

PEDRO SILVA BARROS

LA INTEGRACIÓN REGIONAL: DIAGNÓSTICO, AGENDA Y DESAFÍOS

APUNTES PARA LA REFLEXIÓN



OBSERVATORIO
LABORAL DE LAS AMÉRICAS



CON APOYO DE

FES  **SINDICAL**

La **Confederación Sindical de Trabajadores y Trabajadoras de las Américas (CSA)** es la expresión sindical regional más importante del continente americano. Fundada el 27 de marzo de 2008 en la Ciudad de Panamá, afilia a 53 organizaciones nacionales de 21 países, que representan a 55 millones de trabajadores y trabajadoras. La CSA es la organización regional de la Confederación Sindical Internacional (CSI).

Secretariado Ejecutivo CSA

Fred Redmond | **Presidente**

Francisca Jiménez | **Presidenta adjunta**

Toni Moore | **Presidenta adjunta**

Rafael Freire Neto | **Secretario general**

Cícero Pereira da Silva | **Secretario de Formación
y Educación Sindical**

Kaira Reece | **Secretaria de Desarrollo Sustentable**

El Proyecto **FES Sindical Regional (FSR)** tiene como objetivo principal trabajar junto al movimiento sindical en América Latina y el Caribe y, de esa forma, contribuir a fortalecer su capacidad de diseñar propuestas y estrategias para enfrentar los múltiples desafíos a nivel nacional, regional y global.

Responsables

Dörte Wollrad | **Directora de FES Sindical**

Viviana Barreto | **Directora de Proyectos - FES Sindical**

Autor: Pablo Silva Barros

Edición: Equipo CSA

Corrección: María Lila Ltaif

Diseño editorial: Cooperativa de Trabajo SUBTE

Todos los derechos reservados © 2023.

**Confederación Sindical de Trabajadores
y Trabajadoras de las Américas**

Buenos Aires 404/406, CP 11000, Montevideo, Uruguay,
www.csa-csi.org

ISBN: **978-9915-9562-8-2**

Esta publicación cuenta con el apoyo de **FES Sindical** para América Latina y el Caribe. El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES. Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las de la Friedrich-Ebert-Stiftung o las de la organización para la que trabajan los/as autores/as o las de las entidades que auspiciaron la investigación.

ÍNDICE

1. Introducción	2
2. Balance de la fase progresista	3
3. Retrocesos y uso de la crisis venezolana para la desintegración regional en ALC	6
4. Desafíos contemporáneos de la integración regional	9
4.1 Acuerdos comerciales	10
4.2 Moneda y tecnología	10
4.3 Energía y transición	11
4.4 Mecanismos de participación social y toma de decisiones	12
5. Consideraciones finales	15
Anexo	16
Referencias bibliográficas	17



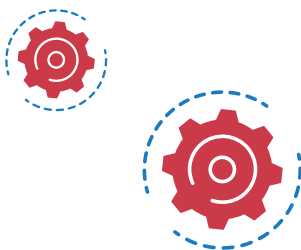
1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años el escenario socioeconómico latinoamericano y caribeño ha estado marcado por la fragmentación política, la desintegración económica y por crecientes dificultades. Parte de la complejidad socioeconómica de la región puede ser comprendida a través de un conjunto de factores, de los cuales destacamos: a) la parálisis de los instrumentos de integración regional (en especial la Unión de Naciones Suramericanas [Unasur] y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños [CELAC]); b) el autoaislamiento de Brasil en el escenario internacional; c) el estímulo de algunos gobiernos a iniciativas disgregadoras en la región (Grupo de Lima y Foro para el Progreso y Desarrollo de América del Sur [Prosur]); d) las dificultades de coordinación de políticas conjuntas tanto para el enfrentamiento de la covid-19 respecto a la salud pública como para acciones de recuperación económica en la pospandemia; e) la desarticulación regional en la implementación de proyectos de desarrollo económicamente productivos y ambientalmente sostenibles, y f) la caída de los niveles de trabajo formal y el aumento del desempleo y del trabajo en condiciones de informalidad.

La dinámica económica de gran parte de los países del mundo sufrió, con distintos grados de intensidad, graves consecuencias provocadas de forma directa o indirecta por la pandemia y sus problemas asociados. En América Latina y el Caribe (ALC), el alto número de trabajos en condiciones de informalidad y las bajas garantías económicas llevaron a que el panorama social de la región fuera aún más vulnerable. La desintegración económica y comercial y la fragmentación política (interna y externa) de las sociedades latinoamericanas y caribeñas tuvieron un considerable impacto negativo en el nivel de vida de la mayoría de la población, en especial de la clase trabajadora. Los países de ALC deben recuperar la idea de la integración como una herramienta fundamental para la autonomía política regional en un mundo crecientemente polarizado.

1 Iniciativa que surgió en agosto de 2017 a partir de la Declaración de Lima, con el objetivo inicial de buscar una solución a la crisis entre el gobierno y la oposición venezolanos. Es una iniciativa regional fragmentada que jurídicamente no se caracteriza como una organización internacional ni cuenta con un tratado constitutivo o reglamento interno (Barros y Gonçalves, 2021).

2 El Foro para el Progreso y Desarrollo de América del Sur fue una iniciativa fragmentada, con pocos resultados concretos y sin institucionalidad, creada en 2019 por los presidentes chileno Sebastián Piñera y colombiano Iván Duque, con el objetivo de reemplazar la Unasur y mantener el legado de integración regional dentro de un marco institucional muy reducido y flexible. El intento defendía en el discurso que la integración regional no se basara en ideologías, a diferencia de Unasur, que, según el mismo discurso, tenía un exceso de ideología y burocracia (Barros, Gonçalves y Samurio, 2020).



