

MERCOSUR
y UNASUR
¿HACIA DÓNDE VAN?

NOEMÍ BEATRIZ MELLADO
EDITORA

Rita Marcela Gajate
Noemí Beatriz Mellado
Juan Ignacio Miranda
Eugenia Candelaria Pardo
Ricardo Sebastián Piana
Rosa Carmen Schaposnik
Martín Tetaz



Ninguna persona o entidad, sin autorización escrita de autor y editor, está facultada para reproducir el todo o parte de esta obra, adaptarla, traducirla o disponer su traducción o publicarla, en cualquier forma mecánica, electrónica y fotográficamente o su grabación por cualquier medio de recopilación informática, por cuanto el derecho de propiedad establece que el autor es el único que puede disponer de ella.

La infracción a estas disposiciones está penada por lo establecido en el art. 172 y concordantes del Código Penal (art. 2, 9, 10, 71 y 72 de la Ley N° 11.723).

FOTOCOPIAR ESTE LIBRO ES DELITO

ISBN: 978-987-1579-16-7

© **NOEMÍ B. MELLADO**

Queda hecho el depósito que previene la Ley 11.723

Impreso en Argentina - Printed in Argentina

ÍNDICE

Acerca de los autores	5
PRÓLOGO	7
CAPÍTULO I	
La integración sudamericana entre interrogantes y teorías. NOEMÍ B. MELLADO	13
CAPÍTULO II	
Americanismo e integración. La visión de Juan Bautista Alberdi. RICARDO SEBASTIÁN PIANA	43
CAPÍTULO III	
La Integración Sudamericana. NOEMÍ B. MELLADO	111
CAPÍTULO IV	
La pertenencia regional de Argentina, Brasil y Venezuela. JUAN IGNACIO MIRANDA	169
CAPÍTULO V	
Construcción institucional de la UNASUR. RITA MARCELA GAJATE	201
CAPÍTULO VI	
Financiamiento y desarrollo en UNASUR. ROSA SCHAPOSNIK y EUGENIA CANDELARIA PARDO	249
CAPÍTULO VII	
Integración económica y distribución del ingresos en los países Sudamericanos. MARTÍN TETAZ	285
CONCLUSIONES	307

BLANCA

ACERCA DE LOS AUTORES

RITA MARCELA GAJATE. Especialista en Integración Latinoamericana, Abogada. Profesora adjunto ordinaria de Economía Política y de posgrado en Derecho de la Integración. Investigadora en la UNLP. Es autora de libros, ensayos y artículos sobre aspectos jurídicos de la integración.

NOEMÍ BEATRIZ MELLADO. Especialista en Derecho de la Integración Económica, Abogada. Profesora Titular ordinaria de Economía Política en Universidad Nacional del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires y en la Universidad Nacional de La Plata. Directora del Instituto de Integración Latinoamericana. Directora de la Maestría en Integración Latinoamericana y de la Especialización en Políticas de Integración. Investigador máxima categoría. Autora de libros y diversas publicaciones sobre integración latinoamericana.

JUAN IGNACIO MIRANDA. Abogado. Jefe de Trabajos Prácticos de Economía Política, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales UNLP. Maestrando en Integración Latinoamericana Instituto de Integración Latinoamericana.

EUGENIA CANDELARIA PARDO. Técnico en Cooperativas. Contadora Pública. Auxiliar Docente de Economía Política, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales UNLP. Maestrando en Integración Latinoamericana Instituto de Integración Latinoamericana.

RICARDO SEBASTIÁN PIANA. Doctor en Ciencia Política. Abogado. Profesor de Derecho Político. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales UNLP. Profesor de posgrado Seminario «Sistemas Políticos Comparados», de la Maestría en Integración Latinoamericana y de Especialización en Políticas de Integración. Es autor de libros y diversas publicaciones nacionales e internacionales.

ROSA CARMEN SCHAPOSNIK. Especialista en Políticas de Integración. Licenciada en Economía. Docente-investigadora. Profesora adjunta ordinaria de Economía Política, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, y de Gestión Cooperativa, Facultad de Ciencias Económicas. Es autora de libros, ensayos y artículos sobre cooperativismo e integración.

MARTÍN TETAZ. Licenciado en Economía. Profesor adjunto ordinario de Economía Política, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata y Universidad Nacional del Noroeste. Es autor de libros y diversas publicaciones nacionales e internacionales. Maestrando en Psicología Cognitiva, Universidad de Buenos Aires.

BLANCA

PRÓLOGO

Desde el inicio de la investigación -2006- que dio origen a esta publicación han transcurrido cuatro años en los que se vienen sucediendo a un ritmo vertiginoso una serie de acontecimientos que cambiaron el contexto de partida. Algunos de ellos se sitúan en el orden internacional. A saber: la crisis financiera a nivel mundial con variadas consecuencias en los países y previsibles cambios en la estructura del sistema internacional, particularmente en los organismos financieros multilaterales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Se agrega la incertidumbre derivada del nuevo gobierno de Estados Unidos -EEUU-, el refortalecimiento de Rusia, la recesión en la Unión Europea -UE-, los resultados de la Ronda de Doha y la aparición de un escenario internacional más multipolar. Asimismo se acentuó el rol marginal de América Latina en la economía internacional sujeta a un proceso de polaridad global que amplió la brecha entre países desarrollados y subdesarrollados. Otros son de orden regional y se relacionan con diversos factores: las variadas propuestas de integración de distinta naturaleza y alcances institucionales; marcos ideológicos, posicionales y comerciales diferentes; el advenimiento de gobiernos más progresistas; el retorno de intereses nacionales, políticos y sectoriales que imperan sobre los regionales; los magros resultados en las condiciones de bienestar de la población pese a altos niveles de crecimiento, con niveles dramáticos de pobreza, indigencia y de distribución inequitativa del ingreso, en términos de exclusión y polarización social.

