

# BALANCE Y PERSPECTIVAS DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL

## EQUILÍBRIO E PERSPECTIVAS DA INTEGRAÇÃO REGIONAL

### BALANCE AND PERSPECTIVES OF REGIONAL INTEGRATION

*José María Gamio\**

---

#### 1. INTRODUCCIÓN

La celebración del 15 Aniversario de la instalación del TPR puede ser una ocasión propicia para efectuar un balance y tratar de avizorar las perspectivas futuras de la integración regional, con especial referencia al MERCOSUR.

Estas reflexiones se realizan bajo la incertidumbre que plantea el cambio de época que estamos atravesando.

En el caso del MERCOSUR, se tratará no tanto de hacer inventario de sus éxitos, por demás conocidos, ni de sus fracasos que resultan inocultables, sino de intentar trazar líneas de futuro en un tiempo en que la rapidez de las transformaciones pone bajo signos de interrogación cualquier pronóstico.

#### 2. HISTORIA DEL MERCOSUR

La visión del pasado de la integración regional se hará pensando sobre todo en el porvenir, para recoger sólo los hitos fundamentales de lo acontecido.

La primera década del proceso quedó, en su mayor parte, marcada por el optimismo resultante de un rápido y significativo incremento del comercio intrarregional.

---

\* Universidad de la República, Uruguay.  
E-mail: jmgamio@gmail.com  
Recibido: 11/07/2019. Aceptado: 05/08/2019.



Este es un artículo de acceso abierto, distribuido según los términos de la licencia de Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivs 4.0.

Ello fue mérito, no exclusivo del programa instaurado sino de factores ajenos como fueron la bonanza económica a nivel mundial de esa década y el éxito inicial del tratamiento de shock con el que Argentina y Brasil pusieron fin abrupto a procesos de hiperinflación, con los cuales era imposible pensar siquiera en integración.

La desgravación arancelaria se cumplió razonablemente en tiempo y forma. No sucedió lo mismo con la desgravación para-arancelaria en gran medida pendiente aún de ejecución.

No obstante, el comercio intrarregional sirvió de plataforma para el desarrollo del comercio de ciertos rubros industriales sin capacidad suficiente para enfrentar el

intercambio más allá de los límites de la región, beneficio que aún perdura.

La situación favorable del comercio en la región tuvo su final cuando, a fines de los 90, a Brasil le resultó imposible mantener el programa original del Real provocando una devaluación que alteró las relaciones comerciales del proceso.

En esas condiciones se inició la segunda década de la integración en la cual el relativo estancamiento de las relaciones comerciales se pretendió suplir con la incorporación de programas de integración en materia social las cuales, sin perjuicio de su importancia intrínseca, resultan difíciles de evaluar, desde el punto de vista de la cooperación, en cuanto a los beneficios compartidos por sus Estados miembros.

Tiempo después un hecho inesperado postergó las inquietudes por el estancamiento del proceso regional: la irrupción de la República Popular China y otros países del sudeste asiático como compradores de las materias primas características de la producción de nuestra región. Y dichas adquisiciones eran por grandes volúmenes y a precios en alza.

Este proceso se extendió, aproximadamente, entre los años 2003 y 2014. Junto a los beneficios indudables que reportó, como contrapartida, acentuó la preferencia por los productos primarios en perjuicio del desarrollo en los campos industrial y tecnológico.

A su vez, el comienzo del nuevo siglo trajo aparejado un cambio, en buena parte de los países de la región, hacia gobiernos de orientaciones progresistas que desdeñaron una integración exclusivamente comercial para acentuar los programas de carácter social.

Al avanzar el MERCOSUR hacia una unión aduanera, se excluyó la posibilidad de que sus Estados miembros pudieran realizar acuerdos comerciales individualmente con Estados ajenos al proceso de integración.

