

Mercosur y Unasur

Posturas de la Argentina frente a ambos
procesos – sólo un ejemplo

Mercosul and Unasul

Argentina's attitude in relation to both processes – just a exemple

*Laura E. Vilosio**

Resumen: El Mercosur y la Unasur constituyen dos procesos de integración internacional que, en la actualidad, tienden a otorgar gobernabilidad a Sudamérica con un posible grado de convergencia en sus objetivos. Pero los procesos de integración requieren que cada uno de sus integrantes los jerarquice como prioritarios a la hora de diseñar e implementar su política exterior, así como a la de resolver sus conflictos. En este trabajo se analiza con un método teórico descriptivo la actitud asumida por la Argentina frente a estos dos procesos a través de tres acontecimientos que consideramos ilustrativos: la incorporación de Venezuela al Mercosur, la falta de articulación estratégica en el plano comercial externo por parte de Argentina y Brasil y el conflicto sobre las papeleras mantenido por Argentina con el Uruguay. Este estudio permite observar la forma en que este estado, al igual que el resto de los integrantes de estos procesos de integración, no insiste en propiciar el privilegio de los espacios de integración como ámbitos adecuados para la concertación de estrategias políticas, económicas y ni siquiera comerciales comunes que permitan potenciar la competitividad de todos y cada uno de sus miembros.

Palabras clave: Mercosur; Unasur; Argentina; Venezuela; Brasil

Abstract: Both Mercosul and Unasur are two different international integration processes that currently tend to consider South-American government possible through a level of convergence in their goals. However, the integration processes ask for each country to consider them as priorities when they have to design and implement their external policies, as well as when they have to solve conflicts. This article analyzes

* Máster en Cooperación e Integración Internacional del Centro de Estudios Internacionales de Rosario (Cerir – UNR); Curso de Posgrado en la Maestría de Integración Internacional de la Universidad de Pádova, Italia. Docente de la Cátedra de Derecho Internacional Público de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR), de la materia Derecho de la Integración en la Maestría Integración y Cooperación Internacional (Cerir – UNR) y en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales en la Universidad Nacional de Rosario, Argentina. <laura.vilosio@gmail.com>

<i>Civitas</i>	Porto Alegre	v. 10	n. 1	p. 63-76	jan.-abr. 2010
----------------	--------------	-------	------	----------	----------------

through a theoretical descriptive method Argentina's attitude in relation to both processes taking into account three events that we consider to be representative of such issues: Venezuela's incorporation to Mercosul, lack of strategic articulation in Argentinean and Brazilian external commercial plan, and the conflict over the *papeletras* kept by Argentina along with Uruguay. Such an analysis allows us to observe the way this State, as well as all the others involved in these integration processes, does not insist on considering the integration region as an appropriate place to the orchestration of political and economical strategies not even as a free commercial area that could lead to the competitiveness of every and each of its members.

Keywords: Mercosul; Unasul; Argentina; Venezuela; Brazil

Introducción

El clima internacional que se percibe en la actualidad es de incertidumbre debido a que presenta nuevos signos distintivos como la crisis financiera, con sus múltiples consecuencias; el advenimiento de un escenario mundial más multipolar, pero con la lamentable crisis de los organismos multilaterales; las expectativas que crea el triunfo de Barack Obama, la recesión europea y las incógnitas del rumbo que tomarán China y las otras economías de Asia y la Ronda de Doha que, pese a los fracasos, sobrevive.

En medio de esta incertidumbre los reposicionamientos internacionales de los países de América del Sur son inevitables y es deseable que ocurran. No obstante, parece haber consenso respecto de que los países latinoamericanos no pueden implementar estrategias confiables de inserción en el mundo sin considerar a la región y, menos aún, contra la región. La idea de encarar la inserción internacional a partir del acuerdo y el consenso regional concretados a través de esquemas de integración sigue teniendo sustento toda vez que amplía las capacidades de negociación frente al mundo de estos países que, si bien están signados por el subdesarrollo, han demostrado tener grandes posibilidades de crecimiento.

Por otra parte, los gobiernos de América del Sur transitan la ilusión de compartir una afinidad ideológica, en un supuesto giro hacia la izquierda, que los moviliza en una transformación positiva de los procesos de integración. Sin embargo, la llegada de estos gobiernos ha promovido el regreso de intereses sectoriales, nacionalistas y políticos que no parecen proclives a verdaderas apuestas integracionistas.