Hace más de 50 años que la CEPAL planteaba el objetivo de lograr un “Mercado Común Latinoamericano” como forma de complementar la industrialización y reducir la dependencia externa con los países centrales. Sin embargo, los países latinoamericanos ni siquiera pudieron establecer entre ellos el libre comercio. Las exportaciones intrarregionales alcanzan apenas el 15% del comercio total que los países mantienen a nivel mundial (CEPAL, 2007) y exhiben como única institución de alcance regional a la Asociación Latinoamericana de Integración -ALADI-. En su mayoría se han resignado a escenarios de libre comercio derivados de acuerdos tales como los

de México con EEUU y Canadá a través del Tratado de Libre Comercio con América del Norte -TLCAN o NAFTA en sus siglas en inglés-; también Centroamérica y República Dominicana con el país del Norte conocido como DRCAFTA -conforme a sus siglas en inglés- y Panamá, aún pendiente de aprobación por parte del Congreso estadounidense. Tampoco los países latinoamericanos muestran una posición concurrente respecto a Europa: México y Chile han firmado acuerdos con la UE y los países centroamericanos van avanzando en ese sentido.

No es diferente la situación en Sudamérica en donde la Comunidad Andina -CAN- ha sido incapaz de establecer un Arancel Externo Común. Mientras que Perú y Colombia firmaron Tratados de Libre Comercio con EEUU, Venezuela se retiró del esquema andino y se incorporó al Mercado Común del Sur -MERCOSUR-, debilitando enormemente al primero y reforzando al segundo, alterando de ese modo un relativo equilibrio entre ambos acuerdos subregionales. También el proceso andino se encuentra en negociaciones comerciales con la UE.

El MERCOSUR tampoco está exento de dificultades derivadas de las políticas comerciales, de las asimetrías y conflictos entre sus miembros -tales como el que mantienen Argentina y Uruguay por las pasteras, Uruguay y el MERCOSUR por el Tratado de Inversiones y el reclamo de una mayor flexibilidad en cuanto a relaciones con otros bloques, sumándose a ello los resquemores que genera el pretendido liderazgo de Venezuela y Brasil en la región- y la ausencia de una visión estratégica común de inserción internacional.

Por su parte Chile ha seguido un camino propio de inserción al mundo con proyección hacia EEUU y Asia, al tiempo que firmó un acuerdo con la UE.

Sin embargo, no es posible analizar la dinámica actual de los procesos de integración en América del Sur sin atender a la impronta contextual de los procesos de globalización y regionalización en que se desarrollan. Independientemente de las tensiones que pudieren existir entre ellos y el debate que pudieren generar, lo cierto es que el proceso globalizador fue asimétrico acentuando las disparidades entre los países y hacia su interior, al tiempo que se fortalecían las reglas de juego impuestas por los centros del poder mundial; de allí que la aceptación pasiva de las tendencias globales, sin estrategias ante ellas, sólo conduce a la acentuación de las desigualdades. No obstante, en el ámbito mundial global existe una multiplicidad de componentes, desde socioeconómicos a relaciones de poder, que impiden a los países enfrentarlos de manera aislada.

De esta forma la integración se ve sometida a tensiones derivadas de enfrentar tres escalas de problemas: los endógenos a los ámbitos

nacionales, aunque se proyecten regionalmente; los propios de los procesos integrativos tendientes a dar respuesta a las asimetrías de dimensión y niveles de desarrollo de los países miembros y los derivados de la búsqueda de nuevos espacios para transformar su inserción marginal en el sistema internacional, esto es, la concertación de estrategias de inserción en un mundo globalizado que implica también adoptar posiciones comunes frente a las negociaciones multilaterales, con los países centrales y en aquellas temáticas que hacen a la agenda mundial. Pero también existen factores externos que condicionan la integración sudamericana.

En la tendencia hacia la extensión geográfica, el nuevo regionalismo se expande simultáneamente en dos niveles: intrarregional, con los países vecinos e interregional, entre países y esquemas de integración sin relaciones de vecindad o contigüidad geográfica (Hettne-Söderbaum, 1998, citado por Briceño Ruiz, 2006). Aunque el interregionalismo no goza de una aceptación generalizada en el ámbito de las Relaciones Internacionales, como afirma Giacalone (2008), una parte del pensamiento europeo considera que responde a un proyecto tendiente a poner orden al desorden de la globalización que encarnaría el proyecto político de EEUU. Desde esta perspectiva podría entenderse como resultado del enfrentamiento por el poder en la Tríada que domina el ámbito internacional orientado a defender los intereses europeos en el mundo. Otras interpretaciones lo identifican como un movimiento de la Unión Europea -UE- para difundir su modelo de integración regional mediante la sobreestimación de sus instituciones. Por último, están los que afirman que es promovido para lograr una reafirmación de las regiones en base a sus identidades y de esta manera una mayor capacidad de acción en el sistema internacional. Estas dos últimas posiciones en última instancia resaltan el papel de la UE en impulsar los intereses de las regiones mediante la institucionalización de las relaciones entre bloques.

