

**ABRIL 2016**

## Regionalismo abierto e integración política

*Por Ernesto Samper, Secretario General de UNASUR\**

Muchísimas gracias. Esto era como una cita de amor aplazada, durante algún tiempo, y me siento muy complacido de poder venir esta tarde a cumplir con este muy agradable compromiso con el CARI. Le agradezco a Aníbal su generosa presentación. Voy a tratar de ser breve en mi exposición, dentro de la idea de que pueda haber algún conversatorio posterior. Lo importante para mí no es lo que yo les diga, sino lo que ustedes opinen que es lo que resolveremos al terminar esta exposición.

UNASUR es esencialmente un escenario político, nació como resultado de unos hechos políticos y se ha desarrollado dentro de un escenario esencialmente político (político en el buen sentido de la palabra). Primero porque las mayores preocupaciones de UNASUR giran alrededor de la preservación de los valores de UNASUR, en torno a la presentación de valor políticos; y segundo porque UNASUR es un generador de políticas públicas. Como guardián de unos principios políticos, si ustedes miran el tratado constitutivo de UNASUR, y si hacen un recorrido de su pequeña historia (porque no tiene más de nueve años) las razones que han dado origen y mantienen a UNASUR son tres ejes fundamentales:

- La preservación de esta zona del mundo como una zona de paz
- La defensa de la continuidad democrática
- El aseguramiento de la plena vigencia de los derechos humanos

En un mundo azotado por guerras étnicas, religiosas, por conflictos propios de la guerra fría, no deja de ser una buena noticia que haya una región como esta, que pretenda mantenerse como una zona de paz. No es que en Sudamérica no existan conflictos, por supuesto que los hay, importantes, pero esos conflictos

\*Sesión Académica en el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, el jueves 7 de abril de 2016.

CONSEJO ARGENTINO  
PARA LAS  
RELACIONES  
INTERNACIONALES

Uruguay 1037, piso 1°  
C1016ACA  
Buenos Aires  
República Argentina

Tel. +5411 4811 0071  
Fax +5411 4815 4742

cari@cari.org.ar  
cari.org.ar

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente el pensamiento del CARI.

no se están resolviendo de manera violenta sino a través de procedimientos, escenarios y acuerdos democráticos, de tal manera que esta es una refrendación que hacemos permanentemente. En la Declaración de Galápagos, en las declaraciones que se hicieron en la Habana sobre la paz en Sudamérica y en los propios tratados que excluyen a UNASUR como una área del mundo en la cual renunciamos a tener armas nucleares, de alguna manera se ven las contribuciones que se han venido haciendo para que la región se mantenga como una especie de oasis de paz en medio de un mundo atravesado por las guerras. Y si conseguimos, como estamos tratando, de llevar a un buen puerto los acuerdos de paz que actualmente se negocian entre el gobierno de Colombia y las FARC, que se comenzaran a negociar los próximos días, entre el gobierno de Colombia y el Ejército de Liberación Nacional (ELN), que es la segunda guerrilla colombiana, pues hemos erradicado de manera definitiva, los conflictos armados que eran una especie de prueba inequívoca que éramos una región violenta hace cincuenta años.

El conflicto armado colombiano lleva más de 50 años. Durante estos cincuenta años hemos perdido alrededor de 280 mil personas que han sido víctimas directas del conflicto, pero hay siete millones de víctimas del conflicto que todavía sobreviven en Colombia y en sus alrededores. Esta, a mi juicio, es la mayor justificación y diferencia que tiene este proceso de paz respecto a otros procesos: que lo referente de este proceso de paz no son los victimarios, no es, a ver ¿qué

hacemos con los guerrilleros? o ¿cómo hicimos hace algunos años con los paramilitares? Aquí el objetivo central es, de alguna manera satisfacer a los siete millones de víctimas que son los que ha producido el conflicto, y los que han sido desplazados por la violencia, personas que perdieron la tierra, personas que están buscando un familiar, personas que están sobreviviendo en las zonas de violencia. Este, a mi juicio, es el mayor fundamento que tiene un proceso de paz, es un proceso de paz que gira alrededor de las víctimas.