2. BALANCE DE LA FASE PROGRESISTA

En la década 2003-2012, ALC vivió un período único de crecimiento económico y distribución del ingreso, además de una caída considerable de los índices de pobreza. La región se benefició asimismo de una coyuntura económica externa favorable, conocida como el superciclo de los *commodities*.

En el espacio sudamericano, en la fase de los gobiernos llamados *progresistas*, hubo claramente un período de mayor institucionalidad de la integración regional, impulsada sobre todo por la política exterior de Brasil, que desde la Primera Reunión de Presidentes de América del Sur (celebrada en Brasilia en 2000) trató de promover la convergencia de los procesos de integración sudamericanos, especialmente la Comunidad Andina y el Mercosur, y de acercar a Bolivia, Chile, Guyana y Surinam. En las discusiones durante la VII Cumbre de Unasur, en 2014, se reforzó la directriz de convergencia y se mencionó el impulso al Banco del Sur y al Fondo del Sur, así como la búsqueda de mecanismos de intercambio compensados, que no avanzaron en los años siguientes.

Las iniciativas de integración y cooperación del Cono Sur con el Mercosur, la expansión hacia América del Sur con la Unasur y, por fin, el esfuerzo de integración de toda la América Latina y el

Caribe con la CELAC se enmarcan en un pensamiento diplomático de *círculos concéntricos*, que argumenta que estas distintas iniciativas representan niveles diferenciados en la profundidad de compromisos asumidos, sin ser excluyentes, y apuntan a una región más integrada y basada en la solidaridad (Simões, 2011).

En términos comerciales también es posible apuntar algunos destaques de las figuras 1 y 2: fue precisamente en años más positivos del comercio intrarregional latinoamericano que se firmó el Tratado Constitutivo de la Unasur (2008) y que esta concentró sus ratificaciones (2010) y alcanzó a todos los miembros de América del Sur (2011). Por las mismas razones, en 2008 se llevó a cabo la primera cumbre con los treinta y tres jefes y jefas de Estado y de gobierno de ALC. El análisis de la evolución del comercio intrarregional latinoamericano y caribeño debe ser considerado, además de la reflexión sobre la cuestión cuantitativa en sí.

Tan o más importante que el monto intercambiado entre los países de la región es el perfil de los productos transaccionados. Entre los bienes comercializados intrarregionalmente se destacan los de origen industrial provenientes de actividades económicas de considerable

intensidad tecnológica, tales como automóviles, autopartes, maquinaria, equipos eléctricos, productos de la industria química, entre otros. Cualitativamente, es fundamental tener en cuenta el grado de sofisticación productiva e intensidad tecnológica y el valor agregado que posee el comercio intrarregional en ALC. Por otro lado, el crecimiento del comercio entre ALC y China se caracterizó, en los últimos años, por el predominio de exportaciones latinoamericanas no industriales y en general de bajo valor agregado, en especial la soja en grano, los minerales (hierro y cobre) y el petróleo.

Por otro lado, las denuncias (salidas) del Tratado Constitutivo de Unasur se concentraron en 2019, año de fuerte caída del comercio intrarregional, que se acentuó en 2020, con la pandemia. Asimismo, se creó el Foro Prosur en 2019, año en que hubo más actividades del Grupo de Lima y tuvieron lugar la auto-proclamación de Juan Guaidó en Venezuela y el golpe en Bolivia que llevó al ascenso de Jeanine Áñez (2019-2020). O sea, un escenario de fuerte desintegración económica y fragmentación política en la región, que dio inicio a una fase de retroceso de la integración.

Históricamente, el comercio intrarregional del sector industrial en América del Sur, América Latina y el Caribe ha sido un factor importante en la generación de empleos e ingresos de alta calidad. Sin embargo, en los últimos años se ha producido una marcada caída en la participación del comercio intrarregional. La desintegración económica entre Brasil y Argentina, sobre todo en el sector de manufacturas, fue central para la acentuada caída de los intercambios intrarregionales en los últimos años.

Para el caso brasileño, mayor economía de la región, la disminución del ímpetu exportador del sector intensivo en tecnología puede comprenderse a partir de una serie de factores, entre ellos la reprimarización del perfil de las exportaciones, la desintegración económica y la consecuente caída de los niveles de interdependencia económico-comercial entre Brasil y los países de América Latina y el Caribe (en especial Argentina), la caída en los flujos de desembolsos del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) en la modalidad posembarque para exportaciones de bienes y servicios brasileños para ALC y el acelerado incremento de la participación de exportaciones de actividades no industriales, como los *commodities* agrícolas y minerales, especialmente hacia los mercados asiáticos.