Fruto de la expansión de las negociaciones es un mapa de geografía intrincada y variable de compromisos en el que la mayoría de los países negocian paralelamente diferentes acuerdos económicos a nivel bilateral, subregional, regional, continental y multilateral que suscitan diversas problemáticas derivadas de sus diferentes índoles y grados de profundización. De esta forma se da una superposición de esquemas y de incompatibilidades entre sí, pese a la retórica contraria, tales como los que se suscitan entre los procesos anteriores con los nuevos Tratados de Libre Comercio -TLC-; los suscriptos entre países subdesarrollados y desarrollados o Norte-Sur; los que articulan distintos esquemas o países como los acuerdos MERCOSUR-CAN, MERCOSUR-Chile y los que incorporan países de mane-

ra individual a procesos integrativos más ambiciosos, tal el caso de Venezuela con su ingreso al MERCOSUR.

Si bien el nuevo regionalismo va más allá de los acuerdos de liberalización comercial e incluye otros aspectos como los de seguridad regional, cooperación energética y de medio ambiente, tiene otras particularidades derivadas del carácter intergubernamental de sus instituciones: la complejidad de su agenda externa desde que las negociaciones son múltiples; la primacía de su naturaleza comercial, pese al avance en otras dimensiones; la incapacidad de avanzar a grados más profundos de integración y el déficit democrático por la ausencia de canales efectivos de participación ciudadana¹. Ello conduce a que los países regresen al manejo de políticas nacionales tendientes a defender sus propios intereses en detrimento de los regionales y, en algunos casos, vulneren las reglas de juego. Precisamente, ante situaciones de crisis económica restablecen las restricciones unilaterales quitándole credibilidad al proceso y cunde el escepticismo generalizado por la incapacidad de elaborar proyectos de largo aliento.

De esta manera, la integración en Sudamérica se ha desarrollado entre una propensión a la unidad y a la fragmentación siendo actualmente el resultado de dos procesos convergentes: uno adaptativo al mundo global y otro reactivo frente a la globalización. Priman en ellos las alianzas ideológicas y los proyectos geopolíticos nacionales, en detrimento de los intereses regionales agravando la situación marginal en el sistema internacional. Con todo, el nuevo proyecto integrativo de la Unión de Naciones Sudamericanas -UNASUR- estaría encaminado a superar esa atomización al tiempo que redefine el liderazgo regional.

El actual lenguaje político regional plantea serios cuestionamientos a las políticas neoliberales, inspiradas en los principios del Consenso de Washington y aplicadas en los noventa en los espacios nacionales. Incluso la crítica se extiende a las de relacionamiento externo que, bajo el regionalismo abierto, redimensionaron las relaciones asimétricas con los países centrales y crearon nuevas formas de vinculación con la economía mundial. Pese a ello existen divergencias políticas entre los gobernantes sudamericanos sobre tipos de desarrollo, modelos de integración y opciones de inserción internacional.

¹ En opinión de Sanahuja (2006: 1) se caracteriza por ser un regionalismo ligero, disperso y elitista. Ligero, porque “emana de concepciones clásicas de la soberanía, rechaza las instituciones fuertes y la supranacionalidad y cree más eficaz el marco intergubernamental”; disperso, “se negocia en muchos frentes a la vez”, y elitista, “pues no tiene el apoyo de la población y no existe esa identidad común, por incipiente que sea, que es importante en todo marco regionalista”.

En el entorno actual, la coyuntura política subregional aparece propicia para un relacionamiento sudamericano que permitiría estructurar la conformación de la hoy rebautizada UNASUR, quizás al malograrse el Área de Libre Comercio Americana -ALCA-. Sin embargo, lo que ella significa para Sudamérica no goza de una perspectiva unánime.

Si se tienen en cuenta sus potencialidades, representa un área de más de 17 millones de Km², 372 millones de habitantes y un PBI de 1,2 billones de dólares que la convertiría en el tercer bloque económico de importancia-, el proyecto adquiere relevancia e implica un nuevo desafío para Sudamérica. En este camino, los últimos años muestran avances en pos de la integración regional aunque se plantean dudas respecto a su direccionalidad, las cuales surgen tanto en el plano discursivo como en el accional, de allí la justificación de su estudio.

La propuesta regional requiere ser analizada en el contexto de interacciones con los procesos subregionales preexistentes de la CAN y el MERCOSUR. Se agrega la nueva opción dinamizada por Venezuela con la Alternativa Bolivariana para las Américas -ALBA-, ya que ese país se ha retirado del área andina para incorporarse a la mercosureña adicionándole la dimensión energética e, independientemente de que pudiere haber alterado el equilibrio entre estos procesos, su influencia política en la región se ha acrecentado notablemente.

En definitiva, la integración en Sudamérica se presenta como un proceso complejo que induce tanto a su análisis como reflexión. Este libro colectivo logrará su cometido si contribuye al logro de estas metas.