Hay otros aspectos de forma, a las cuales me puedo referir posteriormente si ustedes quieren profundizar sobre el proceso de paz en Colombia, pero entre el 80% y el 90% de los colombianos estamos apoyando este proceso de paz porque sabemos que es la última oportunidad que tenemos de encontrar una resolución pacífica.

La situación del status quo, la cual había llevado a que no había ni ganadores ni perdedores pero cada día había más víctimas, llevó a que este esfuerzo, que muchos estamos acompañando al Presidente Santos y a las FARC, y ahora al ELN. Para que se busque una salida pacífica a este conflicto armado. Por supuesto ahí están los cinco puntos de la agenda son:

- Una solución al problema de las tierras
- Una salida al problema narcotráfico
- Mecanismos de participación política
- La protección de las víctimas

- El proceso de desmilitarización

En este momento relacionado con la paz, la mayor preocupación de UNASUR, para que realmente podamos hacer esta contribución que sería histórica, es el proceso por el cual estaríamos liberándonos de la última amenaza armada que ya lleva medio siglo y fundamentalmente está concentrada en el país.

El segundo objetivo, es el tema de la democracia, cuando UNASUR se la juega por proteger la democracia, está pensando en lo que fue la “última noche oscura de las dictaduras militares”, especialmente en el Cono Sur. La continuidad democrática es una de las razones de ser, no solo de UNASUR, sino de todos los procesos de redemocratización que se han vivido en la región en estos últimos cuarenta años. En estos cuarenta años han tenido lugar más de 114 procesos electorales, a partir de la cual la región de alguna manera ha podido reivindicar su condición inequívoca de que ha escogido el camino democrático, como la forma de gobierno que más se ajusta a nuestra idiosincrasia.

Hay un consejo electoral de UNASUR, que está integrado por los principales organismos electorales de los países. Este consejo es el que conforma las misiones electorales que van, no a observar las elecciones, sino a garantizar su transparencia en ajuste a las normas y reglamentos electorales sobre cómo hacer y desarrollar buenas elecciones.

La última experiencia en materia de elección electoral la tuvimos en Venezuela. Cuando todo el mundo pensaba que las elecciones iban a ser un fraude, que iba a haber violencia en las elecciones, que Venezuela se guía por el despeñadero del proceso electoral, la presencia de la misión de UNASUR, encabezada por una figura muy respetable como el ex presidente Leonel Fernández, con participación de más de cincuenta cinco técnicos electorales sudamericanos garantizó no solamente que se hicieran unas elecciones que se puedan considerar impecables. Sino también que el Presidente de la República reconociera de una manera que se le abona como comportamiento democrático, al día siguiente que habían ganado las elecciones la oposición, y que habían conseguido unas mayorías significativas en la Asamblea.

A partir de ese momento, lo que UNASUR planteó es la necesidad de que haya un diálogo institucional entre los venezolanos, no solamente para resolver los problemas de equilibrio de poder, y los problemas judiciales, que por supuesto están en la agenda de UNASUR, sino sobre todo para solucionar los problemas sobre todo económicos y sociales que tiene hoy en día Venezuela, y que prácticamente está llevando a una situación de crisis humanitaria que tiene que ser solucionada rápidamente. Podemos también explorar este tema, pero nos sentimos complacidos de esta misión electoral, y que hemos hecho dieciséis misiones electorales, con la que hoy en día estamos presidiendo en Perú, permita que en alguna manera la región avale los procesos electo-

rales como salidas a las circunstancias políticas de crisis que se presentan en algunas partes.

Por supuesto que la mayor amenaza que hoy en día tienen las democracias, no solamente es que no existan elecciones, no creo que haya alguna posibilidad de que pueda producirse en la región, golpes militares al estilo de los años 60 o 50, los militares de gorra que vienen en la noche a llevarse a los presidentes en pijama a llevarse a los presidentes al exterior. No creo que se pueda llegar a dar una circunstancia como la que se daba hace 50 años. Pero sí quiero compartir con ustedes la inquietud de que hay en la región unos poderes fácticos, que de alguna manera están dificultando las condiciones de gobernabilidad democrática. Estoy hablando de grandes grupos económicos o algunos medios de comunicación, jueces interesados en utilizar políticamente la justicia, de organizaciones no gubernamentales internacionales que representan unos intereses inconfesables.