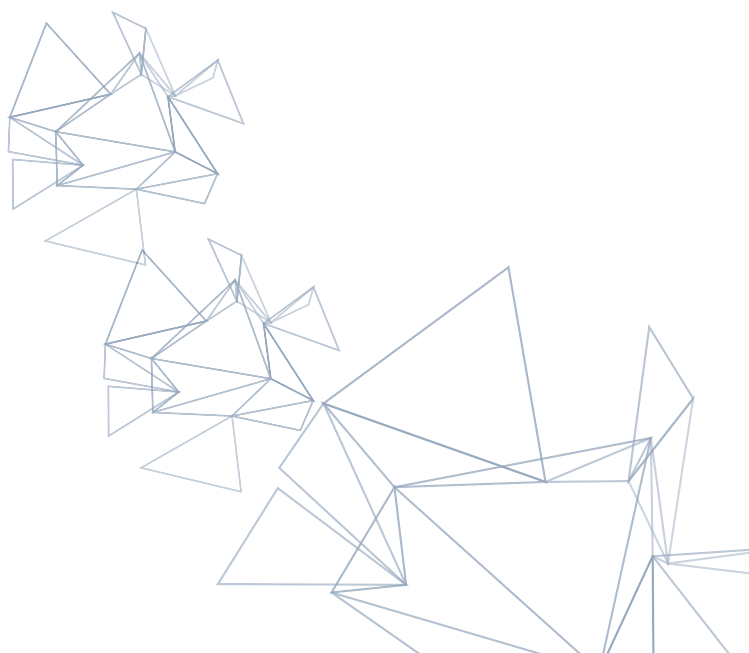
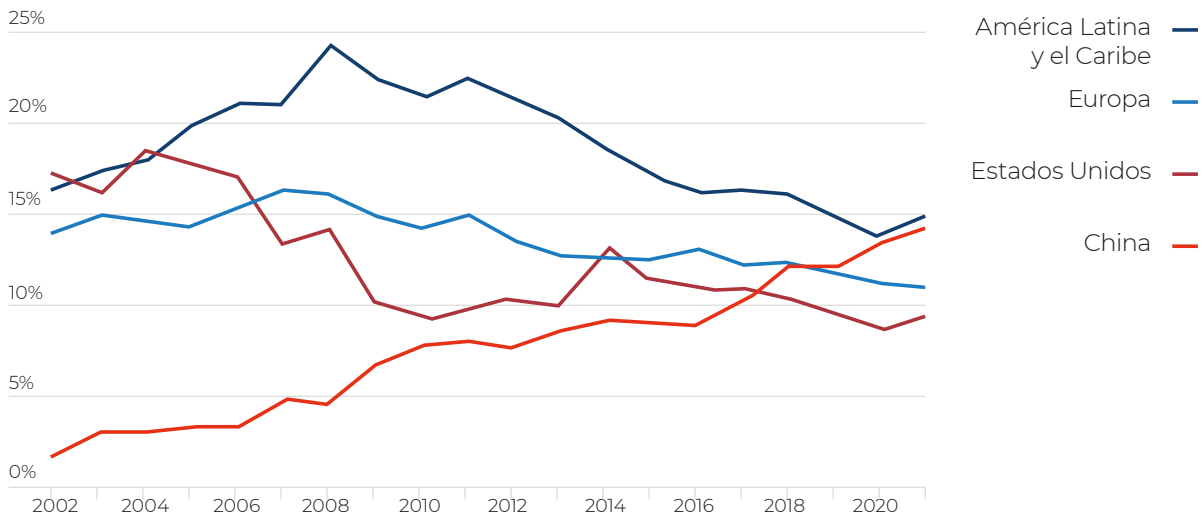


FIGURA 1

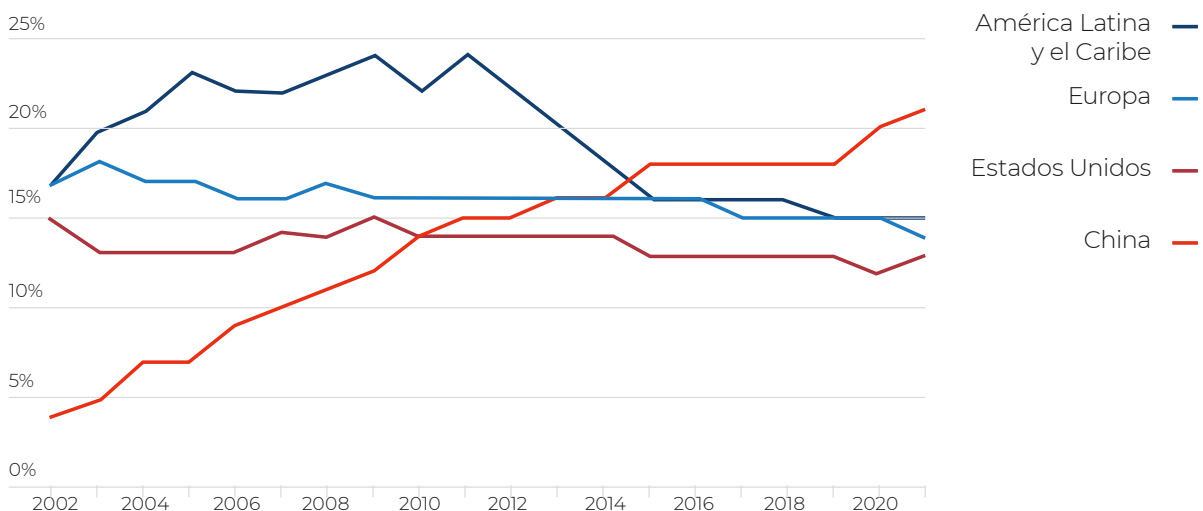
Evolución de la participación de las exportaciones de América Latina y el Caribe entre 2002 y 2021, por destinos seleccionados (en %)



Fuente: International Trade Center (ITC). Elaboración propia.* Para el caso estadounidense no se contabilizaron las exportaciones mexicanas hacia Estados Unidos.

FIGURA 2

Evolución de la participación de las importaciones de América Latina y el Caribe, entre 2002 y 2021, por orígenes seleccionados (en %)



Fuente: International Trade Center (ITC). Elaboración propia.* Para el caso estadounidense no se contabilizaron las importaciones mexicanas desde Estados Unidos.