Su contenido se presenta en siete capítulos. El primero se titula “La integración sudamericana entre interrogantes y teorías”, en el cual Noemí Mellado expone la problemática que se aborda, el aporte de la teoría y el origen de una integración común. El segundo, titulado “Americanismo e integración” a cargo de Ricardo Sebastián Piana, trata al americanismo como proceso de unión entre los pueblos indagando su historia y centrándose especialmente en la producción de Juan Bautista Alberdi, como muestra relevante de la evolución del pensamiento americanista. En el tercero, Noemí B. Mellado analiza las convergencias y/o las divergencias políticas y/o ideológicas en el ámbito de la integración sudamericana, abordando a la UNASUR como objeto político-ideológico, a la energía como factor de convergencia subregional y a las relaciones UE/América Latina y el Caribe como factor externo de incidencia. En el cuarto, Juan Miranda se aboca a dar respuesta a los interrogantes que plantea la pertenencia en los países del núcleo sudamericano. En el

quinto, Rita Gajate examina la construcción institucional de la UNASUR y las compatibilidades e incompatibilidades entre la estructura jurídico-institucional de la CAN y el MERCOSUR frente a la posibilidad de convergencia de ambos sistemas integrativos. Luego, a partir del sexto, se indaga sobre “Problemáticas vinculadas al desarrollo en UNASUR”. En este aspecto se trata particularmente las del financiamiento, por parte de Carmen Rosa Schaposnik y Eugenia C. Pardo, a partir de la hipótesis que afirma que si la estructura financiera que se propone no apoya a sectores económicos y sociales con capacidad de promover un desarrollo económico con justicia social, no se lograrán los objetivos propuestos. En el séptimo, Martín Tetaz estudia los posibles efectos de la ampliación del comercio derivados del nuevo proceso de integración en la distribución de los ingresos. Por último, se exponen las conclusiones que constituyen el punto de partida para futuros estudios.

De esta manera se sintetiza el esfuerzo realizado por el equipo de investigación del Instituto de Integración Latinoamericana de la Universidad Nacional de La Plata, en el proyecto acreditado en el Programa de Incentivos al Docente-Investigador del Ministerio de Educación, Ciencia y Técnica de la Nación y cuyo producto se exhibe.

Nuestro agradecimiento a todos aquellos que de alguna manera colaboraron para la realización efectiva de este trabajo, particularmente a los informantes calificados.

Un especial reconocimiento al personal administrativo del Instituto por su eficiencia y dedicación tanto en los aspectos administrativos como en la corrección y diagramación final de este trabajo: Sr. Hernán Gómez Rafatella, Lic. Verónica Palacios, Lic. Luciana Ali y Lic. Guillermina Del Bueno. La colaboración de este grupo universitario proveniente de distintas disciplinas, ha sido fundamental para el buen éxito del trabajo que se exhibe.

NOEMÍ B. MELLADO

Editora

CAPÍTULO I

La integración sudamericana entre interrogantes y teorías

por NOEMÍ B. MELLADO

Cuando se emprende la investigación base de esta publicación, el objeto de estudio era la propuesta de integración sudamericana cristalizada en la Comunidad Sudamericana de Naciones -CSN-, nacida en Cusco en diciembre de 2004. Fue en la Cumbre Energética de Isla Margarita en Venezuela -abril de 2007- que se decidió rebautizarla con el nombre de UNASUR y su Tratado constitutivo se firmó en Brasilia, el 23 de mayo de 2008.

A pesar de que en el transcurso de los últimos años el proyecto ha evolucionado, la integración en Sur América pone en evidencia las necesidades, problemas y contradicciones de la Región. “Necesidades”, porque para unos la integración aparece como una de las mejores estrategias para la ampliación de los débiles mercados nacionales; para otros es un instrumento para la consecución del desarrollo regional y permitiría asimismo potenciar la capacidad de negociación externa. “Problemas”, por las grandes diferencias objetivas en lo político, económico y social que obstaculizan los procesos de integración. “Contradicciones”, por la existencia de distintas visiones ideológicas, estratégicas y de posicionamiento de los Estados frente a su inserción internacional y sus relaciones con los países centrales. En este cuadro de situación la UNASUR significa para algunos una alternativa frente al ALCA, otros la perciben como una etapa previa para acceder desde una mejor posición a esas negociaciones, están los que la consideran como una plataforma de inserción en la econo-

mía globalizada y también los que la ven como la encarnación del plan brasileño en pos de su liderazgo en América Latina.

En su origen, la región se comprometió a impulsar *“la concertación política y diplomática”*, además de la convergencia entre MERCOSUR, CAN y Chile en vista a lograr una zona de libre comercio a la que se asociarían Surinam y Guyana, quedando conformada por doce países latinoamericanos. El propósito explícito fue *“consolidar una comunidad latinoamericana para el desarrollo de una visión conjunta que contribuya a fortalecer nuestra participación en los diálogos hemisféricos y globales”* (Texto oficial, Declaración de Cusco); a ello se le adicionó que los Estados partes se comprometían a promover el desarrollo económico, el cual debía asegurar una más justa y equitativa distribución del ingreso, el acceso a la educación, la cohesión y la inclusión social, como la preservación del medio ambiente y la promoción del desarrollo sostenible.