En fin, estoy hablando de algunos sectores sociales y económicos que están haciendo política sin representación política, porque ahora se ha puesto de moda vender la idea de política sin políticos. Yo creo que esta crisis de la democracia representativa de unos partidos decaídos y cuestionados, está siendo aprovechada por algunos actores políticos no institucionales, para ocupar esos espacios, que están produciendo problemas de gobernabilidad, que hoy día están afectando particularmente la región cuando está atravesando una crisis económica. Para nadie es

un misterio que una mala economía trae una mala política, y ahora estamos asistiendo a una prueba de ello en algunos países de la región.

El tercer compromiso de la UNASUR es la vigencia de los derechos humanos, pero cuando hablamos de derechos humanos no solamente nos referimos a los derechos políticos, sino que tenemos que extender la necesidad de esta vigencia de los derechos humanos a los derechos económicos, a los derechos sociales, a los derechos ambientales, a los que podríamos llamar la nueva generación de los derechos humanos. Los derechos humanos han vivido una etapa de formación contra los capitalistas en el siglo XIX, contra los tiranos en el siglo XVIII, a favor de las minorías en el siglo XX.

Hoy en día la nueva generación de los derechos humanos es la que protege a los seres humanos del daño que nos podemos hacer a nosotros mismos. Cuando hablamos de la amenaza de las drogas, de la amenaza del terrorismo, de la amenaza de la corrupción, de la amenaza del calentamiento climático, no estamos haciendo más que una acusación a nosotros mismos, del daño que nos podemos hacer como seres humanos de conductas y patologías que está en nuestras manos que aumenten o disminuyen.

Esa comprensión más general de los derechos humanos es la que me lleva a plantearles a ustedes el segundo escenario en el cual se mueve la UNASUR, que es la generación de políticas públicas. La gente no conoce que en la UNASUR

funcionan doce consejos sectoriales, que son como gabinetes ministeriales regionales en los cuales los ministros se ponen de acuerdo para definir agendas y planes de acción sobre preocupaciones sectoriales. Cuando hablamos del Consejo de Salud, del Consejo de Educación, del Consejo de Cultura, del Consejo de Transporte, del Consejo de Defensa, estamos precisamente señalando de que haya reuniones de los ministros de los doce países de cada una de esas áreas para formular políticas y recomendaciones coincidentes sobre para donde debe ir la salud, para donde debe ir la educación, el transporte, en fin, las distintas áreas.

Lo que he planteado como Secretario General de UNASUR, es que esos consejos sectoriales funcionen alrededor de tres agendas: una económica, una social y una política. La agenda social que agrupa a los consejos sectoriales sociales tiene un objetivo fundamental que es reducir la exclusión, como característica fundamental del sistema social sudamericano.

No somos la región más pobre del mundo, pero sí somos la región más desigual del mundo, las asimetrías que hay en nuestras estructuras sociales, hacen que la desigualdad sea la característica fundamental de nuestra sociedad. Asimetrías regionales entre países, asimetrías regionales dentro de países, asimetrías dentro de los sectores laborales, asimetrías en la distribución del ingreso. El gran reto de nuestra región es superar la exclusión. La región ha hecho unos esfuerzos muy importantes en los últimos diez años por reducir los niveles de pobreza.

En los últimos diez años Sudamérica ha conseguido que 120 millones de pobres dejaran de serlo, pasando de la condición de pobreza absoluta a la condición de pobreza relativa. Los índices de pobreza absoluta disminuyeron del 43% al 31%, y eso es un logro monumental que lo consiguieron todos los países, no por razones ideológicas, sino que todos los gobiernos, sin importar su afiliación ideológica, entendieron que, o se hacían esfuerzos por disminuir la desigualdad y disminuir la pobreza, o nos íbamos a encontrar con un conflicto de legitimidad, con una población que iba a sentir que no valía la pena estar votando, si ese voto no se iba a traducir realmente en un mejoramiento de las condiciones de vida. Si ustedes me preguntan cuál es uno de los principales desafíos que tiene la región en este momento, yo les diría, que es evitar que esos 120 millones de pobres regresen a su condición de pobreza en los próximos años. Medidas económicas, medidas sociales, propuestas de focalización, debemos hacer un gran esfuerzo para que esas nuevas personas de la clase media baja sudamericana no regresen a su condición de pobreza, ya que eso sería la más grande frustración que habríamos acumulado en estos últimos años.

