso).
- Entidad Nacional de Garantía: ente de garantía que requiere reafianzamiento para los certificados de garantía que ya ha emitido (Reafianzamiento o 2° piso).
- Micro, Pequeña y Mediana Empresa: empresas beneficiarias directas o indirectas de las garantías o contragarantías emitidas por el Fondo.
- Entidad Nacional de Fomento: entes de apoyo a las mipymes, de diversa índole, que facilitan la difusión y utilización de las garantías y las contragarantías (agencias gubernamentales, banca de fomento, asociaciones de entes de garantía, etc.).

Nótese en consecuencia algunas características que acotan y a su vez especifican el Fondo Mercosur: está determinado por los países que lo integran; ellos aportan los fondos y determinan una forma igualitaria de reparto; habrá un solo Operador del sistema, y las instituciones financieras y/o entes de garantía de cada país contratarán en forma directa con él; por último, el Operador está facultado para actuar como ente de garantía de primer piso (cuando avala en forma directa un crédito de una entidad financiera) o como ente de reafianzamiento (cuando avala un certificado emitido por un ente de garantía nacional). Por último, está facultado para realizar convenio con entidades de fomento a las mipymes para difundir el uso de garantías y contragarantías. Esta última puntualización resulta muy interesante, porque da cuenta de la necesidad de realizar un esfuerzo consciente y sostenido de difusión de la herramienta.

Fomentar la profesionalización, producción a escala, asociatividad e internacionalización de las pequeñas y medianas empresas deber ser una política estratégica, fuera de los avatares de las coyunturas económicas.

Las pequeñas y medianas empresas, con su potencial de formar emprendedores, propiciar la creación de empleos de calidad y generar condiciones sociales más equitativas, merecen estar en la agenda de preocupaciones prioritarias de los gobiernos.

El Fondo Mercosur de Garantías, por lo tanto, deberá ser juzgado en su realidad no sólo en su efectividad como ente de garantía, sino también como facilitador de la integración productiva pyme en la región. Por supuesto que por su especificidad tendrá un efecto condicionado, en particular a la definición del concepto de integración productiva y de micro, pequeña y mediana empresa que se adopte. Pero aun así, el Fondo está llamado, por su definición, a generar un impacto positivo en el fomento y consolidación de los sistemas de garantías en los países miembro, y facilitará la adecuación y compatibilización de la legislación y de los instrumentos de los mismos.

Por lo tanto, debe saludarse y propiciarse su puesta en marcha, pues no sólo promoverá la integración desde la conformación de un entramado pyme extendido, interrelacionado y profesional, sino que también tendrá un impacto beneficioso de desarrollo en los propios sistemas de garantía.

Desafíos

Como se ha señalado, existen rasgos comunes en el sector de las pequeñas y medianas empresas latinoamericanas que no sólo permiten sino que además exigen una tarea común de los sistemas de garantía.

El primero de ellos es aumentar el capital y la inversión disponibles para las pymes. Levantar las barreras que impiden llegar al financiamiento en cantidades y costos razonables es una meta permanente de los sistemas de garantía, pero en América latina debe ser una política prioritaria. Ayudar a que el ahorro local, la inversión y los esfuerzos estatales puedan fluir de manera segura, transparente y eficiente hacia las pymes es un imperativo para todo el sistema, sin diferencias de estado.

Del mismo modo, fomentar la profesionalización, producción a escala, asociatividad e internacionalización de las pequeñas y medianas empresas debe ser una política estratégica, fuera de los avatares de las coyunturas económicas. Los países latinoamericanos no podemos darnos el lujo de considerar a las garantías profesionales sólo una herramienta anticíclica. Debe ser más que eso, una poderosa herramienta para convocar, orientar y focalizar los recursos financieros, en un marco profesionalizado y de riesgo acotado.

Todos los países latinoamericanos sufrimos la afrenta de una desigual distribución de la riqueza y de las oportunidades. Las pequeñas y medianas empresas, con su potencial de formar emprendedores, propiciar la creación de empleos de calidad y generar condiciones sociales más equitativas, merecen estar en la agenda de preocupaciones prioritarias de los gobiernos. Ofrecemos las garantías como una palanca para impulsar el crecimiento de las pymes y el desarrollo equitativo de las naciones.

por JOSÉ CARLOS GUSTAVO DE PAULA

Abogado (UBA). Ex docente universitario. Director de la Comisión del Mercosur y Derecho de la Integración de la Federación Argentina de Colegios de Abogados (FACA). Delegado al COADEM (Consejo de Colegios y Órdenes de Abogados del Mercosur)

TODO PROCESO DE INTEGRACIÓN DEBE MANTENER RESGUARDADOS LOS DERECHOS DE LA CIUDADANÍA. EL DESAFÍO CONSISTE ENTONCES EN ARMAR UNA ESTRUCTURA LEGAL QUE PERMITA CONSTRUIR UNIDAD EN LA DIVERSIDAD. A CONTINUACIÓN, UN RECORRIDO A TRAVÉS DE LA EXPERIENCIA ACUMULADA EN SUDAMÉRICA.