3. RETROCESOS Y USO DE LA CRISIS VENEZOLANA PARA LA DESINTEGRACIÓN REGIONAL EN ALC

En perspectiva histórica, la integración de ALC es reciente. En menos de un cuarto de siglo se han realizado importantes esfuerzos regionales que tienen a la Unasur y la CELAC como sus mayores símbolos. En América del Sur, la Unasur funcionó relativamente bien hasta principios de 2017, cuando los países de la región no llegaron a un consenso para elegir secretario general. Michel Temer (2016-2018) no parecía tener suficiente liderazgo interno y externo para promover el consenso regional. Donald Trump (2017-2020) lideró la ofensiva estadounidense para aislar a la Venezuela de Nicolás Maduro (2013-), para lo que contó con un apoyo relevante del Grupo de Lima, creado en agosto de 2017, con la participación inicial de exactamente la mitad de los países de la Unasur.

En 2018, la fragmentación política cobró nuevos contornos con la suspensión de actividades de Unasur acordada entre

seis de sus doce países miembros, que derivó en la salida de Colombia de la organización poco después de la elección de Iván Duque (2018-2022). Durante el gobierno de Jair Bolsonaro (2019-2022), fue el único país de ALC que no participó en la CELAC en 2021 y 2022. En 2019, se creó el Foro para el Progreso y Desarrollo de América del Sur (Prosur), que alberga solo gobiernos de derecha y centroderecha, con un reclamo fragmentado de reemplazar a la Unasur.

La figura 4 resume la evolución, entre 2017 y enero de 2023, de la participación de los países sudamericanos en el Grupo de Lima, en Prosur y en Unasur. En el caso del Grupo de Lima, la participación anual se consideró a partir de la firma del país en los documentos oficiales (declaración, nota o comunicado). Para enero de 2023 se consideró que participarían en el Grupo de Lima los países que no hubieran manifestado interés en retirarse del grupo. Bolivia, por ejemplo,

durante el gobierno de Jeanine Áñez, firmó los documentos del Grupo de Lima en 2020 y dejó de firmarlos con la elección de Luis Arce. Uruguay, por su parte, no ha firmado ningún documento del Grupo de Lima, ni aun con el cambio de gobierno de 2020. Argentina y Perú, en 2021, y Chile y Colombia, en 2022, anunciaron su retiro y desinterés en seguir participando del Grupo de Lima, y manifestaron que la agrupación no había tenido los efectos esperados.

De 2019 a 2022, Brasil se retiró de importantes espacios regionales como Unasur y CELAC, que pretendían la concertación política, y apostó por la fragmentación, desintegración y división de América del Sur y América Latina y el Caribe. Los resultados fueron un Brasil más ausente y una región más desarticulada para hacer frente a importantes desafíos como la crisis climática, la covid-19, la desintegración económica y las negociaciones con otros bloques y a escala global.

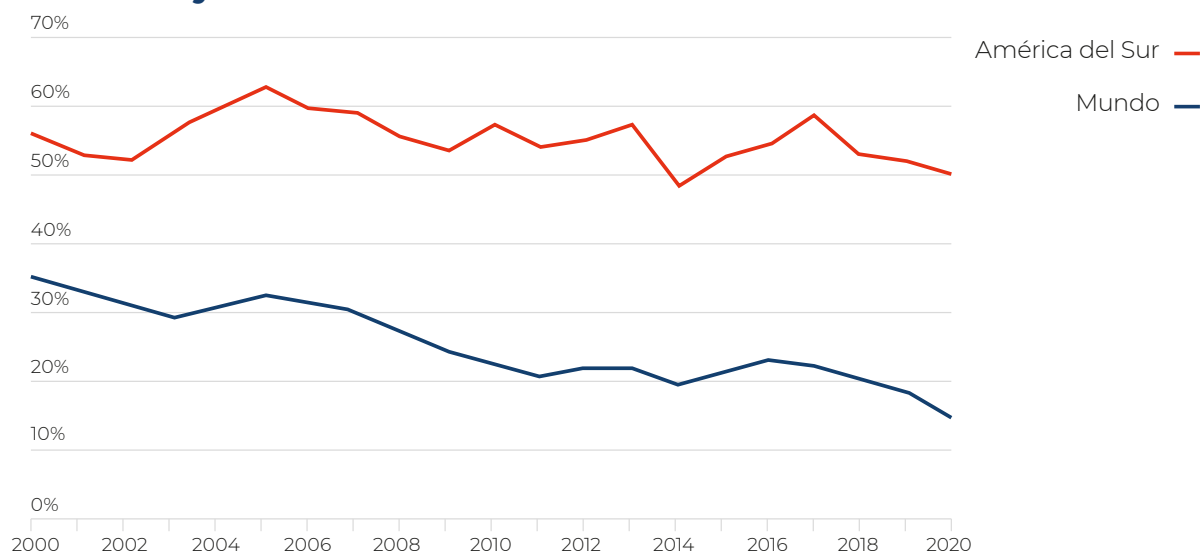
La posición de autoaislamiento de Brasil en la gobernanza regional y el respaldo a iniciativas fraccionarias en la región, con falta de institucionalidad y pocos resultados concretos (o ninguno), contribuyeron en los últimos años a la crisis de gobernabilidad, tanto entre los países como internamente, y a retrocesos en el proceso de integración regional. La crisis institucional de la gobernanza regional también fue fuertemente afectada por la agravación de las presiones extrarregionales en el espacio venezolano. Varios gobiernos de derecha y centroderecha hicieron exagerado proselitismo sobre la crisis venezolana, superponiendo ventajas internas de corto plazo al objetivo común de superación de los graves problemas del país andino-amazónico-caribeño.