La segunda agenda tiene que ver con la agenda económica. Para nadie es un misterio que hoy la región está viviendo momento difíciles en materia económica. Nosotros nos hemos acostumbrado a vivir con las bonanzas, somos expertos en manejar las bonanzas, pero somos

inexpertos en manejar las condiciones de escasez. Esto genera que se produzcan movimientos ciclotímicos, como el que estamos viviendo, que hace dos años estamos creciendo al 6%, 6,5% o 7%; y este año vamos a ser la única región del mundo que va a decrecer al menos un 2% en unas condiciones económicas desfavorables.

Esta circunstancia de que hayamos pasado de una situación de bonanza a una situación de escasez, tiene que ver con nuestro modelo de desarrollo, tenemos un modelo extractivo de desarrollo, sobre todo en Sudamérica. Nos hemos acostumbrado a vivir de lo que sacamos de las entrañas de la tierra y lo que producimos encima de la tierra.

El estar amarrado a los productos primarios es lo que consigue que la economía no haya podido desarrollar una base productiva permanente y estable que no depende de los ciclos de precios de los productos básicos. China dejó de demandarnos, cayeron los precios de los productos básicos, incluido el petróleo, el gas, los minerales, los productos de consumo básico. Esa torcida de ciclo que estamos viviendo, no porque estemos exportando menos sino que estamos explotando lo mismo pero a precios totalmente diferentes. Esa condición un poco paradójica de que nuestra mayor riqueza sean los recursos naturales (tenemos el 30 % de las reservas de agua dulce del mundo, el 25% de las posibilidades de desarrollo hidroeléctrico, el 20% de las reservas de petróleo). Esa condición de riqueza que frecuentemente nos menciona en época de bonan-

za, es lo que nos puede llevar en este momento en una nueva estrategia de desarrollo, que de alguna manera nos permita no solo vender la leche en la baja, sino poder ser dueños y manejar la productividad de la baja. Ese manejo de la productividad nos obliga a tener una fórmula de competitividad que es el mayor desafío de la economía de la región.

¿Cómo nos vemos competitivos frente al mundo? Las regiones no son competitivas frente a sí mismas, sino frente a otras regiones o países, y esa competitividad tiene un desarrollo concreto, los países no nacen competitivos, sino que fabrican las ventajas competitivas. Esto nos obliga a pensar por ejemplo en términos de infraestructura: UNASUR tiene un consejo de infraestructura que plantea las aspiraciones en materia de desarrollo estratégico de infraestructura. En principio hemos identificado ocho proyectos fundamentales de infraestructura: el ferrocarril interoceánico que va de Antofagasta al Paraguá, el ferrocarril central de Bolivia, el sistema de hidrovías del Río de la Plata, el sistema de la cuenca del Amazonas, la integración de Venezuela con el Pacífico, el escudo Guayanés, la red de fibra óptica que modernizaría llevando banda ancha en toda la región y la interconectividad en la región, los sistemas de interconexión eléctrica. Si la región se atrasa en infraestructura, si no somos capaces de desarrollar un apoyo logístico para el sistema productivo, no vamos a ser capaces de ser competitivos. La conectividad que tiene que ver con el tema de la banda ancha, las posibilidades que tenemos de desarrollar nuestra

ciencia y tecnología a través de un sistema de innovación.

Otra pregunta que surge es ¿Cómo creamos una nueva fiscalidad que permita financiarnos de manera autónoma? Aquí la contribución, los ingresos fiscales, son el 13%, 14% máximo el 20% del producto interno bruto. En otros países llega a ser del 50%, 45% en Europa. Esa competitividad, a nuestro juicio no es solo un problema macroeconómico, tiene muchísimo que ver con un nuevo concepto que estamos trabajando con la CEPAL, el de cadenas sociales de valor. El mundo de hoy, el comercio mundial gira alrededor de cadenas de valor. Nosotros tenemos que aprender a agregar valor a lo que tenemos, si no le podemos agregar valor a los productos naturales, vamos a seguir condenados a vender productos naturales al precio que nos den. Si no convertimos el gas en fertilizantes, y desarrollamos la industria petroquímica, y somos capaces de utilizar esa energía para agregarle más valor a lo que tenemos, si seguimos pensando que solamente con vender lo que producimos a nivel primario, vamos a salir adelante, no vamos a ser capaces de tener una estructura productiva permanente.