DERECHOS Y GARANTÍAS CIUDADANOS EN LA UNASUR



Al comenzar el siglo XXI aparece con claridad la gestación de una organización interestatal que reuniera a todos los Estados de la América del Sur. Surge así la **Comunidad Sudamericana de Naciones** (CSN) (Cusco, 8 de diciembre de 2004), transformada luego (Isla Margarita, 16 de abril de 2007, en el marco de la 1ª Cumbre Energética Sudamericana) en la **Unión de Naciones Suramericanas** (Unasur), evolucionado el proceso de acercamiento entre los Estados nacionales hasta obtener los consensos y suscribirse su Tratado Constitutivo en Brasilia, el 23 de mayo de 2008.

Con el entendimiento de los dos países más grandes de Suramérica se desarmaron las hipótesis de conflicto, se afianzó la relación política de confianza y se constituyó el eje de la construcción de la integración.

Antecedentes histórico-culturales. Gestación

En la historia de nuestra América sureña un doble movimiento preside desde la independencia de nuestros países hasta la primera mitad del siglo XX: **de la separación a la integración**. Así definió el proceso histórico el fundamental pensador “oriental” de la integración latinoamericana, difusor y propulsor de la Patria Grande, historiador y docente, Alberto Methol Ferre (1929-2009). Así nos enseñaba que después de la independencia, durante el siglo XIX y hasta mediados del siglo XX, predominó el movimiento de la **separación** y luego, desde la segunda mitad del siglo XX, el movimiento creciente de la **integración**.

Durante el corto tiempo de la emancipación fue una tensión incesante entre **separación e integración**. Venció la separación. Luego, durante la segunda mitad del siglo XIX, después de la Guerra de la Triple Alianza y la del Pacífico, se consolidó definitivamente la separación. Decía Methol Ferre con respecto a la separación que *“su apogeo fue la primera mitad del siglo XX, de la alienación europeísta y la hegemonía norteamericana, objetivada en Chapultepec y en la OEA. Pero no significó que la integración muriera. Por el contrario, había ido retomando paulatina fuerza desde la generación latinoamericana del 900, hasta culminar en la propuesta del nuevo ABC de Perón en 1951”*.

Años después, a mediados de los '80, renacería el movimiento de la integración. En la primavera democrática de Argentina y Brasil, se produce el encuentro y el acuerdo histórico Alfonsín-Sarney (Acta de Iguazú, noviembre de 1985) y comienza a cambiar la historia en la América del Sur. Con el entendimiento de los dos países más grandes de Suramérica se desarmaron las hipótesis de conflicto, se afianzó la relación política de confianza y se constituyó el eje de la construcción de la integración. Después del entendimiento bilateral y los tratados y acuerdos (años 1986 y 1988) se gestaba y nacía formalmente el Mercosur (26 de marzo de 1991).

El intelectual y pensador brasileño Luis Alberto Moniz Bandeira diría en el año 2009, analizando todo el proceso de integración regional, que *“sin alianza Argentina-Brasil, no hay Mercosur, y sin Mercosur no hay Unasur”*.

Unasur. Caracterización y surgimiento.

Así, en la primera década del siglo XXI, si bien existían en curso procesos de integración de carácter subregional en América Latina y el Caribe (Mercosur, CAN, ALADI, CARICOM) se reconocen como fuentes de la Unasur la Primera Reunión de Presidentes de América del Sur (31 de agosto y 1 de septiembre de 2000), convocada por el presidente de Brasil Fernando Henrique Cardoso; la Segunda Reunión de Presidentes de América del Sur, Consenso de Guayaquil sobre Integración, Seguridad e Infraestructura para el Desarrollo (Guayaquil, 26 y 27 de julio de 2002), y la mencionada Declaración de Cusco (8 de diciembre de 2004), en la conmemoración del aniversario de la batalla de Ayacucho, y que da origen a la Comunidad Sudamericana de Naciones y su evolución posterior, antecedente inmediato de la actual Unasur.

Durante los cuatro años que van de 2004 a 2008 se evoluciona desde la declaración de Cusco y de Brasilia (30 de septiembre de 2005) y las discusiones en la IV Cumbre de las Américas (4 y 5 noviembre de 2005, Mar del Plata), donde en una decisión histórica el bloque Mercosur enterró el proyecto del ALCA diseñado por Estados Unidos, ante el desconcierto y la atónita mirada del presidente norteamericano George W. Bush. En esa Cumbre, en un recordado discurso, el presidente argentino Néstor Kirchner manifestó categóricamente el fracaso de las teorías del “Consenso de Washington”.

Pocos días después, en el ámbito de la Comunidad Sudamericana de Naciones, se creó la Comisión Estratégica de Reflexión sobre el proceso de Integración Sudamericana, y el 9 de diciembre de 2006 se adoptó la “Declaración de Cochabamba”. En dicho documento, que es fundamental para entender el proceso en curso en la América sureña, se planteó y se definió un nuevo modelo de integración con identidad propia, pluralista, en medio de la diversidad y las diferencias, reconociendo distintas concepciones políticas e ideológicas que corresponden a la pluralidad democrática de nuestros países.

Cabe destacar y resaltar sus principios rectores que luego definirán el accionar futuro de Unasur: a) solidaridad y cooperación en búsqueda de mayor equidad, reducción de la pobreza,

disminución de las asimetrías y fortalecimiento del multilateralismo; b) soberanía de la integridad territorial y autodeterminación de los pueblos, asegurar la prerrogativa de los Estados nacionales a decidir sobre sus estrategias de desarrollo; c) Zona de Paz para la América del Sur; d) democracia y pluralismo para consolidar una integración respetuosa de los derechos humanos y de la dignidad humana, de los pueblos originarios, afrodescendientes y migrantes, con igualdad de género y respeto a todas las minorías y sus manifestaciones lingüísticas y culturales. Se reconoce el aporte de los movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil y su derecho a la participación; e) derechos humanos universales, interdependientes e indivisibles. Dar impulso a derechos civiles y políticos, como a los derechos económicos, sociales y culturales, reconociendo el derecho al desarrollo de los países; f) armonía con la naturaleza para un desarrollo sostenible.