La crisis en Venezuela fue utilizada por algunos países de la región como pretexto ideológico para la salida de espacios de discusión y creación de consensos regionales. La recuperación de la gobernanza regional y la vuelta a los espacios políticos comunes serían facilitadas por la superación de la crisis venezolana y el avance del diálogo pragmático, con una actuación más positiva y propositiva del conjunto de los países de la región.



FIGURA 3

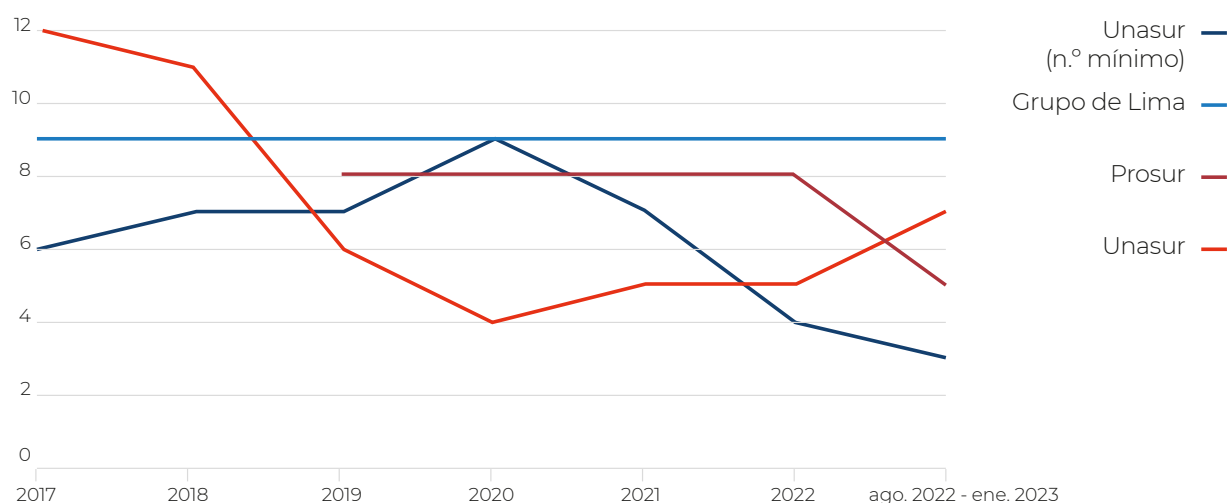
Participación de los productos de alta y media-alta tecnología en las exportaciones brasileñas hacia el mundo y hacia América del Sur



Fuente: UNIDO, Comex Stat-MDIC. Elaboración propia con base en Carneiro (2022).

FIGURA 4

Evolución del número de países en el Grupo de Lima, Prosur y Unasur



Fuente: Elaboración propia.

4. DESAFÍOS CONTEMPORÁNEOS DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL

La reformulación de las políticas de integración regional puede dar un nuevo impulso a las dinámicas económicas y sociales en ALC. Hay un saldo positivo a recuperar en términos de diálogo político independiente que en los años más recientes no estuvo presente en ALC. En la primera década de los años 2000, el diálogo pragmático de los gobiernos «progresistas» de la región con autoridades regionales no identificadas con la izquierda favoreció el avance del regionalismo y de la agenda de integración. Esto ha cambiado radicalmente en los últimos años. La posición política del presidente colombiano Álvaro Uribe sobre la Unasur (favorable), por ejemplo, fue muy distinta de la posición defendida por el también presidente colombiano Iván Duque (extremadamente contrario), en años más recientes. En ese sentido, hay que recuperar la capacidad regional de diálogo.

En la agenda de recuperación económica en América del Sur, así como en América Latina y el Caribe, es fundamental que también haya un esfuerzo integrado para recuperar los empleos formales y proteger a los trabajadores

y las trabajadoras de los peligros de los trabajos en condiciones de informalidad, sobre todo en tiempos de crisis. En este sentido, el fortalecimiento de la participación sindical de la clase trabajadora es indispensable, tanto en la revisión de los acuerdos entre bloques (ejemplo: Mercosur-Unión Europea) como en los espacios sectoriales de los organismos regionales (Foro de Participación Ciudadana de Unasur).

Una reactivación y reconstrucción de Unasur que dé cuenta de los principales desafíos de la región para la transición energética, así como el combate a la crisis climática y la protección ambiental, que promuevan trabajo decente, son necesarios para retomar el espacio de diálogo continuo sobre las problemáticas estructurales que afectan a los países de la región. Reactivar la Unasur no es un esfuerzo que excluya otras iniciativas regionales. Defender y estimular su institucionalidad es uno de los puntos defendidos por la Plataforma de Desarrollo de las Américas (PLADA), junto con la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), el Mercado Común del Sur (Mercosur), la Comuni-

dad Andina (CAN), el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), la Comunidad del Caribe (CARICOM) y la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA).

Por lo tanto, hay que estimular espacios de integración productiva en América del Sur, América Latina y el Caribe, que puedan generar más y mejores empleos, siempre y cuando no flexibilicen los logros sociales y ambientales de la clase trabajadora. El principal desafío contemporáneo de la agenda sindical es generar empleo formal sin precarizar a los trabajadores y trabajadoras. Por lo tanto, se debe considerar el tema de las maquilas (en México, Paraguay y otros) y el *nearshoring* (en México, Colombia y otros) con el cuidado necesario. El discurso del *nearshoring* está fortalecido y puede ser benéfico, pero los casos concretos son mínimos.

