Unión Sudamericana: Nadie puede solo

**Por Hugo Varsky**

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.



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

Agradezco especialmente la oportunidad de coordinar el presente volumen que desgrana 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.

El 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, 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 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 Nº 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.

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 Empresaria (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 empresaria.

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.

http://www.vocesenelfenix.com/themes/voces_theme/img_sitio/tip_enviar_amigo.jpg[Imprimir nota](http://www.vocesenelfenix.com/print/415)

Imprimir Nota - Voces en el Fenix

http://www.vocesenelfenix.com/themes/voces_theme/img_sitio/tip_enviar_amigo.jpg[Descarga nota](http://www.vocesenelfenix.com/sites/default/files/pdf/17_2.pdf)