En la actualidad y conforme al tratado constitutivo los objetivos de la UNASUR están dirigidos a construir, de manera participativa y consensuada, *“un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgar prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados”* (artículo 2). Entre sus objetivos específicos se señalan: el fortalecimiento del diálogo político que asegure un espacio de concertación para reforzar la integración suramericana y la participación de UNASUR en el escenario internacional; el desarrollo social y humano con equidad e inclusión para erradicar la pobreza y superar las desigualdades en la región; la integración energética; la protección de la biodiversidad, los recursos hídricos y los ecosistemas; el desarrollo de mecanismos concretos y efectivos para la superación de las asimetrías; la cooperación económica y comercial para lograr el avance y la consolidación de un proceso innovador, dinámico, transparente, equitativo y equilibrado; la integración industrial y productiva, privilegiando tanto el rol de las pequeñas y medianas empresas como de las cooperativas; la participación ciudadana a través de mecanismos de interacción y diálogo entre UNASUR y los diversos actores sociales (artículo 3).

La UNASUR resulta una opción que reclama ser examinada con profundidad ya que independientemente de que se valoricen objetivos de unidad vinculados con el pasado histórico se presume, conforme a las Declaraciones, las Cumbres y Tratado, que contribuirá al desarrollo de Sudamérica desde una perspectiva más endógena.

En consecuencia se enmarcaría dentro de un nuevo paradigma: “potenciación de la capacidad de negociación externa”, al pretender conformar una plataforma política común que les permita un mayor protagonismo en el escenario internacional, y “desarrollo socioeconómico” que tienda a eliminar las desigualdades y lograr la inclusión social, que la alejaría de los de corte positivista. En el campo de las propuestas sus objetivos son muy ambiciosos y expresan una clara voluntad política de promover la integración pero en los hechos plantea dudas sobre su concreción, aunque la perspectiva se vería favorecida por el marco democrático y político regional.

En este contexto se la examina como una posible “convergencia” de motivaciones políticas y como manifestación de una posible necesidad de “pertenencia” geopolítica a un bloque, llevando a plantear interrogantes sobre la lógica política de sus integrantes, la pertenencia al bloque y la correspondencia entre la manifestación retórica de sus documentos y declaraciones con las acciones en pos de la integración en el campo del financiamiento, infraestructura, estructura jurídico-institucional y comercio.

Teniendo en cuenta que en su desarrollo ni la CAN ni el MERCOSUR han logrado mayores avances en su profundización y consecución de sus metas es dable interrogarse sobre: ¿Cuáles son los nuevos factores internos y externos que impulsan la integración sudamericana? ¿Qué supuestos o hechos inciden para que puedan hacerlo mejor desde la complejidad del relacionamiento regional? ¿Resulta clara la pertenencia de sus miembros al bloque regional? ¿Cómo convertir a la interconexión energética en motor de integración? ¿Cómo asumir la discusión sobre el desarrollo social y humano para superar la pobreza sin garantizar mecanismos de financiamiento que privilegien el rol de las pequeñas y medianas empresas como de las cooperativas? ¿Cómo garantizar que la cooperación económica y comercial no acentúe las disparidades distributivas funcionales? ¿Cómo combinar integración y desarrollo cuando su concepción no es homogénea? ¿Cómo convergerían las nuevas instituciones, normativas y procedimientos con los existentes en los dos procesos subregionales si se involucran diversos grados de integración e instituciones de diferente naturaleza? ¿El diseño institucional planteado se corresponde con los objetivos a alcanzar?

En términos generales se pretende dar respuesta a los interrogantes planteados identificando las condicionantes negativas y positivas, que inducen a una vinculación más compleja, como también determinar la naturaleza de la base de su sustentación. Como nuestro objeto de estudio resulta dificultoso de aprehender en sus distintas escalas y dimensiones se lo acotó, para una mayor profundización en su tratamiento, a problemáticas puntuales que

conforman el capitulado de este libro cuya estructura exhibe el objetivo metodológico de superar los análisis unilaterales que revalorizan las instituciones en tanto actores independientes que inciden sobre el hecho político.

1.1. Estudios previos

Al inicio la CSN se apoyaba en la convergencia de los procesos del MERCOSUR-CAN y sobre ellos existía una vasta literatura que abordaba sus aspectos internos tales como comercio, inversiones, sectores productivos e incluso la dimensión institucional reuniendo una cantidad de información y análisis muy importante. Incluso en lo que respecta a las relaciones MERCOSUR-CAN ellos se basan en gruesos diagnósticos que cuantifican la potencial ganancia de mercados y se vinculan directamente con la liberalización del comercio subregional desvalorizando incluso aquellas cuestiones que constituyen el meollo de una negociación, producto de la convergencia de dos esquemas de integración. De modo reciente se han abordado las negociaciones conjuntas con otros países, conjunto de países o bloques económicos tales como las de MERCOSUR-UE en el marco de los nuevos acuerdos Norte-Sur. De este rico material existente, pocos han sido los estudios que contemplaran la incidencia de factores externos en los procesos integrativos y, que también son objeto de consideración en esta publicación.

Al respecto merece mencionarse la investigación emprendida por el Grupo de Integración Regional -GRUDIR- de la Universidad de los Andes de Mérida Venezuela titulada: "Globalización e Inter-regionalismo: El caso de la integración sudamericana" producto de ella fue el libro titulado: "La integración Sudamericana: un complejo proceso inconcluso" (2008). En él los autores abordan distintas problemáticas que enfrenta la integración sudamericana desde motivaciones políticas a problemas monetarios que resultaron ser antecedentes importantes al considerar la influencia de los factores externos en el proyecto sudamericano.