4.1 ACUERDOS COMERCIALES

Es importante que haya una estrategia conjunta de la región para relacionarse con terceros países, que pueda agregar valor y competitividad a las producciones de ALC y frenar iniciativas que lleven a una mayor desindustrialización de la región. En ese sentido, debe haber una revisión y reestructuración de la agenda entre la Unión Europea y el Mercosur, teniendo en consideración las temáticas comerciales, productivas, ambientales, sociales, sindicales y energéticas. Se debe reforzar el ámbito social en el Mercosur y los sindicatos deben ser protagonistas en esa agenda. Los países latinoamericanos y caribeños integrados y articulados entre sí estarán en mejores

condiciones para superar los grandes desafíos que enfrenta la contemporaneidad, como la recuperación económica sostenible en el período pos covid-19, si enfrentan las causas y efectos del cambio climático y la inseguridad alimentaria.

4.2 MONEDA Y TECNOLOGÍA

En los últimos años se han desmantelado importantes espacios de integración regional en ALC. El comercio intrarregional ha sufrido una importante caída con la crisis industrial en varios países latinoamericanos y caribeños. Instrumentos históricos como el Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos (CCR) de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) fueron abandonados por Brasil, principal economía de la región, lo que amplificó los efectos de la desintegración económica en el comercio regional. ALC es ahora más vulnerable a disputas extrarregionales.

Los primeros meses de 2023 indican que el gobierno brasileño debe revisar su equivocado retiro de CCR-ALADI y anunciar el compromiso del país con la modernización y actualización de los instrumentos para promover el comercio intrarregional y fortalecer los sistemas de pago en moneda local, considerando las posibilidades de pagos digitales en una moneda virtual común, no única, que no reemplazaría a las monedas nacionales, como el *sur*. Se espera que haya fuertes estímulos a innovaciones digitales, como la utilización de monedas virtuales para la facilitación de los intercambios regionales, o aun la modernización de los medios ya existentes, como el CCR y el Sistema de Pagos en Moneda Local (SML).



Este tipo de instrumento, actualizado, puede ser utilizado con incentivos para permitir que los micro, pequeños y medianos empresarios lleguen a los mercados regionales. La modernización de este tipo de instrumentos podría apoyar la expansión del comercio intrarregional y estimular la demanda de infraestructura; su mayor y mejor aprovechamiento permite aumentar la eficiencia de la gestión de la liquidez internacional, y serviría como garantía y escudo tanto para los exportadores como para los importadores involucrados, y podría apoyar la recuperación de los pagos suspendidos en las operaciones de crédito a la exportación del BNDES.

4.3 ENERGÍA Y TRANSICIÓN

En el espacio latinoamericano y caribeño debe haber una política equilibrada respecto a la energía, la transición energética y temas relacionados. El compromiso de impulsar la transición energética y estructurar economías bajas en carbono no debe ser mayor que los esfuerzos para garantizar el acceso a la energía, la mejora de la calidad de vida de una parte importante de la población de la región, el crecimiento económico y el desarrollo de las sociedades. El desafío principal de ALC en el tema de la transición energética es estructurar una política balanceada sobre la temática de la energía, que considere no solamente las potencialidades de los recursos naturales de la región, sino también los grandes desafíos de implementación y las posibles contradicciones socioeconómicas que existen en dicho proceso.

Es fundamental que los límites y las soluciones para la transición energética,

la economía sostenible y los desafíos ambientales y climáticos sean compatibles con la realidad latinoamericana y caribeña. Recientemente se han dado a conocer las posiciones de algunos jefes de Estado de ALC sobre transición energética, energía limpia, petróleo y temas relacionados, con destaque de las declaraciones del presidente chileno, Gabriel Boric, y su homólogo colombiano, Gustavo Petro.

La potencialidad de los recursos naturales de los países de ALC los distingue de las economías más desarrolladas, pero en términos de desarrollo y seguridad social, la región sigue atrasada y hay mucho que avanzar. Juntas las naciones de ALC pueden lograr: a) avances en términos de energía limpia; b) grandes éxitos en bioenergía e hidroelectricidad; c) la consolidación de su alto potencial de crecimiento en fuentes limpias y la multiplicación de la oferta energética total en la región, y d) el liderazgo en bioeconomía avanzada en el espacio amazónico. Sin embargo, todo este potencial solo tendrá sentido cuando todos los ciudadanos de América Latina y el Caribe (incluidas las zonas más aisladas del interior de los países) tengan acceso a la energía y a mejores condiciones de vida.

Para los países de ALC es fundamental desarrollar cadenas de valor regionales en la industria asociada a la transición energética. Actualmente existe un proceso de reposicionamiento de las cadenas de valor asociadas a estos cambios. Un movimiento que aumenta la posibilidad de incluir valor agregado a la economía regional y, por tanto, de alcanzar mejores condiciones de trabajo en ALC. A nivel regional, este posicionamiento ya se

está dando en muchos lugares, dadas las características estratégicas de esta industria y las necesidades de coordinación en logística e infraestructura. Es necesario pensar la transición como estrategia pragmática para fortalecer la industria de la energía limpia, pero sin destruir otras actividades económicas que son importantes fuentes de ingresos y calidad de vida. En este escenario, el fortalecimiento de la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE) es importante, así como el debate para la creación de un mercado regional de energía.