En efecto, si bien existen procesos recientemente creados como la Unasur o el Alba, los verdaderos empeños integrativos requieren de elevados grados de institucionalización que implica la creación de un adecuado marco jurídico

y organizativo, pero no se agotan en ella. El uso de las estructuras creadas debe ser fluido, oportuno y sobre todo privilegiado frente a cualquier otro organismo con competencias en materias coincidentes. En este sentido, los países integrantes de estos procesos sudamericanos y latinoamericanos, han convenido en la creación de frondosos marcos institucionales de los que han hecho un escaso y, muchas veces, inadecuado uso.¹

La Argentina no escapa a estas conductas generalizadas. Por una parte, necesita de los procesos de integración, como el resto de los países de América Latina, para insertarse en el mundo con mayores grados de competitividad. En tal sentido, participa activamente en dos procesos de integración que tienen alcance sudamericano, persiguen la gobernabilidad de la región y podrían resultar complementarios en sus objetivos, se trata del Mercosur y la Unasur. Pero, por otra parte, sus conductas pueden interpretarse como una falta de interés en fortalecer las instituciones creadas por tales procesos. En rigor de verdad, tomamos el caso argentino sólo para valerlos de un ejemplo, pero este tipo de comportamientos se replican en todos y cada uno de sus miembros.

De este modo, el análisis de las posturas argentinas frente a estos procesos de integración constituye el objeto de este trabajo. Para ello abordaremos, con una metodología teórico-descriptiva, en primer lugar, una breve comparación de los procesos de integración del Mercosur y de la Unasur en vistas a corroborar una posible convergencia de objetivos entre ellos, seguida de un análisis de los liderazgos emergentes de Brasil y de Venezuela por los que se encuentran atravesados ambos procesos. En segundo lugar, analizaremos la actitud argentina frente a estos procesos, a través de tres acontecimientos que consideramos ilustrativos: la incorporación de Venezuela al Mercosur, la falta de articulación estratégica en el plano comercial externo por parte de Argentina y Brasil y el conflicto sobre las papeleras mantenido por Argentina con el Uruguay.

Comparación del estado actual de los procesos Mercosur y Unasur

a) Ambos esquemas de integración representan los mayores desafíos actuales encarados en la institucionalización del espacio sudamericano con la idea de extenderse al resto de Latinoamérica.

Los países signatarios del Tratado de Asunción (1991) eran Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, pero la incorporación de Venezuela con aspiración

¹ Podría citarse como ejemplo al sistema de solución de controversias del Mercosur cuyos mecanismos en muchos casos son soslayados acudiéndose a otros medios y en otros casos los fallos obtenidos de sus Tribunales *ad-hoc* son incumplidos.

de convertirse en miembro pleno y de otros países de la región como miembros asociados (Chile, Bolivia, Colombia y Ecuador), ha dejado plasmada su vocación sudamericana. Esto se ha demostrado con la participación en sus reuniones presidenciales de líderes de diferentes países latino-americanos.

La Unasur (2008) responde a la estrategia de hacer converger a los países del Mercosur y la Comunidad Andina de Naciones en el eje de la integración sudamericana, expresada originalmente en la Comunidad Sudamericana de Naciones a la que suma dos países, tradicionalmente orientados hacia el Caribe, Guyana y Surinam (Serbin, 2009).

b) También podría afirmarse que ambos tienen objetivos comunes con contenidos económicos y metas políticas.

Es cierto que el Mercosur desde su origen ha priorizado una concepción estrechamente comercialista, más al servicio de las multinacionales, sin que medie ninguna visión de mediano y largo plazo en favor de los intereses de sus respectivos estados nacionales. No obstante ello, la incorporación en su agenda de temas vinculados a la defensa de la democracia y de los derechos humanos y otros objetivos en el plano social permiten hablar del desarrollo de un Mercosur político.