También se destaca la investigación de la Universidad de los Andes de Venezuela que dirigiera Briceño Ruiz titulada "La integración hemisférica y el interregionalismo en la estrategia comercial externa de América del Sur. Efectos en la construcción de la Comunidad Sudamericana de Naciones". De los avances del estudio surgieron diversas publicaciones y una de ella titulada "La integración hemisférica y el interregionalismo en la estrategia comercial externa de América del Sur" (2006) resulta un importante aporte porque analiza las diversas opciones de los países sudamericanos en sus relaciones económicas con el resto del mundo. Se centra en las es-

trategias emprendidas con relación a EEUU a través del ALCA, la interregional con la UE y la Cuenca del Pacífico. También el impacto que ellas pudieren tener en el regionalismo sudamericano.

En continuidad con nuestra línea de investigación centrada en la integración sudamericana y particularmente en el MERCOSUR, el equipo de investigación del Instituto de Integración Latinoamericana -IIL- de la Universidad Nacional de La Plata -UNLP- propuso estudiar en el año 2004 al MERCOSUR en su relación con el ALCA y su articulación con la agenda interna de profundización y fortalecimiento institucional, con el fin de demostrar cómo, en los diversos niveles, las negociaciones externas se yuxtaponen poniendo en peligro el avance interno del proceso. En esa oportunidad se contempló en la agenda externa del MERCOSUR el proyecto sudamericano y se sostuvo que las relaciones externas hemisféricas planteaban una disyuntiva incierta en cuanto a los proyectos Sudamericanista y Americanista, por cuanto en el terreno de los juegos podría ganar uno u otro, ambos o perder los dos, aunque nuestro análisis se centraba en las negociaciones con el ALCA. Producto de este trabajo conjunto es el libro “MERCOSUR-ALCA. Articulación de las negociaciones internas y externas” (2007), el que aporta al momento de considerar la incidencia de factores externos en las negociaciones sudamericanas.

A posteriori se emprendió el proyecto base de esta publicación tendiente a abordar la CSN como objeto de estudio. A partir de allí, algunos de los propósitos planteados se fueron desarrollando en diversas publicaciones e incluso en la presentación de ponencias en eventos científicos, tomando en consideración la presencia de factores externos e internos que han vuelto más compleja la situación de partida. Así los de Noemí Mellado: “Desafíos que plantea la Comunidad Sudamericana de Naciones. Entre transformaciones y continuidades”, *Aportes para la Integración Latinoamericana*, Año XII, N° 14, julio 2006 (IIL, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNLP); “MERCOSUR: convergencias y divergencias” en Mellado Noemí B. -coordinadora- *Cooperación y Conflicto en el MERCOSUR* (Edit. Lerner, setiembre 2007, Córdoba, Argentina); “La problemática energética en el MERCOSUR: ¿Camino hacia la integración sectorial?”, en *Aportes para la Integración Latinoamericana*, N° 17, año 2007 (IIL, Facultad de Ciencias Jurídica y Sociales, UNLP); “La integración solidaria como reflexión teórica al debate integracionista” en *3ª Edición del Seminario de Desarrollo Local y Economía Social desde la perspectiva de la integración regional. Aportes de las Universidades del MERCOSUR* (Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología; Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto y Ministerio de Desarrollo Social, Agosto 2007, Buenos Aires); “Componentes teóricos de la inte-

gración latinoamericana” en *Anales*, Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Año 4/Nº 37, 2007 (Edit. La Ley, Argentina); “Incorporación de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR y su impacto regional” en Zlata Drnas de Clément -Coordinadora-, *MERCOSUR y Unión Europea*, (Edit. Lerner, 2008, Córdoba, Argentina); “La Unión Europea y la Integración Sudamericana, espacio político birregional” en Cienfuegos Mateo-Sanahuja Perales (coordinadores) *La integración regional en América del Sur* (CIDOB, 2009, Barcelona). Los de Rosa Schaposnik: “Dimensión social de la Comunidad Sudamericana de Naciones. Comentarios sobre la generación de trabajo decente y las cooperativas” en *Anales*, Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Año 4/Nº37, 2007 (Edit. La Ley, Argentina); “Certidumbres e incertidumbres sobre el cooperativismo frente a los procesos de integración sudamericana” en *Revista Idelcoop*, Año 34/Nº 183, 2007 (Edit. Idelcoop, Argentina); “Unión Sudamericana de Naciones: ¿otro financiamiento es posible?” en *Anales*, Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP., Año 5/Nº 38, 2008 (Edit. La Ley, Argentina); “La economía social como opción de financiamiento en la integración sudamericana” en *Anais do V Encontro de Pesquisadores Latino-Americanos de Cooperativismo: movimento cooperativo, transnacionalização e identidade cooperativa em América Latina*, 2008 (Edit. por Comité de Pesquisa da Aliança Cooperativa Internacional, Brasil, Versión CD-ROM); “Financiamiento a cooperativas en Unasur. Instituciones multilaterales y expectativas sobre el Banco del Sur” en *Anales*, Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Año 6/Nº 39, 2009 (Edit. La Ley, Argentina -en prensa-). Asimismo los de Ricardo Sebastián Piana *Las ideas americanistas de Juan Bautista Alberdi. Una lectura de su pensamiento y sus obras* (Editorial arete. 2008. La Plata, ISBN 978-987-24469-0-1) y Resención del libro “MERCOSUR-ALCA. Articulación de las negociaciones internas y externas” en *Revista Pensamiento Propio*, (Nº 27, Enero-Julio 2008. Buenos Aires); “¿Hacia una democracia.com? Democracia y tecnologías”, en *Seqüencia* (Revista do Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, Nº 55, diciembre de 2007. También los de Juan Ignacio Miranda “El sentido de pertenencia, un valor necesario para la integración regional” en *Anales*, Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP, (Editorial La Ley, Julio de 2008, Nº 38, Argentina). Los de Rita Marcela Gajate, “Hacia la construcción de la UNASUL. Institucionalidad y Convergencia” en *MERCOSUR y Unión Europea*. Editor: Waldemar Hummer, Coordinadora Zlata Drnas de Clément. Instituto de Derecho Comunitario Europeo y Derecho Internacional Público, Universidad de Innsbruck (Edit. Lerner, Córdoba, Argentina);” MERCOSUR-CAN: convergencia institucional hacia la UNASUL” en *El Dial*, Revista de Doctrina y Derecho Comparado (Edit: Albre-