Así, apoyándose en las experiencias y avances de los procesos de integración subregional ya existentes en la América del Sur, esto es la CAN (Comunidad Andina de Naciones) y el Mercosur (Mercado Común del Sur), se suscribe en Brasilia el 23 de mayo de 2008, el Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur).

Es importante destacar que en el Preámbulo del tratado se deja expresa constancia de que la decisión está apoyada en la historia compartida de nuestras naciones, e inspirada en las declaraciones de Cusco, Brasilia y Cochabamba. A la vez que se afirma la determinación de construir una identidad y ciudadanía suramericanas y desarrollar un espacio regional integrado en lo político, económico, social, cultural, ambiental, energético y de infraestructura, en el convencimiento de que la integración y la unión suramericanas son necesarias para avanzar en el desarrollo sostenible y el bienestar de nuestros pueblos, y paso decisivo para fortalecer el multilateralismo y la vigencia del derecho en las relaciones internacionales, para lograr un mundo multipolar, equilibrado y justo, en el que prime la igualdad soberana de los Estados y una cultura de paz en un mundo libre de



armas nucleares y de destrucción masiva.

En el tratado, después de establecer en el artículo 1º la decisión de constituir la Unasur como una organización dotada de personalidad jurídica internacional, en los arts. 2 (objetivo) y 3 (objetivos específicos) se detalla en forma pormenorizada las acciones a desarrollar para alcanzar los objetivos. A través de sus 27 artículos y el transitorio, van desfilando los aspectos más importantes, los órganos (art. 4) y el desarrollo de la Institucionalidad (art. 5), las fuentes jurídicas (art. 11), la aprobación de la normativa por consenso (art. 12), relaciones con terceros (art. 15), financiamiento (art. 16), Parlamento (art. 17), idiomas (art. 23), duración y denuncia (art. 24), enmiendas (art. 25) y registro (art. 27), entre otros temas. Más adelante se comentará la promoción de la ciudadanía (art. 18 del tratado).

En la ciudad de Georgetown, República Cooperativa de Guyana, el 26 de noviembre de 2010, los doce Estados que integran Unasur suscribieron el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de Unasur sobre Compromiso con la Democracia.

Con la ratificación del tratado por parte de nueve Estados, el 11 de marzo de 2011, la Unasur dio inicio a su vida jurídica con personalidad internacional, con la colocación de la piedra de la sede permanente en la ciudad de Quito.

Para lograr sus fines la Unasur tiene cuatro órganos principales intergubernamentales (Jefe(a)s de Estado y Gobierno; Ministro(a)s de Relaciones Exteriores; Delegado(a)s y Secretaría General) y los nueve Consejos sectoriales creados con posterioridad. El último (octubre 2011) de los cuales es el Consejo Electoral. Además existe un Grupo de Trabajo (Solución Controversias-Inversiones), el Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (sede en Buenos Aires), Secretaría Técnica Unasur-Haití y el Instituto Suramericano de Gobierno de la Salud.

La ciudadanía regional. Derechos y garantías. La educación y la cultura. El compromiso democrático

La pertenencia a una determinada comunidad política y a la edad que determinen sus normas constitutivas configura lo que se conoce como **ciudadanía**. Ella otorga una serie de derechos y obligaciones a los ciudadanos.

El conjunto de derechos ha ido evolucionando y transformándose con el desarrollo de la sociedad en los últimos tres siglos. En tal sentido, algunos autores como Marshall distinguen tres etapas: “**una ciudadanía civil**” en el siglo XVIII, vinculada a la libertad y los derechos de la propiedad; “**una ciudadanía política**” propia del siglo XIX, ligada al derecho al voto y a la

El 9 de diciembre de 2006 se adoptó la “Declaración de Cochabamba”. En dicho documento... se planteó y se definió un nuevo modelo de integración con identidad propia, pluralista, en medio de la diversidad y las diferencias, reconociendo distintas concepciones políticas e ideológicas que corresponden a la pluralidad democrática de nuestros países.

organización social y política; y por último, desde mediados del siglo XX, “**una ciudadanía social**” relacionada con los sistemas educativos y el Estado del Bienestar.

Desde esa perspectiva, el debate de la ciudadanía está estrechamente unido a las relaciones de poder o de dominación de los hombres sobre las mujeres, negándoles el ejercicio de la misma. Se ha señalado que el voto, la propiedad, la libertad para organizarse, son derechos a los que las mujeres han accedido más tardíamente que los hombres. Por otra parte, nutridos grupos de mujeres constituyen bolsas de pobreza, soportan grados de violencia y reciben salarios más bajos.

Los derechos incluidos en la norma constitutiva y organizativa de un Estado, generalmente llamada Constitución, se consideran esenciales en el sistema político y se vinculan con la dignidad humana.

Esos **derechos constitucionales** habitualmente se clasifican en: derechos fundamentales (primera generación), derechos económicos, sociales y culturales (segunda generación) y derechos a un medio ambiente sano (tercera generación).