La Unasur tiene esencialmente un carácter político. Así queda reflejado en todos sus documentos oficiales con declaraciones tales como, por citar algunos ejemplos:

“Una respuesta política a la crisis exige un conjunto equilibrado de acciones que establezcan el sistema financiero, reactiven la economía, prioricen la creación del empleo y el fortalecimiento de la protección social asegurando la recuperación económica sobre la base de un desarrollo sostenible” (Declaración de Quito, 2009, www.comunidadandina.org/unasur/10-8-09Dec_quito.htm); o expresar “su más pleno y decidido respaldo al Gobierno Constitucional del Presidente de la República de Bolivia Evo Morales, cuyo mandato fue ratificado por una amplia mayoría en el reciente Referéndum” (Declaración de La Moneda, 2008, www.presidencia.gub.uy/_Web/noticias/2008/09/declaracion_la_moneda.pdf); o la fijación de su propósito de crear los Consejos Suramericano de Defensa y de Salud. Aunque se debe subrayar que la Unasur, tiene también como propósito abordar cuestiones como las de la infraestructura física y la complementación energética.

Además de las similitudes en cuanto a los alcances y los objetivos de ambos procesos, existen también diferencias entre ambos esquemas.

c) Los dos procesos se encuentran en estados de avance y concreción diferentes.

El Mercosur cuenta con una estructura de compromisos jurídicos contraídos que si bien son imperfectos, sería difícil dejarlos de lado en virtud de las corrientes de comercio y de inversión que se han desarrollado entre los socios en los años transcurridos desde la firma del Tratado de Asunción. Así también el Mercosur tiene “una embrionaria identidad, como demuestra la incorporación de la sigla a los documentos de identidad de los ciudadanos de los cuatro socios” (Peña, 2009).

La Unasur, en cambio, debe superar todavía el proceso de ratificación de su tratado constitutivo y para ello deberá superar las diferencias políticas que existen entre algunos de sus miembros que afloraron durante los períodos que antecedieron a algunas de sus cumbres.²

d) Por último, otra diferencia consiste en que los dos procesos tienen basamentos diferentes. El Mercosur está basado las preferencias comerciales pactadas y no sólo en la voluntad política de sus miembros. Mientras que la Unasur no tiene previsto nada similar.

Los liderazgos en la región sudamericana

A este bosquejo de los dos procesos de integración que, en una breve comparación, parecen tener fuertes similitudes (en tanto ambos aspiran a un alcance espacial sudamericano, que no descarta el latinoamericano y que tienen asimismo objetivos políticos que trascienden lo estrictamente comercial e incluso económico) y algunas diferencias que no parecen del todo insuperables, se le debe agregar un breve análisis de los liderazgos emergentes que los atraviesan y permiten delinear mejor sus principales rasgos.

En este sentido, el rol que juegan Brasil y Venezuela es fundamental para comprender la dinámica que ha adoptado la región y analizar, en particular, la posición que en diversas oportunidades ha tomado la Argentina.

En términos generales, puede afirmarse que ambos países encarnan visiones diferentes a cerca de la integración regional. Por un lado, el gobierno de Venezuela bajo la presidencia de Hugo Chávez, que impulsa la creación del Alba y solicita su ingreso al Mercosur, responde a una mirada geoestratégica y militar, de confrontación con los Estados Unidos. Por otro lado Brasil, con

² Tal es el caso de la última Cumbre realizada en Bariloche en la que se trataba sobre la controvertida decisión de Colombia de permitir bases del ejército de Estados Unidos y en la que se llegó a una declaración de compromiso en la que se soslayo el tema principal.

Luis Inácio Lula da Silva, impulsa la formulación de la Unasur, con una diplomacia cautelosa y basada en el desarrollo de la economía y el comercio. Asimismo, el gobierno brasileño ha manifestado su intención de colocar las relaciones con los Estados Unidos en un lugar privilegiado, al tiempo que éste lo ha reconocido, una vez más, como una potencia subregional (Clarín, 8 mayo 2005).

Venezuela requiere de un apartado especial porque las alianzas para el gobierno de este país, deben responder a un tipo diferente, basado en la lucha anti-imperialista, en la solidaridad de los pueblos del mundo, en la cooperación energética y en la promoción del socialismo. Por lo tanto, la integración en este marco de ideas, se sale del modelo que define la OMC y que bajo el concepto de regionalismo abierto se ha venido planteando en América Latina y el Caribe, y son estos los postulados a los que responde la creación del Alba (Romero Méndez, 2007).