mática, publicación on line. 27/06/08); “MERCOSUR-CAN: hacia la UNASUL”, en *Anales*, Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata (Edit. La Ley. Año 5, N° 38); “El conflicto de las pasteras. Los pronunciamientos de la Corte Internacional de Justicia y del Tribunal Ad Hoc del MERCOSUR”, en Mellado Noemí B. -coordinadora- *Cooperación y Conflicto en el MERCOSUR*, Editor: Waldemar Hummer, Instituto de Derecho Comunitario Europeo y Derecho Internacional Público, Universidad de Innsbruck (Edit. Lerner, Córdoba, Argentina). “Convergencia CAN. MERCOSUR: ¿Clave para el futuro de la Comunidad Sudamericana de Naciones?”, en Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe. (Publicación del CRIES -Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales-. Año 6. Julio 2007); “Las controversias entre Argentina y Uruguay ante la Corte Internacional de Justicia y ante el Sistema de Solución de Controversias del MERCOSUR”, en *Revista del Colegio de Abogados del Departamento Judicial La Plata* (N° 67, Julio-Diciembre 2006); “Una estructura jurídico-institucional para la integración solidaria”, en *Tercer Seminario: Desarrollo Local y Economía Social desde la perspectiva de la integración regional*, (Ministerio de Desarrollo Social de la RA, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la RA y Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la RA, Septiembre, 2006). Por último los de Martín Tetaz “Wages, Intelligence and physical appearance”, 2006, en *Anales de la XLI reunión anual de la Asociación Argentina de Economía Política*; “Comunidad Sudamericana de Naciones; Análisis de algunos indicadores básicos”, en *Anales*, Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNLP (Edit. La Ley, Año 4, n° 37, Marzo 2007, Argentina); “Issues on the return to schooling”, 2007, en *Anales XLII Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política*. Los trabajos referenciados serán retomados en el desarrollo de este libro.

1.2. Contribución teórica al regionalismo

1.2.1. El nuevo regionalismo

Las negociaciones sudamericanas se encuentran inmersas en dos marcos ideológicos diferenciados: uno, supone que en función de potenciar la capacidad de negociación externa o el desarrollo socioeconómico todo es posible; el otro, atado a la visión comercialista de la integración, no percibe otra dimensión que la ampliación del mercado regional. De manera similar a lo que acontece en el MERCOSUR, se complementan esas diferencias con aquellas interpretaciones erróneas que consideran a la integración como un valor en sí mismo sin serlo, dependiendo del modelo, grado, objetivos e instrumentos. Este error conceptual lleva a proyectar sobre la inte-

gración económica los supuestos de un criterio de “eficiencia mundial”, conforme a los postulados de la economía clásica y neoclásica, que desconoce las disparidades estructurales que existen entre los doce integrantes y los diferentes modelos integrativos. La historia de los procesos latinoamericanos de integración muestra en su evolución esas diferencias (ver Cuadro I).

En efecto, en la década de los sesenta eran congruentes con las figuras de la unión aduanera y la zona de libre comercio como excepciones a la cláusula de la nación más favorecida consagrada en el artículo XXIV del GATT. Además se caracterizaron por instrumentar aranceles más altos, por fijar excepciones a la liberalización, reservas y políticas sectoriales. Respondieron al pensamiento de integración de esa época (Mellado, 2007) y se los concibió como un complemento regional a las estrategias nacionales de desarrollo de la industrialización sustitutiva, protegiendo a los mercados de las exportaciones de los países desarrollados con el fin de reducir las presiones propias del desarrollo hacia adentro. Algunos autores lo han llamado regionalismo defensivo frente al abierto u ofensivo, acuñado posteriormente por la CEPAL en la década de los noventa, caracterizando al primero por su carácter cerrado y excluyente, frente al segundo, que permite múltiples relaciones interregionales (Cienfuegos Mateo, 2006).

Desde el punto de vista estratégico, Mansfield y Milner (1999) sostienen que a partir de finales de la II Guerra Mundial la interacción estratégica ha guiado los acuerdos comerciales preferenciales y que las iniciativas de integración en el Tercer Mundo de esos años fueron una respuesta al avance de la misma en Europa, a diferencia de Brada y Méndez (1993) que consideran que la formación de la ALALC fue en gran medida un mecanismo creado por los países latinoamericanos para contrarrestar el predominio de EEUU en la región. Pese a que pudieren existir componentes estratégicos en los procesos de entonces, estos adquieren trascendencia a partir de la finalización de los años ochenta.