4.4 MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN SOCIAL Y TOMA DE DECISIONES

En el Mercosur cabe destacar al Foro Consultivo Económico-Social, que busca una mayor participación de la sociedad en el proceso de integración regional, y en Unasur, el Foro de Participación Ciudadana, que busca el diálogo con la ciudadanía y sus organizaciones, de forma de realizar encuentros presenciales. Unasur, por ser una organización internacional y gozar de personería jurídica, posibilita el espacio institucional para el trato de amplios temas regionales. Mientras que la CELAC, aun cuando es un importante espacio de cooperación y concertación regional, no tiene carácter vinculante ni instrumentos más allá de la Presidencia Pro Tempore para dar seguimiento a los compromisos, los cuales en su mayoría son de carácter declaratorio. La CELAC se diferencia de otras iniciativas de integración regional no solo por la ya mencionada falta de institucionalidad, sino también por el desafío de conectar

a las economías más grandes de ALC y sus respectivas visiones estratégicas. La CELAC puede ser el espacio adecuado para el diálogo entre Brasil y México, las mayores economías de la región, el segundo con una economía fuertemente ligada a Estados Unidos.

Es fundamental remarcar que estos espacios de participación ciudadana sufrieron reveses en el último ciclo político. El ascenso de los gobiernos de derecha en la región dio lugar a un concepto de integración regional que minimizó los avances institucionales y temáticos de las últimas décadas. En su lugar, se consolidó una visión de aversión a las instituciones regionales por «ideológicas», «bolivarianas» y «burocráticas» (Barros y Gonçalves, 2021).

Prosur, por ejemplo, que nació de la propuesta de gobiernos conservadores de la región (Chile, encabezado por Sebastián Piñera, y Colombia, por Iván Duque), no se ha consolidado institucionalmente, como tampoco lo han hecho los temas que abarca (Barros y Gonçalves, 2021). No existen mecanismos de diálogo y participación ciudadana. Por eso los intentos de reactivar la Unasur son duramente criticados por los que abogan por una visión neoliberal de la integración. El Foro de Madrid, impulsado por el *vox* de España, que busca crear vínculos con partidos de derecha en América Latina, es contrario a la Unasur. El argumento, que es absolutamente falso, es que Unasur intenta imponer la agenda del socialismo del siglo XXI al incorporar universidades, sindicatos y demás sectores.

La Alianza para la Prosperidad Económica de las Américas (APEP), anunciada durante la IX Cumbre de las Américas de

2022 en Los Ángeles, es aún más declaratoria. La declaración conjunta del 27 de enero de 2023, publicada como reacción a la Cumbre CELAC 2023 al inicio de la misma semana, presenta tan solo ocho párrafos (en formato de puntos) sobre distintos temas, y no da una dirección clara sobre cómo abordarlos y qué sectores participarán de las discusiones sobre ellos. Una región políticamente fragmentada y económicamente desintegrada demandará un gran esfuerzo concertado que deberá incluir las agendas de sectores que no se beneficiaron del Mercosur y Unasur en décadas pasadas.

En la dimensión política, que busca fomentar una participación más democrática, se aboga por el «Establecimiento de más y mejores mecanismos de consulta entre los gobiernos y el movimiento sindical. Aumentar la participación sindical en Unasur, CELAC y OEA» (PLADA, 2020). Otro punto destacado por PLADA es precisamente el «fortalecimiento y profundización de los procesos de integración regional en forma coordinada, complementaria y solidaria [...] Fortalecimiento de la Unasur y de la CELAC» (PLADA, 2020). En el período entre 2013 y 2014, la Central Única de Trabajadores de Brasil participó en la construcción de PLADA junto con la Confederación Sindical de Trabajadores/as de las Américas (CSA) y presentó la propuesta del movimiento sindical de las Américas para superar las desigualdades estructurales en la región, con un enfoque en el desarrollo sostenible (Baptista, 2020). Se destacó en el documento la necesidad de promover la participación sindical en instituciones regionales como la Unasur, la CELAC y la Organización de Estados Americanos (OEA), con el objetivo de fortalecer la democratización de la integración regional, así como de avanzar

hacia la coordinación monetaria y financiera a partir de instituciones a nivel regional (Baptista, 2020).

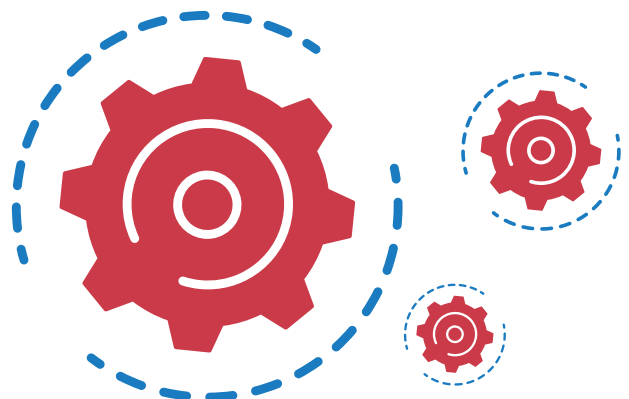


TABLA 1
Temáticas abordadas* en declaraciones de PLADA, CELAC, Alianza para la Prosperidad Económica de las Américas (APEP) y Unasur

TEMAS	APEP	CELAC	PLADA	UNASUR
Integración regional	no	sí	sí	sí
Participación ciudadana	no	sí	sí	sí
Transición energética	sí	sí	sí	sí
Integración física	no	sí	sí	sí
Seguridad alimentaria	sí	sí	sí	sí
Desarrollo productivo	no	sí	sí	sí
Trabajo decente	sí*	sí*	sí	sí
Igualdad de género	sí	sí	sí	sí
Juventud	no	sí	sí	sí
Defensa	no	no	no	sí
Acceso al financiamiento	sí	sí	sí	sí
Acceso universal a la salud	no	sí	sí	sí

Fuente: Elaboración propia. *Debe quedar claro que el hecho de que los temas destacados estén en los textos oficiales no es condición suficiente para que sean implementados como se espera. En otras palabras, la incorporación de una etiqueta a los textos oficiales en general no significa una respuesta efectiva ni un sentido político deseable.