Las Constituciones nacionales de los Estados de la América del Sur en las últimas décadas se han actualizado, incorporando y ampliando derechos, en consonancia con la evolución mundial en la materia y otorgando las garantías constitucionales para el pleno ejercicio de dichos derechos.

Asimismo, los Estados han suscripto los principales tratados internacionales, a los cuales en la República Argentina la Constitución reformada en 1994 les dio jerarquía superior a las leyes (art. 75, inciso 22), sin perjuicio de que los tratados y convenciones sobre derechos humanos, una vez aprobados por el Congreso, tienen jerarquía constitucional. Recordemos esos principales tratados y convenciones: Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (Bogotá, Colombia, 1948); Declaración Universal de Derechos Humanos (ONU, 1948); Convención Americana sobre Derechos Humanos (Costa Rica, 1969); Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Nueva York, 1966); Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo (Nueva York, 1966); Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio (ONU, 1948); Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (Nueva York, 1967); Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (ONU, 1979); Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (Nueva York, 1985); Convención sobre los Derechos del Niño (ONU, 1989).

En el Tratado de Unasur, el art. 18 sobre Participación Ciudadana establece el objetivo de la participación plena a través del diálogo y la interacción amplia, democrática, trans-



parente, pluralista, diversa e independiente con los diversos actores sociales. Además establece que los Estados miembros y los órganos de Unasur generarán mecanismos y espacios que incentiven la discusión de los diferentes temas garantizando que las propuestas de la ciudadanía reciban adecuada consideración y respuesta.

En el Protocolo Adicional sobre Compromiso Democrático (26 de noviembre de 2010) se reitera el compromiso con la promoción, defensa y protección del orden democrático, del Estado de Derecho y sus instituciones, de los derechos humanos y las libertades fundamentales, incluyendo la libertad de opinión y de expresión, como condiciones esenciales e indispensables para el

desarrollo de su proceso de integración, y requisito esencial para su participación en la Unasur.

La construcción de ciudadanía regional es un tema donde **la educación y la cultura** tienen un papel fundamental por los valores en juego: integración en base a cultura, valores de justicia social, de afirmación de **identidad** y de compromiso común. Así, para afirmar la identidad, el programa Somos Mercosur (2005) desempeñó un papel fundamental al promocionar una **Ciudadanía del Mercosur**.

Cabe recordar las enseñanzas de Paulo de Tarso Santos: **educar para la integración** supone un cambio de valores ético-sociales, que pasan a valer para todas las actitudes y los comportamientos sociales que respalden la integración. De tal manera, el aislamiento será un antivalor, y en cambio pasará a ser valor todo comportamiento que supere aspectos de las conciencias

A medida que la ciudadanía conozca sus derechos y cuente con las consiguientes garantías para que pueda ejercerlos, se irán configurando sociedades participativas donde los ciudadanos y profesionales sean capaces de construir una sociedad más justa e igualitaria.

nacionales aisladas en clima de consenso. Se advierte entonces que **la escuela** pasa a ser un **centro de transformación social y de formación de la autoconciencia regional**.

En forma reiterada se ha definido a:

La cultura como resultado de la interacción de los hombres en un medio.

La cultura como herencia social de los pueblos. Como proyecto compartido.

La cultura, en fin, **como forma de vida**, como expresión de las “razones de vivir” de individuos, grupos y sociedades.

Se ha sostenido que la **integración cultural es unidad en la diversidad**. Siguiendo las reflexiones de Gregorio Recondo, decimos que integración cultural significa **partir de la aceptación de las diferencias de cada sociedad para intercomunicar sus culturas y fortalecer entre los pueblos de la región “la conciencia de una común identidad histórico-cultural”**. Esto supone una coincidencia de valores fundamentales que se expresa –a través del dialogo intercultural– como unidad en la diversidad.

En la América sureña la educación superior y las universidades pasan a ser centros de transformación social y formación de autoconciencia regional, fortaleciendo la creación de ciudadanía regional.

A medida que la ciudadanía conozca sus derechos y cuente con las consiguientes garantías para que pueda ejercerlos, se irán configurando sociedades participativas donde los ciudadanos y profesionales sean capaces de construir una sociedad más justa e igualitaria.

Es de destacar que para la formación de jóvenes futuros dirigentes del proceso de integración, y la construcción de la masa crítica necesaria con fuerte vocación latinoamericana, Brasil ha creado la UNILA (Universidad de la Integración Latinoamericana), una universidad federal y pública para contribuir a la integración mediante el conocimiento compartido y la solidaridad entre nuestros países. Sus objetivos y fundamentos, la creación del Instituto Mercosur de Estudios Avanzados (IMEA), la conformación de diez cátedras latinoamericanas, el proyecto y diseño de la nueva universidad a cargo del talentoso arquitecto Oscar Niemeyer, su localización en Foz de Iguazú, la participación de profesores y alumnos provenientes de distintos países latinoamericanos en una proporción del 50 por ciento, hacen de este proyecto educativo cultural de la UNILA, único y fundamental, construyendo la Patria Grande en nuestra América sureña.

En la Unasur se integran países que ostentan diversas y variadas políticas, algunos sustentan un clima de época de los años '90, otros se han apartado de esas políticas con fuertes críticas, y otros avanzan por un rumbo socialista.