En paralelo, el MERCOSUR, como unidad, tropezaba con dificultades en su relacionamiento externo. Se rechazó el acuerdo con U.S.A. (Alca) y se postergaba la conclusión de una zona de libre comercio con la Unión Europea

Ese relativa enclaustramiento, acentuó un problema que estaba en origen del MERCOSUR, de carácter estructural y como tal de difícil solución: la asimetría entre sus Estados miembros. Ante el reclamo de sus miembros de menor dimensión se optó por una solución positiva aunque parcial cual fue el Focem, programa de financiamiento de obras de infraestructura sustentado por los Estados mayores en beneficio de los de menor dimensión.

Una forma de atenuar la referida asimetría habría consistido en ampliar el número de Estados miembros del MERCOSUR programa expresamente previsto en el Tratado de Asunción. En principio, ese relacionamiento regional tomó la forma de acuerdos de libre comercio con Chile, Bolivia y, luego, otros Estados de la Comunidad Andina de Naciones.

La primera incorporación como miembro pleno del MERCOSUR se produjo, luego de un proceso turbulento, con la admisión de Venezuela.

En Latinoamérica comenzaron a surgir distintos proyectos de cooperación o integración de diverso alcance geográfico y competencia material (Celac, Unasur, Alba) que complementaban cuando no se superponían a los ya existentes (Aladi, Comunidad Andina de Naciones, MERCOSUR). Tal exuberancia institucional respondía bien a las diferencias ideológicas que se manifestaban en la región, bien a intereses individuales de los Estados que la promovían.

En tales circunstancias, el MERCOSUR superaba sus dos décadas de existencia manteniéndose en el mismo estadio: entre una zona de libre comercio incompleta y una unión aduanera imperfecta.

Para unos, no se había avanzado lo suficiente desde el punto de partida, mientras que para otros, -la mayoría- se había ido demasiado lejos.

Lo cierto es que de la constitución de un mercado común, meta aún vigente del Tratado de Asunción, no hablaba prácticamente nadie.

Como consecuencia, una opinión, cada vez más frecuente, insistía en la necesidad de que el MERCOSUR realizara una labor de "sinceramiento" de forma de adecuarlo en sus objetivos así como en el ajuste de sus instrumentos jurídicos e institucionales visto el creciente incumplimiento de sus normas e, incluso, de sus laudos arbitrales.

En Sud América, una rápida reversión de las orientaciones ideológicas de muchos de sus gobiernos determinó, por un lado, la abrupta suspensión de Venezuela como Estado miembro y, por otro, la sustitución de la Unasur por Prosur.

Tales vaivenes ponían de manifiesto una concepción de las instituciones regionales, más como acuerdos de gobiernos que de Estados, tal como lo establecen sus tratados constitutivos.

### **3. EL PRESENTE Y FUTURO DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL**

Cuando se firmó el tratado de Asunción, el avance técnico que supone internet aún no había llegado a estas latitudes y la existencia de teléfonos inteligentes era difícil de imaginar, la Unión Soviética se encontraba en proceso de disolución y China Popular no era aún una potencia internacional. En síntesis, el mundo que vio nacer el MERCOSUR era otro mundo.

El avance científico y tecnológico impone, a nivel mundial, el proceso de globalización que se extiende a todos los ámbitos de actividad, incluidos el comercio y la economía en general.

Por vía de consecuencia, se ha producido una erosión de las potestades de los Estados. Ello con prescindencia de su orientación intervencionista o favorable a la libertad de mercados.

¿Qué poderes son los que actualmente rigen?

Zygmunt Bauman marca como una característica de esta nueva era, una cierta separación entre el poder político y los Estados.

Si desde la formación de los Estados nacionales un rasgo distintivo de estos era el ejercicio del poder, en la actualidad este último se habría escindido de los Estados y correría por carriles diferentes, de acuerdo a este autor.

El poder se ejercería, en unos casos, por vías regulares y, en otros irregulares, aunque siempre en forma invisible a la opinión pública. En el primer grupo incluye a las grandes corporaciones internacionales en los campos industrial, financiero y tecnológico; en el segundo grupo, se esconden las grandes organizaciones del ilícito internacional desde el terrorismo al narcotráfico.