Por otra parte, si bien es cada vez más cierto que Brasil se está convirtiendo en un jugador global, también es verdad que su soporte regional, necesario para la afirmación de su protagonismo mundial, es poco consistente. Así, Brasil utiliza como instrumento de política exterior las inversiones que realiza a través del Banco Nacional de Desarrollo que contribuyen a paliar las crisis políticas. Sin embargo, esta herramienta no siempre rindió sus frutos: a fines del año pasado, el mandatario de Ecuador, Rafael Correa, expulsó del país a la constructora brasileña Odebrecht – que construyó la represa hidroeléctrica San Francisco con créditos del BNDES – y dejó de pagar la deuda que contrajo con Brasil, alegando “graves fallas” en su funcionamiento. Más reciente fue el ofrecimiento de Brasil de financiar proyectos en Paraguay mediante inversiones del BNDES a cambio de que modere sus reclamos sobre la represa binacional de Itaipú cuya deuda Paraguay considera ilegítima, lo que fue calificado como un “chiste de mal gusto” por parte del negociador paraguayo. Hoy Paraguay amenaza con llevar el reclamo a la Corte Internacional de Justicia (Mallea, 2009).

Por otra parte, es cierto que los procesos de integración no se consolidan desde las afinidades ideológicas de los gobiernos, sino que requieren construcciones institucionales entre diferentes, inherentes a una integración entre estados democráticos (Gaetano, 2009). Esto es que los procesos de integración deben conformar políticas de estado y por lo tanto, deberían poder trascender las ideologías particulares que circunstancialmente desarrollen los gobiernos de turno. Sin embargo, en este caso se tratan de verdaderos liderazgos regionales con concepciones diferentes respecto de los propios procesos y el éxito o fracaso de los liderazgos dependen en gran medida de las actitudes y elecciones que asuman sus seguidores.

La incorporación de Venezuela al Mercosur

Venezuela ingresa al Mercosur como país asociado en diciembre de 2004 y como miembro pleno a partir de julio de 2006. Este hecho es uno de los más importantes ocurridos en la historia del bloque y como puede suponerse implica un redimensionamiento político frente al temor de varios actores dentro de los países miembros del bloque de ideologizar el mecanismo de integración con la inclusión del conjunto de ideas que profesa el gobierno venezolano respecto de la integración.

Concretamente, Venezuela representa una fuerte atracción para las exportaciones del Mercosur en cuanto se convierte en una receptora de bienes y servicios. Efectivamente, el flujo comercial entre el Mercosur y Venezuela ha crecido aceleradamente en los últimos años y ese aumento se debió a la expansión de las exportaciones del Mercosur hacia Venezuela. En cambio las exportaciones de Venezuela al bloque tuvieron un crecimiento apenas moderado e incluso sufrieron una retracción en 2007. Como resultado, se obtiene el saldo comercial a favor del Mercosur desde la incorporación de Venezuela al bloque del cono sur.

Aunque se evidencian las dificultades para ajustar en un corto plazo las políticas macroeconómicas y el marco regulatorio, el régimen cambiario, las políticas laborales y el régimen de protección de inversiones, en realidad, el ingreso de Venezuela al Mercosur responde a la visión del gobierno del Presidente Chávez de aspirar a desarrollar su proyecto más global y ambicioso de liderazgo. Esto se refleja en la serie de iniciativas que indican por donde van las posturas venezolanas: la creación de un Observatorio de Calidad Democrática del Mercosur que reemplace o se deslinde de la Comisión Interamericana de Derecho Humanos, la propuesta de hacer del Mercosur una alianza anti-estadounidense, la propuesta de la creación del Banco del Sur, la propuesta del gasoducto del sur, la iniciativa financiera del Bono del Sur y hasta la propuesta de crear un mega estado con una constitución y una moneda única efectuada en Córdoba en la 30ª Cumbre de Mercosur de julio de 2006 (Gaetano, 2009).

Por su parte la Argentina ha sido, desde fines de la década del 1980, el principal país socio de Brasil en la región, explicado en gran parte por la interdependencia que generó la constitución del Mercosur. No obstante, las divergencias surgidas con su socio del Sur no son menores y han jugado un rol importante en el contexto del ingreso de Venezuela. La postura del gobierno de Néstor Kirchner, quien mantenía una especial relación con el dirigente venezolano, fue de un respaldo categórico a la incorporación.