Conclusiones

En el ámbito de nuestra América sureña, al comienzo del siglo XXI ha llegado la hora del entendimiento por parte de los Estados nacionales. Ha surgido la conciencia de que unidos en una organización, con personería internacional y actuando como bloque regional para la inserción internacional, sobre la base de las inmensas riquezas y recursos naturales existentes, nuestra región constituye en conjunto la quinta economía mundial.

En la Unasur se integran países que ostentan diversas y variadas políticas, algunos sustentan un clima de época de los años '90, otros se han apartado de esas políticas con fuertes críticas, y otros avanzan por un rumbo socialista.

La Unasur, los Estados miembro, sus gobiernos, sus ciudadanos, los actores sociales, profesionales, estudiantes, sindicalistas, empresarios, docentes, todos tienen por delante **el desafío de construir unidad en la diversidad**.



por HUGO VARSKY

Abogado. Embajador. Coordinador General de Integración Productiva y Pymes de la Cancillería argentina. Profesor universitario

UNIÓN SUDAMERICANA NADIE PUEDE SOLO

TRAS LARGOS AÑOS DE POLÍTICA DE REGIONALISMO ABIERTO, LA UNASUR INTENTA AVANZAR EN LA CONSOLIDACIÓN DE LA INTEGRACIÓN PRODUCTIVA, LA ASOCIATIVIDAD, Y LA COMPLEMENTACIÓN. A CONTINUACIÓN, UN RECORRIDO HISTÓRICO POR ESTOS PROCESOS Y ALGUNOS PUNTOS CLAVE PARA UNA AGENDA FUTURA.



E

l marco de crisis económica y social del mundo desarrollado encuentra una Sudamérica poseedora de más del 30% de las riquezas básicas del planeta, en condiciones de jugar un rol decisivo no sólo para el futuro del mundo, sino y fundamentalmente para el futuro de nuestro propio espacio. En la presente publicación de **Voces en el Fénix** podrán apreciar contribuciones para plasmar y edificar ese formidable holograma que se va transformando en realidad que es la Unasur.

La magnitud de la crisis referida indica, de manera indubitable, que nadie, ningún país del mundo, sea grande, mediano o pequeño, puede hacerle frente a esa crisis en soledad. Nadie puede solo.

En consecuencia hoy no hay debate sobre la necesidad de la integración.

Sí hay debate sobre el modelo de integración a adoptar, y en las condiciones actuales, donde los tradicionales “manuales” se han “quemado”, se trata de qué modelo y con qué innovaciones y adaptaciones necesarias. En la presente nota pondré el acento en una herramienta que aun con diferentes modelos de integración puede ser común y contribuir al desarrollo, la complementación y la transformación de la zona más desigual del planeta en una tierra de mayor igualdad y prosperidad. Me refiero a la integración productiva.

En general el multilateralismo ha entrado en una nueva etapa. Suele caracterizarse brevemente al multilateralismo como la unión coordinada de tres o más países en base a una serie de reglas pautadas de común acuerdo.

Entre los enfoques acerca del multilateralismo latinoamericano, sea el institucionalista, el realista o el económico político, cualquiera que se adopte, lo que ha estado ocurriendo en la región –y en el mundo– durante estos últimos diez años resulta sumamente dinámico.

La creación de instituciones tales como ALBA o la CALC, pasando por la Unasur y la CELAC, dan cuenta de la inusitada actividad multilateral de la región en el último decenio en consonancia con las distintas miradas imperantes acerca de la mejor forma de insertarse en la economía mundial.

La creación de instituciones tales como ALBA o la CALC, pasando por la Unasur y la CELAC, dan cuenta de la inusitada actividad multilateral de la región en el último decenio en consonancia con las distintas miradas imperantes acerca de la mejor forma de insertarse en la economía mundial, pero también en torno a las coincidencias acerca de la conveniencia de construir espacios regionales, política y democráticamente consolidados, capaces de articular las demandas internas con la imprescindible profundización de los lazos con nuestros hermanos latinoamericanos, trayecto señalado por una historia, identidad e idioma común, y claro, la proximidad geográfica.

En todos estos casos de “nuevo multilateralismo” persiste la intención de modificar la política de regionalismo abierto imperante durante la década de los noventa del siglo XX, inspirada en el denominado “Consenso de Washington”, que llevó a nuestros países a relegar los objetivos industrialistas –y a la cuestión del desarrollo– en pos de una apertura económica y comercial casi indiscriminada, favorable a los intereses de las principales potencias del globo.

Así, la Unasur, a pesar de que alberga en su seno a países con opciones de inserción internacional opuestas, prioriza la concreción de una agenda de desarrollo estratégico regional a partir de actividades de cooperación más intensas entre los países que la integran en materia no estrictamente comerciales tales como las cuestiones energéticas o las referidas a la defensa hemisférica.

Por su parte, la integración productiva tiene por finalidad última colaborar con la construcción de un modelo de desarrollo para los países y territorios de la región que sea económica, ambiental y humanamente sustentable.

Esta idea se fundamenta en los desafíos y carencias comunes, que en tiempos de globalización y crisis mundial demandan, más que nunca, la generación de amplios e incluyentes espacios regionales de cooperación y complementariedad que permitan una efectiva inserción económica de nuestros países en un entorno internacional aún muy incierto.

Se trata, además, de dar voz y participación a actores tradicionalmente rezagados y excluidos de los procesos de integración regional en marcha que, paradójicamente, son los que más contribuyen a la generación de empleos en nuestros países, es decir, las mipymes, que constituyen alrededor del 98% del aparato productivo.