La región tiene que reindustrializarse. Llevamos 20 años desindustrializándonos, la región tiene que pensar en la creación de esas cadenas sociales de valor, que le agreguen valor a lo que tenemos en lugar de vender “las joyas de la abuela”, todo lo que produzcamos para vivir de las cosechas y cuando se van las cosechas, sen-

tarnos a llorar sobre la leche derramada. Esas cadenas sociales de valor, no solo se refieren a la producción, sino a la distribución. En el mundo de hoy, quienes están haciendo las utilidades no son los que producen, sino los que venden. Ellos son los que están liquidando las mayores utilidades. Utilizo el ejemplo del café colombiano, una libra de café se vende por U\$S 1,90 en los mercados internacionales, y esa libra de café produce 52 tazas de café, y cada taza de café se vende en U\$S 1,90 al consumidor. Al campesino le llega U\$S 1,90, pero ¿quién se queda con las utilidades de las otras 49 tazas? Se las quedan los que venden los seguros, los que transportan el café, los que hacen la publicidad, los que tienen el negocio de ventas. Si no somos capaces de entrar al mercado de distribución y a la logística de la distribución, vamos a seguir condenados a ser vendedores de productos primarios. Es una reflexión que tiene que ver con la agenda económica.

La agenda política tiene que ver con lo que yo considero el proyecto más importante que tiene hoy día la UNASUR, que es el concepto de ciudadanía sudamericana. Tiene que ver con tres ideas fundamentales. La ciudadanía como identidad. Una de las mayores riquezas para un proceso de integración, es que tenemos una identidad común. Mientras que Europa es un proceso de integración, está tratando de convertirse en región. Nosotros somos ya una región que está tratando de hacer integración. Tenemos una lengua común, tenemos una historia común, tenemos sueños comunes, y esto no es retórica, esto es lo

que nos permite hablar de una integración, empezando por crear una ciudadanía de identidad. Les estoy hablando de una lengua que tienen todos los que están aquí. Si estuviera dictando esta conferencia en Bruselas habría 29 traductores tratando que alguien entendiera lo que estoy diciendo. Esa ventaja de ser una región que solucionó sus problemas de diferencias raciales y de diferencias religiosas a través del mestizaje y del sincretismo religioso. Es decir, no necesitamos matarnos para aprender a convivir con otras razas. Esto es un patrimonio de la región que debe convertirse en una propuesta de una mayor integración ciudadana.

El segundo concepto de ciudadanía tiene que ver con la integración misma. La integración no es solo la libre movilidad de las personas, o de las cosas, o de los servicios o capitales. Es también la libre movilidad de las personas, y esa libre movilidad de las personas, es la que nos lleva a hacer la propuesta de ciudadanía sudamericana, que tiene que ver con el reconocimiento de unos derechos fundamentales. El derecho que tienen los 420 millones de sudamericanos a salir de la región. Hoy en día, el exterior tiene 26 millones de sudamericanos. Esos sudamericanos tienen que recibir una protección jurídica, y una protección política contra las políticas xenofóbicas, contra las políticas que nos discriminan, como acá algunos colegas en la embajada de España, de Chile, de Argentina, y yo de Colombia, que vivimos el tratamiento de los sudamericanos. Alguien tiene que defender esos sudamericanos que viven en el exterior. Pa-