En efecto, existe cierto consenso en torno a la idea de que los cálculos hechos por la diplomacia argentina estaban vinculados a que la admisión de Venezuela traería cierto equilibrio en el esquema de fuerzas o tablero geopolítico del Mercosur, “construyendo una nueva geometría de poder que podría servir como contrapeso a Brasil. Así las cosas, Argentina, apostaría al surgimiento de un nuevo equilibrio político que sirva de freno al liderazgo natural que ejerce Brasil y quien hasta ahora ha impuesto, sin mayores contrapesos, la impronta de su liderazgo” (González Urrutia, 2007).

Por eso, la línea sostenida por la conducción de la diplomacia argentina estaba bien definida. Desde la 29ª Reunión de Presidentes de diciembre de 2005, el presidente Kirchner dejó en claro que sería la entrada de Venezuela la que posibilitaría redimensionar al Mercosur. En esa oportunidad dijo:

Damos nuestra bienvenida a Venezuela. La posibilidad de sumar nuevos miembros como la República Bolivariana de Venezuela, además de una muestra de vitalidad en nuestro camino de integración, puede ser un hito que marque una ampliación en el espacio del Mercosur a escala continental. Esta nueva adhesión debe consolidarse como un paso para la concreción de una Comunidad Suramericana de Naciones en la inteligencia de que la unidad y la integración nos hará grandes.

Asimismo, durante de la Cumbre Extraordinaria celebrada en Caracas, en julio de 2006, para oficializar el ingreso de Venezuela, Kirchner colmó de elogios a Hugo Chávez para alinearse y felicitarlo por “los vientos de cambio” que soplan en el Mercosur a raíz de su incorporación al bloque.

Este alineamiento puede constatarse en unas relaciones entre Venezuela y Argentina que cobraron un impulso sin precedentes recién con el gobierno del Presidente Néstor Kirchner. Estos vínculos se tradujeron en un conjunto de iniciativas en el plano económico entre las que destaca “el Convenio de Cooperación comúnmente conocido como petróleo por alimentos, en virtud del cual se ha producido un incremento notable de las exportaciones argentinas hacia Venezuela; el anuncio de la creación de ‘Petrosur’ (empresa petrolera encabezada por Venezuela y Argentina); la creación del Banco del Sur; la creación de la cadena latinoamericana de televisión Telesur, integrada originalmente por los canales oficiales de los dos países; la suscripción del convenio que contempla la reparación y construcción de barcos petroleros venezolanos en astilleros de Río Gallegos, Argentina; la adquisición de bonos argentinos, por citar algunas de las iniciativas económicas más relevantes” (González Urrutia, 2007).

Si bien es cierto que también Brasil mantiene con Venezuela una excelente relación en términos económicos y ha concretado importantes negocios, el Protocolo de Adhesión de Venezuela al Mercosur fue aprobado por los gobiernos de Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, pero hasta el momento sólo ha sido refrendado por los congresos argentino y uruguayo. Recientemente, la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado brasileño aplazó la votación del protocolo de adhesión de Venezuela al Mercosur y el argumento dado por el relator del caso fue el “carácter autoritario” que reviste el Gobierno de Chávez. Además, por su parte, el Gobierno paraguayo dejará pendiente la tramitación de la adhesión a la aprobación parlamentaria brasileña.³

Por el contrario, en la Argentina volvieron a producirse apoyos por parte del Gobierno nacional al gobierno de Chávez y a su adhesión como miembro pleno del Mercosur. En efecto, ante la decisión del presidente de Venezuela, Hugo Chávez, de nacionalizar tres empresas siderúrgicas que integran el grupo argentino Techint, entre otras de diverso origen, un importante grupo de empresarios reclamó la intervención del Gobierno para revertir esta situación.

Pocos días después, según fuentes periodísticas, se realizó una reunión extraordinaria e informativa en la Cámara de Diputados de la Comisión del Mercosur, en la que diputados de la oposición y representantes de las principales cámaras empresariales discutieron acerca de las recientes nacionalizaciones de empresas argentinas en Venezuela. Allí, las cámaras empresarias de Argentina manifestaron su oposición a las políticas de nacionalización que impulsa el presidente Hugo Chávez, y su negativa al ingreso de ese país al Mercosur.