La Unasur contempla, junto a los amplios temas sociales y culturales, la integración energética, de infraestructura, la protección del ambiente, la integración productiva e industrial, la complementación de los sistemas de ciencia, tecnología e innovación, la integración financiera y la cooperación en defensa y seguridad ciudadana.

La construcción efectiva de estos objetivos implica compromisos y mecanismos; iniciativas concretas.

La conformación de los Consejos Suramericanos como espacios de articulación aún debe completarse de modo de involucrar todos los objetivos.



Seguramente se deberá recurrir a una importante articulación de iniciativas existentes, de modo de interactuar y potenciarse.

Así, no es difícil advertir la existencia de una agenda convergente entre los objetivos políticos de la Unasur y los propuestos por el Mercosur, en general, y por el Programa de Integración Productiva (PIP) en particular.

No es casual que tanto la Unasur como el PIP hayan sido pergeñados en estos últimos años. Es que recién cuando las condiciones políticas fueron propicias se pudo avanzar en la construcción de una nueva agenda estratégica regional que, en definitiva, recuperara el espíritu progresista e industrializador con que el Mercosur fue inicialmente concebido, pero que, a poco de andar, fue dejado de lado por la convergencia neoliberal de los gobiernos de la región, principalmente en la última década del siglo pasado, que optó por priorizar las relaciones comerciales.

En este sentido, la Unasur y, en su medida, la Integración Productiva, son también manifestaciones del retorno de la política a la escena diplomática internacional, y reflejan lo que a su modo cada uno de los países de la región ha vivido durante estos años de profundas transformaciones –aún en marcha– en el campo de las relaciones internacionales.

La integración productiva

La integración productiva, en sus variadas formas, apunta a intensificar la articulación de las capacidades productivas nacionales potenciándolas en cadenas de valor internacionales, en una suerte de redes para un desarrollo común de ventajas competitivas.

Las dos grandes franjas de integración productiva pueden agruparse en las llamadas “verticales”, que se desarrollan cuando se generan cadenas de valor regionales, principalmente de pymes proveedoras, promovidas por empresas ancla (ejemplos: industria petrolera, automotriz). Las “horizontales” son las que surgen del comercio intraindustrial, mayormente de pymes, generando formas de complementación y especialización.

El impulso de esta herramienta debe articular adecuadamente cuatro sectores vitales: el productivo, el público, el financiero y el científico-tecnológico.

La integración productiva en el Mercosur: una lógica y un proceso

Al superarse la etapa de las dictaduras cívico-militares, la Argentina y Brasil quedaron entre sí como la principal hipótesis de conflicto. Desde ya Chile también quedó presa de esta posibilidad.

Los presidentes democráticos Sarney y Alfonsín, en los años ochenta, impulsaron el programa de integración y cooperación (PICE) económica principalmente orientado a bienes de capital y tecnologías avanzadas como la biotecnología, la informática y hasta la nuclear.

Se trataba de complementarse industrialmente como forma de recuperar el desarrollo y superar aquella hipótesis de conflicto, el peligro de guerra.

Ese proceso constituyó uno de los principales antecedentes del Mercosur.

Ocurre que al concretarse ese objetivo, en 1991, el Consenso de Washington envolvió las políticas e iniciativas y comenzó un proceso principalmente orientado a la apertura y las relaciones sustantivamente comerciales.

Pasaron 17 años desde la creación del Mercosur para que pudiera aprobarse, en el año 2008, el **primer Programa de Integración Productiva del Mercosur**.

Luego de la gigantesca crisis de principios de este siglo, los presidentes Lula y Kirchner comenzaron una nueva era en la que se produjeron acontecimientos decisivos.

Recordando algunos hitos podemos referirnos al **Consenso de Buenos Aires** de fines del año 2003, celebrado precisamente entre los presidentes Lula y Kirchner, en el que el tema productivo comenzó a ocupar un espacio significativo.

Tal vez el hecho más trascendente ocurrió en noviembre del 2005 cuando en la **Cumbre Hemisférica de Mar del Plata** los presidentes rechazaron el ALCA, máxima expresión de la desindustrialización de la región. Y al mismo tiempo, tal vez por primera vez, los jefes de Estado tomaron en sus manos el debate directo de la política exterior. En muchos casos el rol principal era protocolar. Desde esa cumbre, las decisiones estratégicas las debaten y adoptan directamente los jefes de Estado.

Sobre esta base, en julio del 2006, en la **XXX Cumbre de Jefes de Estado del Mercosur**, en la ciudad de Córdoba, Argentina, se realizó lo que sería la primera **Cumbre Social del Mercosur**. Convocada por la presidencia argentina del Programa “Somos Mercosur” y con la participación de más de 500 dirigentes sociales (centrales sindicales, cámaras empresariales, federaciones agrarias, universidades, organizaciones no gubernamentales de género, juventud, ambiente, voluntariado, pueblos originarios, entre otras) de la Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela, se concretó la Cumbre **“Por un Mercosur Productivo y Social”**.

La **agenda de trabajo** que surgió de este importante evento comenzaba con los siguientes puntos:

- Buscar un consenso sobre la construcción de un modelo de integración, que no esté orientado solamente a la esfera comercial sino que sea fundamentalmente productivo y social.
- Promover políticas de Estado con respecto a los temas de la dimensión productiva y social de la integración.
- Poner en marcha proyectos para la integración de cadenas productivas.