ra eso debería existir una política de ciudadanía sudamericana. El derecho de retorno, todos los que quieren hoy retornar. Hace 5 años criticaban en Europa las remesas, porque decían que estábamos sacando la plata de Europa para girarla a esos países. Aquí llegaban remesas por 120 mil millones de dólares. Hoy en día las remesas se están convirtiendo en un flujo negativo, somos nosotros los que estamos girando para mantener a nuestras familias en el exterior. Ahí ya ese concepto cambio, y es el retorno lo que nos interesa a los sudamericanos. El derecho a moverse dentro de la región. La comunidad Andina tiene una visa de turismo que permite que cualquier andino pueda estar dentro de los países andinos hasta 90 días para conocer la región, estamos proponiendo que esa visa se amplíe a UNASUR para que pueda ser de 180 días. Hoy en día, ya no necesitan pasaporte para circular en Sudamérica. Ustedes pueden ir a casi todos los países de Sudamérica con su cédula de ciudadanía argentina. El documento de identificación vale como pasaporte. Sí queremos que inscriba un pasaporte sudamericano pero eso es simplemente el reconocimiento de un derecho que ya existe, el derecho de transitar en la región. La movilidad académica, que un estudiante colombiano pueda estudiar sus estudios en Argentina, que un profesor uruguayo pueda enseñar en Chile, que un médico peruano pueda ejercer la medicina en la Argentina, o que un ingeniero argentino pueda construir un puente en Bolivia. Es decir, que se reconozcan los títulos profesionales, la movilidad laboral, no sé si ustedes saben que existe el permiso de residencia de Mercosur. Están utili-

zando todos los países de UNASUR, porque todos los países de UNASUR están en el MERCOSUR como observadores, hay 500 mil sudamericanos que están estudiando con el permiso de residencia de MERCOSUR: pongamos los permisos de residencia de UNASUR, para que no haya ninguna dificultad para ningún sudamericano de trabajar en cualquier parte de Sudamérica, en los 17 millones de kilómetros que tiene Sudamérica. O más allá, la integración, la ciudadanía entendida como el derecho de retiro, que cualquier sudamericano pueda trabajar en un país y llevarse su pensión a otro. ¿Porque tiene que disfrutar de la pensión solamente en su país de origen? Porque no puede haber un acuerdo para que se la lleve con el disfrutar donde quiera sus últimos años. El derecho más fundamental, el derecho de elegir y de ser elegido. Hoy casi todos los sudamericanos pueden votar para elegir autoridades locales; y si son residentes, que puedan llegar también a ser elegidos.

Ese concepto grande que es la ciudadanía sudamericana, es lo que, a mi juicio, va a permitir que UNASUR no sea solo una asociación de gobiernos, que cambia cuando cambian los gobiernos. La gente me pregunta, ¿Va a cambiar UNASUR porque cambio el gobierno de Argentina? No, no va a cambiar, porque el concepto es mucho más profundo. Estamos haciendo integración independientemente del signo ideológico de los gobiernos. Los gobiernos pasan pero las naciones quedan. Por eso UNASUR es una unión de naciones, no es un sindicato de gobiernos. Es una comunidad de naciones que integra perso-

nas, instituciones, historia, identidades; y por eso el objetivo fundamental de UNASUR es crear el ciudadano sudamericano del Siglo XXI. Un ciudadano más solidario en lo social, un ciudadano más productivo en lo económico, un ciudadano más participativo en lo político, pero sobre todo un ciudadano más orgulloso de ser sudamericano. Nuestras últimas cifras sobre migraciones, en general sobre cifras económicas nos muestran, que mientras el comercio intrarregional, o sea el comercio entre países de la región, es del 18%, es ridículo que nosotros no nos estemos vendiendo entre nosotros, cuando esa cifra en Europa es del 67%. La migración dentro de la región es del 67%, es decir, los sudamericanos en un 67% emigran hacia Sudamérica, no quieren emigrar afuera, quieren emigrar dentro de su región. Yo creo que una región que tiene esa cifra, es una región que tiene el deber político y moral de hacer una integración efectiva, y eso es lo que estamos tratando de hacer en UNASUR.

Muchas gracias.

*Agradecemos la asistencia provista  
por Martín Armendano para  
publicar este artículo*

Para citar este artículo:

Samper, Ernesto (2016), "Regionalismo abierto e integración política", [disponible en línea desde abril 2016], Serie Artículos y Testimonios, N°117 Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. Dirección URL: <http://www.cari.org.ar/pdf/at117.pdf>