Entre otras declaraciones semejantes, el director ejecutivo de la Unión Industrial Argentina (UIA, la mayor patronal del país), Martín Etchegoyen, sostuvo que las nacionalizaciones que impulsa Chávez hacen “imposible la integración regional por las políticas asimétricas que impone entre Argentina y Brasil, por lo que parece que busca la división del bloque del Mercosur y no la integración”.⁴

Por su parte, como se anticipó, el gobierno argentino defendió el accionar del gobierno venezolano argumentando que no se violaron normas del Mercosur y que, para la Argentina, es conveniente en términos comerciales que Venezuela integre el bloque.

³ Infolatan, disponible al 10 de octubre de 2009 en: <http://www.infolatam.com/entrada/brasil_aplaza_ingreso_de_venezuela_en_me-16405.html>.

⁴ Empresarios llevaron al Congreso su pedido de negar el ingreso de Venezuela al Mercosur. *La Nación*, 2 jul. 2009. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1135049>.

Estos acontecimientos reflejan con toda claridad, que el Mercosur adolece de reglas claras que permitan tanto a los actores públicos como privados, manejarse con ciertos grados de previsibilidad. Además, con el apoyo brindado por el gobierno argentino a la decisión de nacionalizar las empresas por parte de su par venezolano, puede entreeverse como la política de alianzas coyunturales parece predominar ante la inexistencia de políticas de estado concertadas estratégicamente en el plano de la integración.

Estrategias comerciales divergentes

En la reunión ministerial de la OMC en Ginebra, llevada a cabo en julio de 2008, Brasil y Argentina adoptaron posiciones contrarias. El gobierno argentino, por su parte, se mostró menos dispuesto a hacer concesiones en la liberalización del comercio de bienes industriales. El gobierno de Brasil buscaba obtener mayores resultados debido a las exigencias en la política comercial de diversos sectores económicos. De modo que las autoridades brasileñas trataron de marcar el interés del país por avanzar con las negociaciones comerciales en varios ámbitos que van desde la Unión Europea, hasta los países de Medio Oriente, India y Sudáfrica.

No era la primera vez que este tipo de divergencias se suscitaba, en las negociaciones entre el Mercosur y la Unión Europea quedaron otra vez en evidencia en la reacción de los dos países ante el documento presentado por el Director General de la OMC. Brasil manifestó su apoyo y la Argentina sus objeciones.

Estas diferencias hacen reflexionar a sus protagonistas sobre la viabilidad de mantener la política comercial común del bloque o la conveniencia de introducir flexibilidades que permitan a los países miembros acomodar sus diferentes intereses.⁵

Más aún, el fracaso del Área de Libre Comercio de las Américas (Alca) debido a la postura asumida por los países del Mercosur y Venezuela en la Cumbre de Mar del Plata de 2005, no pudo evitar la presencia de Estados Unidos en la región, que parece haberse consolidado mediante la firma de los tratados de libre comercio.

La Unasur, por su parte, pese a algunos aciertos iniciales y a sus potencialidades en algunas áreas, tampoco parece terminar de definir con claridad sus objetivos políticos y económicos.

Ahora bien, aquí es donde conviene analizar la carencia lamentable de instituciones que permitan delinear auténticas políticas de coordinación

⁵ Intal, Informe Mercosur, 2007/2008.

macroeconómicas sobre la base de la complementación sectorial. Si estas instancias existieran auténticamente, las discusiones comerciales externas estarían previamente consensuadas antes de llegar al ámbito multilateral de la OMC o las negociaciones con la Unión Europea o cualquier otro espacio de intercambio.

Asimismo, los escasos logros del Mercosur en la concreción de acuerdos con otros países y bloques fuera de la región contribuyan a generar estas salidas que propician que sus socios y en especial a los más pequeños, intenten acuerdos por la vía bilateral.

El conflicto por las papeleras suscitado entre Argentina y Uruguay

El conflicto entre estos dos países se plantea a raíz de la instalación de la fábrica de pasta de celulosa perteneciente a la empresa Ence. A fines del año 2002, el gobierno argentino había expresado su preocupación al respecto y a partir de entonces, las conversaciones se desarrollaron en el marco de los mecanismos previstos por el Estatuto del Río Uruguay firmado por ambos países en 1975. De esta forma se llegó, de común acuerdo, y según consta en la Memoria Anual del estado de la Nación 2004, al diseño del “Plan de Monitoreo de la Calidad Ambiental del Río Uruguay en áreas de plantas celulósicas” que junto con el “Plan de Protección Ambiental del Río Uruguay”, firmado en el año 2002 entre autoridades locales y la Comisión Administradora del Río Uruguay (Caru), contribuiría a mantener la calidad del recurso hídrico (Gatti y Vilosio, s. f.).