Estos planteamientos, respaldados por ministros y autoridades de todos los países participantes, fueron tomados por los jefes de Estado con la presencia de los presidentes de la Argentina, Néstor Kirchner; del Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva; del Paraguay, Nicanor Duarte Frutos; del Uruguay, Tabaré Vázquez Rosas, y de Venezuela, Hugo Chávez Frías, y acompañados por los presidentes de Bolivia, Evo Morales; de Chile, Michelle Bachelet, y de Cuba, Fidel Castro.

Así en el **Comunicado Conjunto de los Estados Parte del Mercosur**, los presidentes:

“Reafirmaron la prioridad de definir una **Agenda Social Integral y Productiva**, orientada a desarrollar iniciativas y políticas activas, para reducir el déficit social, promover el desarrollo humano integral y la **Integración Productiva...**”

“**Asimismo, reafirmaron su voluntad de avanzar hacia la integración productiva regional con desarrollo social con énfasis en la promoción de emprendimientos productivos**

En todos estos casos de “nuevo multilateralismo” persiste la intención de modificar la política de regionalismo abierto imperante durante la década de los noventa del siglo XX, inspirada en el denominado “Consenso de Washington”.

regionales que incluyan redes integradas especialmente por pymes y cooperativas. A estos fines los presidentes instruyeron a los ministros de las áreas vinculadas con la producción a definir las pautas que conformarán el Plan de Desarrollo e Integración Productiva Regional. Reconocieron la urgencia de que el Mercosur adelante una acción articulada para promover el desarrollo social y productivo y, en ese sentido, instruyeron a sus ministros a presentar sus aportes durante la próxima Cumbre del Mercosur”.

En el año 2007 el Consejo del Mercado Común creó una comisión ad hoc para elaborar un Programa de Integración Productiva.

Al año siguiente, en la Cumbre del Mercosur, el 30 de junio del 2008, en San Miguel de Tucumán, Argentina, se aprobó por el Consejo del Mercado Común la decisión N° 12/08: el

Programa de Integración Productiva del Mercosur (PIP) y se creó el **Grupo de Integración Productiva (GIP)** a cargo de llevar adelante el PIP.

La decisión se anunció en el **Primer Encuentro de la Pequeña y Mediana Empresa del Mercosur**, que se realizó como parte de la cumbre. Más de 200 delegados recibieron con particular entusiasmo la aprobación del PIP.

Al propio tiempo se aprobó la conformación del **Fondo Mercosur de Garantías para Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (FOPYME)** previsto para pymes que participen en actividades de integración productiva, y a su vez se aprobó el **Programa Marco de Ciencia, Tecnología e Innovación para el período 2008-2012.**

Puntualizar el desarrollo y los actores que han participado en un período preciso de cinco años probablemente resulte útil para considerar qué pautas habrá que contemplar para impulsar la IP en Unasur.

La Unasur, a pesar de que alberga en su seno a países con opciones de inserción internacional opuestas, prioriza la concreción de una agenda de desarrollo estratégico regional a partir de actividades de cooperación más intensas entre los países que la integran en materia no estrictamente comerciales tales como las cuestiones energéticas o las referidas a la defensa hemisférica.

Iniciativas y avances

En el ámbito del Grupo de Integración Productiva del Mercosur (GIP) se han implementado los dos primeros proyectos de integración productiva financiados con los recursos del Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM) por más de 7 millones de dólares. Se trata de sendos proyectos en los sectores del autopartismo, y de petróleo y gas, ambos sectores clave por su capacidad de generación de empleos de calidad e incorporación de innovaciones tecnológicas. Se han establecido tres Comités de Integración Productiva en sectores críticos para el desarrollo tecnológico como son los de la industria aeronáutica, el complejo naval y la industria eólica, avanzada de enorme potencial regional en materia de energías alternativas.

El GIP suscribió un acuerdo institucional con la Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo (AECID), en cuyo marco se desarrollan un conjunto de actividades articuladas tras el objetivo de motorizar acciones de integración productiva. Se ha creado el Centro de Asociatividad Empresarial (CAE) que, con base en la ciudad de Posadas, promueve la asociación empresarial en el ámbito del GIP de las Misiones y que recientemente se extenderá a todos los GIPs territoriales. Se ha establecido el Observatorio Regional, “El Portal Empresarial del Mercosur”, dando acceso a numerosa información de carácter sectorial, identificando empresas, actividades, reglamentaciones y demás elementos para favorecer la interacción empresarial.

Asimismo, se encuentra en pleno desarrollo la iniciativa de integración productiva en el sector metal-mecánico, comprometiendo directamente a las cámaras del sector en la tarea de identificación de potenciales asociaciones, así como de la promoción de compromisos empresariales a ese fin.

Se vienen desarrollando intensas acciones territoriales, orientadas a divulgar y articular una agenda que profundice comportamientos asociativos de carácter estratégico a nivel de los diversos actores en distintas subregiones. En esa dirección, se estableció el “GIP de las Misiones”, abarcando la zona de la Mesopotamia, que incluye territorios fronterizos del noreste argentino, y sur de Paraguay y Brasil. Se ha comprometido la creación del “GIP de la Cuenca del Río Uruguay”, que por mandato de los presidentes de la Argentina y el Uruguay debe implementar el aprovechamiento del potencial productivo de ese importante litoral. En el mismo sentido, se conformaron

GIPs territoriales en Rafaela (Santa Fe), la Patagonia, Cuyo, La Matanza y Morón, en la provincia de Buenos Aires, al tiempo que se encuentran avanzadas las conversaciones con diferentes jurisdicciones subnacionales de los países de la región para dinamizar la movilidad de los recursos productivos desde una lógica territorial, dando voz a los actores directamente incididos por el proceso integrador, e incluyendo distintas zonas de influencia. Una enumeración no exhaustiva señala a importantes distritos de la provincia de Buenos Aires, a la ciudad de Montevideo, el estado de Río Grande do Sul, comprometidos directamente en la generación de sinergias sobre la base de esta agenda productiva.