5. CONSIDERACIONES FINALES

Cuanto más desintegrados, más vulnerables somos. La rivalidad China-Estados Unidos se ha convertido en una nueva encrucijada estratégica para América Latina y el Caribe, y los países deberían volver a buscar la integración regional. A partir de la comprensión de este marco internacional más amplio, la reanudación de una agenda de integración en América Latina es también fundamental. Esto implica promover la profundización de las relaciones en el Mercosur, garantizando la cohesión interna, y, a partir de ahí, expandirse al resto de América del Sur, a América Latina y al Caribe.

La derrota parcial del proyecto Unasur apunta a la falta de comprensión de su papel e importancia. Durante el período de funcionamiento pleno, Unasur fue un factor estabilizador en la región, ya que permitió un mayor conocimiento mutuo entre los actores para reducir los conflictos, así como avanzar en la agenda de infraestructura, defensa, salud, entre otros. La región sintió la ausencia de la organización al no presentar acciones conjuntas relevantes en salud pública durante la pandemia de covid-19, ni proyecto alguno de políticas articuladas para la recuperación económica.

La renovación de la agenda regional debe incluir necesariamente un esfuerzo

tanto pragmático como programático para que todos los países participen. Pragmático porque conviven gobiernos de distinto signo ideológico, con la centroderecha en la presidencia de Ecuador, Paraguay y Uruguay. Por otro lado, no existe una mayoría legislativa de izquierda en países como Brasil, Chile y Perú. Programático porque es de interés de la política exterior brasileña mantener un mínimo de cohesión regional que tenga un efecto disuasorio de posibles disputas extrarregionales en territorio sudamericano y porque agendas prioritarias como infraestructura y logística y cooperación en salud no dependen de las coloraciones partidistas.

Cuanto más avance la integración regional, más espacio habrá para la acción sindical. Esto se debe a que partimos del entendimiento de que si existen espacios institucionales sólidos, bien estructurados y organizados (con instancias de participación y toma de decisiones), hay más transparencia sobre los temas a tratar, el espacio institucional donde se puede actuar y la periodicidad de estas actividades.

ANEXO

TABLA 1A
Estado actual del Tratado Constitutivo de Unasur

Estado miembro	Presidente	Data de ratificación del Tratado Constitutivo	Fecha en que la denuncia produce efectos jurídicos	Observación
Argentina	Cristina Kirchner	02/08/2010	25/10/2019	En regularización
Bolivia	Evo Morales	11/03/2009		Vigente
Brasil	Luiz Inácio <i>Lula</i> da Silva	14/07/2011	18/10/2019	En regularización
Chile	Michelle Bachelet	22/11/2010	14/12/2019	No vigente
Colombia	Álvaro Uribe	28/01/2011	02/2019	No vigente
Ecuador	Rafael Correa	15/07/2009	20/12/2019	No vigente
Guyana	Bharrat Jagdeo	12/02/2010		Vigente
Paraguay	Nicanor Duarte	09/06/2011	12/10/2019	No vigente
Perú	Alan García	11/05/2010		Vigente
Surinam	Ronald Venetian	05/11/2010		Vigente
Uruguay	Rodolfo Nin Novoa	30/11/2010	11/11/2021	No vigente
Venezuela	Hugo Chávez	13/03/2010		Vigente

Fuente: Adaptado de Long e Suñé (2022, p. 96).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Baptista, J. V. D. M. (2020). *A Central Única dos Trabalhadores (CUT) e o Mercosul: Conflitos e contradições da participação social nos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff (2003-2014)*.

Barros, P. S.; Gonçalves, J. D. S. B.; Samurio, S. E. (2020). *Desintegração Econômica e Fragmentação da Governança Regional em Tempos de Covid-19*. Boletim de Economia e Política Internacional, n. 27.

Barros, P. S., y Gonçalves, J. D. S. B. (2021). Crisis in South American regionalism and Brazilian protagonism in Unasur, the Lima Group and Prosur. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 64.

Long y Suñé (2022). *Hacia una nueva Unasur: Vías de reactivación para una integración suramericana permanente*. Center for Economic and Policy Research.

PLADA. (2020). *Plataforma de Desarrollo de las Américas*.

Simões, A. J. F. (2011). *Integração: Sonho e realidade na América do Sul*. Fundação Alexandre de Gusmão.

ACERCA DEL AUTOR

Pedro Silva Barros. Economista y doctor en Integración de América Latina, con posdoctorado en Economía por la Universidad de San Pablo (USP). Técnico en Planificación e Investigación de la Dirección de Estudios Internacionales (DINTE) del Instituto de Investigaciones Económicas Aplicadas (IPEA, Brasil). Exdirector de Asuntos Económicos de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur).



OBSERVATORIO
LABORAL DE LAS AMÉRICAS



CON APOYO DE

FES  **SINDICAL**