Esta desvalorización de las potestades de los Estados se produce en forma simultánea a una pérdida de influencia de las organizaciones internacionales y a una crisis del multilateralismo, en general.

En forma llamativa, esa crisis se produce precisamente en momentos en que más necesario sería una institucionalidad internacional sólida, única forma de enfrentar los efectos perniciosos de la globalización como los que pueden resultar del cambio climático o los frecuentes dramas humanitarios,

En el ámbito de las relaciones internacionales, hay una percepción, generalmente admitida, en el sentido de que se estaría produciendo un desplazamiento -lento pero inexorable- del centro de gravedad mundial desde la cuenca del Atlántico a la del Pacífico.

De confirmarse esa tendencia, la misma habrá de tener graves consecuencias en nuestra región. En tal sentido, debe tenerse presente que América Latina ocupó la periferia del centro del poder mundial desde el período colonial; en un primer momento, bajo la dependencia de España y Portugal, más tarde de Francia, Holanda y Gran Bretaña; en

el último siglo, la primacía la asumió U.S.A.

En el caso que el eje del poder mundial se desplace hacia el Sudeste Asiático, con centro en China Popular, nuestra región dejaría de estar en la periferia para quedar en las antípodas de ese centro de poder. Es decir, el punto más lejano y no sólo desde el punto de vista geográfico sino también, cultural, religioso, lingüístico o cualquier otro que sea del caso considerar.

En una época en la cual las grandes decisiones a nivel internacional se adoptan en Estados de grandes dimensiones –Estados continente, los denominaba Methol Ferré- nuestra región dividida en decenas de países no presenta condiciones para incidir en ese ámbito.

Si a la circunstancia anotada agregamos la relativa a la lejanía de los nuevos centros de poder mundial -si estos se localizaran en el sudeste asiático- ponen de manifiesto la magnitud del desafío que enfrentamos. Este no sería ya tanto de caer bajo la dominación de centros de poder extraños como, más bien, de ser excluidos por irrelevantes.

## CONCLUSIÓN

El programa hacia la integración de la región aparecía, generalmente, como un mandato de su pasado: comunidad de origen histórico, de costumbres y creencias religiosas, entre otros factores.

Por las razones antes expuestas, la integración regional se impone, asimismo, como un mandato de un futuro más que posible, probable: el surgimiento de centros de poder muy lejanos de nuestro continente.

Una primera tarea consistiría en realizar inventario de los procesos de integración y cooperación vigentes entre los países de la región así como del grado de avance de los mismos. A ello cabría agregar los proyectos a condición de que estos fueran realistas y de concreción en el corto plazo. En tal sentido no parece razonable mencionar siquiera la posibilidad de una unión económica y monetaria en el MERCOSUR –cuando se alude a una moneda común- dado que ni nos atrevemos a hablar de un mercado común.

De dicho inventario habría que determinar que instituciones tienen funciones superpuestas con el perjuicio de duplicar esfuerzos o el riesgo de generar conflictos entre las mismas.

El objetivo sería producir un proceso de convergencia entre las instituciones con razones válidas para subsistir de forma de culminar con un elenco más reducido de las mismas con el mayor alcance posible en cuanto al número de Estados de la región. Así se podrían concentrar los esfuerzos en materia de integración o cooperación regionales.

En el continente europeo se logró constituir un proceso de integración, la Unión Europea, con gran número de Estados y con potestades muy fuertes en sus instituciones. Pese a los embates sufridos

en los últimos tiempos, vía Brexit y el auge de los nacionalismos euroescépticos en muchos de sus Estados miembros, la Unión Europea sigue fuerte como lo puso de manifiesto el resultado de las recientes elecciones al Parlamento Europeo.

A los efectos de la integración, se suele afirmar que el continente sudamericano presenta la ventaja frente al europeo de no haber sufrido guerras internacionales en su pasado reciente. Efectivamente, el último conflicto de cierta magnitud lo constituyó la Guerra del Chaco en la década de 1930.