Un despliegue que, en varias dimensiones que interactúan potenciándose entre sí, procura liberar en todas sus expresiones el rico potencial de las fuerzas productivas del bloque.

Asimismo se avanzó junto al Centro de Formación en Integración Regional (CEFIR) del Uruguay en sendos cursos de capacitación online y presenciales en integración productiva.

Nuevos desafíos

La crisis económica, financiera y social en los países desarrollados y el fenómeno chino genera, entre otros efectos, cierta contradicción para nuestros países de Sudamérica. Por un lado, tal como lo señalé, ningún país puede solo y es preciso integrarse. Al mismo tiempo cada país precisa potenciar y defender su capacidad productiva, su industria y su empleo.

¿Cómo resolver esta aparente contradicción? Una herramienta sin duda útil y dinámica para superarla es la integración productiva, la asociatividad, la complementación que permite defender mercados propios y aventurarse, juntos, a terceros mercados.

Hay una clara voluntad política por avanzar en este enfoque de la integración. Todos los comunicados presidenciales del Mercosur y numerosos efectuados a nivel bilateral así lo manifiestan de modo explícito.

Sin embargo los avances son aún poco significativos. Intereses y visiones tradicionales, una aún insuficiente presencia de los actores directos y las urgencias que generan las tensiones económicas, impiden avanzar con la intensidad que se verificó entre los años 2005 y 2008.

Instrumentos públicos adecuados. Requisito de base

No se dispone de financiamiento equilibrado entre los países, ni financiamiento regional suficiente. El Fondo de Garantías aún no pudo implementarse, si bien en el presente año se han dado pasos muy positivos.

El Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM) aún no destina claros recursos a la IP, si bien hay países que proponen explícitamente que se incrementen los fondos del FOCEM y una parte sustantiva se aplique a la IP. Esta es la postura argentina.

Es preciso contar con instrumentos legales que faciliten la generación de empresas binacionales o multinacionales con tratamiento semejante en todos los países signatarios.

Tratamiento arancelario diferenciado.

Naturalmente no se trata de una enumeración taxativa, sino sólo ejemplificativa de la magnitud del trabajo que debe abordarse con urgencia y audacia.

Programa de Integración Productiva de Unasur

Unasur constituye un ámbito particularmente propicio para el desarrollo de la IP. Hay claros aspectos objetivos y subjetivos.

En primer lugar las ingentes riquezas naturales a las que hay que agregar valor. El abordaje de la infraestructura y la logística, la complementación científica y tecnológica, el objetivo de la integración financiera, el Banco del Sur.

Las manifestaciones de interés expresas de países como Bolivia y Ecuador.

Los instrumentos públicos en desarrollo como los financieros y los logísticos.

La CELAC elaboró en su cumbre realizada en Caracas los días 2 y 3 de diciembre de 2011 el Plan de Acción 2012, y en el capítulo "Complementariedad y cooperación entre los mecanismos regionales y subregionales de integración" se acordó "valorar la posibilidad de celebrar una conferencia latinoamericana y caribeña sobre desarrollo productivo e industrial". Como se aprecia, el desarrollo del Mercosur, del ALBA y de la CELAC hace de esta temática un asunto central del debate sobre las prioridades que la región debe adoptar.

En tal sentido se sugiere que el Plan Fénix, en su mirada regional, contribuya a que la Unasur impulse:

- Un relevamiento de los sectores productivos en condiciones de generar iniciativas verticales y horizontales de integración productiva.
- Estructuras específicas de cooperación y asociatividad interempresarial.
- Políticas públicas para el seguimiento del desarrollo de las cadenas de valor y las especializaciones nacionales.
- La convergencia de las políticas de ciencia, tecnología e innovación productiva con la IP.
- Políticas de financiamiento específico con instrumentos que aseguren el respaldo a iniciativas pluriestatales. Desarrollo de un Sistema de Garantías Regional que junto al FOPYME contribuya a la implementación de proyectos concretos. Contemplar los apoyos de instituciones de financiamiento regionales como el Banco del Sur y la CAF, entre otras.
- Continuidad del apoyo político explícito por parte de las más altas autoridades nacionales y regionales.
- La puesta en marcha de programas de intercambio interempresarial, con especial atención en las pymes, con participación de cámaras industriales sectoriales y estructuras territoriales que faciliten la identificación de oportunidades asociativas.
- En definitiva, la generación de un Programa de Integración Productiva de Unasur adecuadamente vinculada con el PIP del Mercosur.
- Búsqueda articulada de terceros mercados extrarregionales.
- Generación de una **Mesa de Intercambio Operativo** entre la Secretaría de Unasur, el Grupo de Integración Productiva del Mercosur (GIP) y las instancias que el ALBA y la CELAC ofrezcan.

vocesenelfenix.com