Esta situación que venía siendo tratada sin estridencias, dentro de los canales institucionales previstos, se torna sumamente tensa a partir de los primeros meses de 2005, cuando cobra dimensión nacional e internacional enfrentando la presión de autoridades locales y actores de la sociedad civil, tanto argentinos (exigiendo la erradicación de las papeleras) como uruguayos (defendiendo la instalación de las plantas proveedoras de importantes fuentes de trabajo).

La controversia planteada respondía a la materia ambiental, y las autoridades argentinas decidieron recurrir al mecanismo de solución de controversias previsto en el Estatuto del Río Uruguay, es decir, la Corte Internacional de Justicia.

Ahora bien, al Mercosur no le es ajena la problemática ambiental. En efecto, cuenta actualmente, en su estructura institucional, con dos instancias abocadas al tema del medio ambiente: un foro técnico representado por el SGT N° 6, y otro político, la Reunión de Ministros.

A su vez, desde el punto de vista normativo, en el año 2001 se firmó el Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del Mercosur, actualmente en vigor. Su texto reafirma la importancia de dotar al Mercosur de un marco jurídico que facilite la efectiva protección del medio ambiente y el uso sustentable de los recursos naturales de los estados partes, señala la relevancia de adoptar políticas, procesos productivos y servicios no degradantes del medio ambiente. Por otra parte, establece el compromiso de los estados a cooperar en el cumplimiento de los acuerdos internacionales que contemplen materia ambiental de los cuales sean partes - precisamente, el Estatuto del Río Uruguay podría encuadrarse dentro de esa categoría de acuerdos ya que contempla como una de las funciones de la Caru la prevención de la contaminación. Además - nos interesa señalar fundamentalmente - dispone que las controversias que surgieran entre los estados partes respecto de la aplicación, interpretación o incumplimiento de las disposiciones contempladas en el Acuerdo “serán resueltas por medio del Sistema de Solución de Controversias vigente en el Mercosur”.

En este punto cabría preguntarnos si el problema suscitado en torno a las papeleras podría solucionarse en el ámbito del Mercosur. La respuesta es a todas luces afirmativa. El Mercosur cuenta con un andamiaje ideológico, institucional y normativo adecuado para su tratamiento. El hecho de que hasta el momento los laudos arbitrales de los tribunales *ad hoc* contemplaran la temática ambiental de manera subordinada a la cuestión comercial, no constituye impedimento para el abordaje de esta situación en el ámbito regional.

Es cierto que el Estatuto del Río Uruguay, norma específica aplicable a la materia, prevé como mecanismo de solución de controversias entre las partes las negociaciones directas y en caso de fracasar éstas, la posibilidad de acudir a la Corte Internacional de Justicia. Ahora bien, creado el Mercosur, y teniendo en cuenta la jerarquización progresiva que ha hecho de la temática ambiental, éste se presentaba como el ámbito natural para dirimir este conflicto, toda vez que el recurso a la Corte de La Haya, previsto en el Estatuto, no era obligatorio.

Una vez más se hace visible que los estados miembros del Mercosur omiten privilegiar en el uso a sus instituciones y recurrir a sus instancias para lograr acuerdos y dirimir conflictos.

A modo de conclusión

El Mercosur y la Unasur constituyen dos procesos de integración internacional que, en la actualidad, tienden a otorgar gobernabilidad a

Sudamérica. Si bien ambos tienen componentes de orden tanto político como económico, algunas de sus especificidades podrían permitir vislumbrar cierto grado de complementación entre ambos sistemas.

El Mercosur cuenta con más arraigo jurídico e institucional y con el diseño de una estrategia basada en la complementariedad económica entre sus miembros, mediante la adopción de acuerdos sectoriales para optimizar la utilización y movilidad de los factores de producción y para alcanzar escalas operativas eficientes en términos económicos.