No obstante, el argumento se podría revertir: no hemos alcanzado el grado de integración de los europeos porque, precisamente, no hemos atravesado las circunstancias apremiantes (entre ellas dos guerras mundiales) que impusieron a aquellos la necesidad –diríamos que desesperada– de recortar el dogma de la soberanía nacional. En efecto, la causa fundacional de la integración europea no fue comercial ni siquiera económica. Fue política. Como afirmaban sus padres fundadores se trataba de que la guerra no sólo fuera imposible, sino también impensable.

Entonces, ¿hasta dónde podremos llegar en Sud América?

Pues bien, hasta donde, en forma realista, la mayor parte de los Estados de la región estén dispuestos y en condiciones de llegar.

Deberá tenerse presente que los acuerdos se celebran entre Estados más que entre gobiernos. Esto lo señalamos porque las diferencias ideológicas, a nuestro juicio, deberán ser toleradas, salvo que en su aplicación se infrinjan valores esenciales de la comunidad.

Nada hace pensar que la región vaya a escapar, a corto plazo, de la situación de dependencia que ha sido característica de su relacionamiento internacional. De lo que se trata es de atenuar, en lo posible, esa situación de subordinación.

En tal sentido, los países deberán escapar a la tentación de constituirse en “puerta de entrada” de cualquier potencia a la región, en tanto que tal actitud tiende a acentuar la dependencia del Estado en cuestión así como de la región en su conjunto.

Los procesos de integración, en cualquiera de sus modalidades, son por naturaleza de carácter permanente.

Latinoamérica ha sido testigo, en los últimos tiempos, de cambios sorprendentes en la orientación de sus gobiernos –en Estados grandes y pequeños– que en lapsos muy breves han modificado radicalmente el mapa ideológico de la región. Estos vaivenes son característicos del carácter dependiente de esta zona del continente acentuado, quizás, por la rapidez de los cambios impulsados por la globalización y los avances tecnológicos.

Supeditar los proyectos de integración a coincidencias ideológicas –de cualquier signo– en nuestro continente, significaría tanto como

concluir que no sería viable  
integración de especie alguna.

Enseñanza debería extraer nuestra región de la experiencia europea donde, a pesar del Brexit y de la enorme presión que ejercen Estados miembros con gobiernos nacionalistas y euroescépticos, mantiene el proceso de la Unión Europea en marcha.

Si nos resulta demasiado oneroso seguir el ejemplo de la U.E. en materia institucional y jurídica, por ser demasiado complejo, al menos prestemos atención a otra de sus enseñanzas más accesible: el rigor con el que mantienen los esfuerzos de unidad de cerca de tres decenas de Estados pese a las notorias diferencias ideológicas y políticas entre sus gobiernos.

Próximo a concluir esta nota, sobreviene una noticia importante: la conclusión del acuerdo entre la Unión Europea y el MERCOSUR tendiente a la constitución de una zona de libre comercio, luego de un largo período de negociaciones. Hecho trascendente, sin duda, por el cual cabe felicitar a los negociadores de ambas partes. Este éxito cabe atribuirlo, asimismo, más que a las fortalezas de las partes negociadoras, a sus debilidades: la conciencia de que el futuro previsible no los habrá de contar entre los actores de primera fila de la política internacional.

En un futuro en el cual se vislumbra una agudización de los conflictos entre, por lo menos, dos polos de poder económico y político mundial, el acuerdo UE-MERCOSUR –en sus implicancias políticas aún por desarrollar- puede jugar un papel destacado como elemento de moderación y estabilidad en el escenario internacional.

Es posible que estas reflexiones generen más divergencias que coincidencias. Pero en un ambiente regional caracterizado por la quietud y cierta resignación, de eso se trata: sacudir el avispero.

## **RESUMEN BIOGRÁFICO**

*José María Gamio* es Doctor en Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Montevideo, Uruguay. Ex árbitro del Tribunal Permanente de Revisión desde el año 2011 hasta el 2016.