La Unasur en cambio, persigue objetivos que si bien se vinculan con cuestiones de la más diversa índole -social, económica, energética, financiera, educativa, etc.- en última instancia tiende a la construcción de un espacio de integración política entre sus miembros que podría, incluso, constituirse en una instancia capaz de enfrentar los conflictos en la región y que paulatinamente pueda reemplazar a la Organización de Estados Americanos, en la que Estados Unidos mantiene un rol fundamental.

De este modo, es posible vislumbrar una dinámica regional que contemple al Mercosur como el eje de un espacio económico común destinado a propiciar decisiones de inversión productiva y a la Unasur como el ámbito de concertación política entre sus miembros.

Para que este contexto, que aparece como el más deseable, sea posible es necesario que cada uno de los integrantes de estos procesos los jerarquice como prioritarios a la hora de diseñar e implementar su política exterior, así como a la de resolver sus conflictos. Este concepto es de una importancia fundamental y entraña básicamente el respeto y uso adecuado de las instituciones que se crean en virtud de los procesos de integración. En este sentido, los procesos de integración en la región han demostrado tener una amplia capacidad de creación de instituciones que en muchos casos, podría afirmarse, exceden las necesidades operativas de los procesos. Sin embargo, la dificultad que se observa está dada por el uso inapropiado y hasta infrecuente que se hace de ellas.

De este modo se ha observado cómo la Argentina, al igual que el resto de los integrantes de estos procesos de integración, no insiste en propiciar el privilegio de los espacios de integración como ámbitos adecuados para la concertación de estrategias políticas, económicas y ni siquiera comerciales comunes que permitan potenciar la competitividad de todos y cada uno de sus miembros.

La integración en América del Sur se encuentra afectada por una acumulación de obstáculos y disonancias cuya superación resolvería la estrategia de inserción internacional y requiere sobre todo de una clara definición política, consistente, legítima y conforme a unos procesos de decisión consensuados e institucionalizados.

Referencias

AGUAYO, Julio Sau. Unasur, una instancia de integración de nuevo tipo: análisis y propuestas. *Política Internacional*. Disponible em: <www.fes.cl>. Acceso en: 10 out. 2009.

CLARÍN. Editorial: Argentina frente al Mercosur y al mundo. Clarín, Buenos Aires, 8 mayo 2005. Disponible em: <www.clarin.com/diario/2005/05/08/opinion/o-03401.htm>.

GAETANO, Gerardo. Integración regional y estrategias de reinserción internacional en América del Sur: razones para la incertidumbre. *Nueva Sociedad*, Caracas, n. 219, p. 157-172, 2009. Disponible em: <<http://www.nuso.org/revista.php?n=219>>.

GATTI, Lidia; VILOSIO, Laura. *La debilidad del Mercosur*. Disponible em: <<http://www.cerir.com.ar/libro.php?id=0000055>>.

GONZÁLEZ URRUTIA, Edmundo. *La incorporación de Venezuela al Mercosur: Implicaciones políticas en el plano internacional*. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, 2007. Disponible em: <<http://www.fes.ec/old/index.htm>>.

MALLEA, Rodrigo. Brasil: ¿Líder indiscutido de la región? *La Nación*, Buenos Aires, 18 mayo 2009. Disponible em: <www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1129505>.

MIRANDA, Roberto. Política sudamericana: una señal para el reposicionamiento internacional de la Argentina. *Relaciones Internacionales*. La Plata, n. 30, p. 141-159, 2006.

PEÑA, Félix. La integración del espacio Sudamericano. ¿La Unasur y el Mercosur pueden complementarse? *Nueva Sociedad*, Caracas, n. 219, p. 46-58, 2009. Disponible em: <<http://www.nuso.org/revista.php?n=219>>.

RAPOPORT, Mario. Argentina y el Mercosur: ¿dilema o solución? *Revista Ciclos en la Historia, la economía y la Sociedad*, Madri, n. 33-34, p. 3-18, 2008.

ROMERO MENDEZ, Carlos. *La entrada de Venezuela en el Mercosur: Repercusiones internas*. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, 2007. Disponible em: <<http://www.ildis.org.ve>>.

SERBIN, Andrés. América del Sur en un mundo multipolar. ¿Es la Unasur la alternativa? *Nueva Sociedad*, Caracas, n. 219, p. 145-156, 2009. Disponible em: <<http://www.nuso.org/revista.php?n=219>>.