Ya a finales de los años setenta América Latina mostraba en general el agotamiento de sus modelos de desarrollo, agravado por la problemática originada en el elevado endeudamiento externo y la crisis de sus procesos de integración de la que derivó la ALADI, conformada como un área de preferencias económicas -vinculación mínima en la escala de la integración-. Asimismo se modificó la estrategia de integración por una flexible y pluralista dando paso al bilateralismo (Mellado, 2007: 31, Axline, 1999: 30) entre los socios a través del instrumento de los Acuerdos de Alcance Parcial.

En esa época EEUU varió su posición en cuanto a la defensa del multilateralismo y la no discriminación, consagrada en la cláusula de la nación más favorecida del GATT, que había sostenido en

los primeros procesos de integración latinoamericana adoptando una actitud pragmática entre el sistema multilateral y un esquema de regionalismo abierto como política activa unilateral (Mellado, 2009). A diferencia de Europa, comenzó a firmar acuerdos bilaterales en contraposición a su postura de rechazo respecto a desarrollar políticas comerciales por mecanismos paralelos al multilateralismo. Producto de ello fue la Iniciativa para el Caribe -1983- y el acuerdo con Canadá -1988-.

El desplome del bloque soviético arrasó consigo la confrontación Este-Oeste que caracterizó al sistema bipolar de Guerra Fría, de allí la necesaria adecuación de la política internacional estadounidense a lo que se agregó el proceso de profundización de la integración europea. Para Björn Hettne (1994, citado por Briceño Ruiz, 2006a) el fin de la Guerra Fría significó el colapso del regionalismo hegemónico que desarrolló EEUU durante su vigencia; esto lo llevó a adoptar uno nuevo que algunos autores definen “estratégico” (Axline, 1999).

En esta línea, EEUU lanzó el proyecto de la Iniciativa Bush para las Américas², poniendo énfasis en el comercio y la inversión atada al plan Brady de negociación de la deuda externa, tendiente a crear las condiciones necesarias para adquirir una mayor competitividad en el mercado internacional y formar un espacio económico ampliado en el ámbito hemisférico. Asimismo trató de llamar la atención de los países desarrollados, ante el posible fracaso de la Ronda de Negociaciones de Uruguay del GATT, que había comenzado en 1986, queriendo demostrar que estaba en condiciones de ampliar sus relaciones con Latinoamérica y el Caribe en lo que respecta al comercio de bienes y movimientos de capitales. A tal punto, logró un acuerdo con los países del MERCOSUR conocido como “cuatro más uno”, cuyo propósito era compatibilizar la integración subregional con la Iniciativa Bush. También se vinculó con México y llevó al TLCAN³, en el que incluyó a Canadá. En este acuerdo se regularon nuevas materias tales como el movimiento de capitales y derechos de propiedad intelectual, anticipándose a los acuerdos del GATT (Mellado, 2007a).

En un marco ideológico neoliberal, los países latinoamericanos tendieron a buscar nuevas alianzas (ver Cuadro I). Así se produjeron dos tipos de fenómenos: por un lado la reactualización de antiguos agrupamientos, casos como el Pacto Andino que devino en CAN⁴; el proceso de Integración Económica Centroamericana que, luego de pasar por varias vicisitudes, creó el Sistema de Integración Centro-

² 27 de junio de 1990.

³ Agosto de 1992.

⁴ Marzo de 1996. Países signatarios: Venezuela, Ecuador, Perú, Bolivia y Colombia.

americana -SICA⁵-, incorporando a Panamá y la Comunidad del Caribe -CARICOM- y más tarde a Surinam y Haití. Por otro lado se generaron nuevos esquemas, tales como el Grupo de los Tres -G3⁶- y el MERCOSUR⁷. Estos nuevos regionalismos responden a nuevas concepciones en materia de política económica tendiente a acelerar los ritmos de integración y otorgar un mayor protagonismo al sector privado, en función de una nueva articulación entre las elites políticas y empresariales, identificadas con el neoliberalismo (Mellado, 2007a).

La ideología neoliberal preponderante en ese tiempo tuvo como precursor a Milton Friedman, que revitalizó el liberalismo económico en el sentido que los individuos buscan el interés personal en sus actividades económicas y de la suerte de ellas dependerá el futuro económico de los países. El Estado a través del marco jurídico debía garantizar el ejercicio de las libertades individuales y de la actividad económica. Estas ideas se proyectaron mundialmente y en ellas la integración no es más que una etapa en el camino al libre comercio mundial (Mellado, 2007a), retomando las ideas Vinerarias en cuanto a la creación y desvío del comercio. Por tanto, en esta concepción, el fracaso de los procesos integrativos latinoamericanos encuentra su causa en las políticas proteccionistas que se implementaron.

Las economías nacionales emprenden de esta suerte el camino hacia sistemas económicos abiertos e interdependientes en los que se destaca el protagonismo del capital transnacional, conformando un espacio capitalista universal que lleva en la lógica de su desenvolvimiento la dinámica mercantilista de la competencia económica entre países, regiones, sectores y actores sociales, inmersos todos en una disputa por el dominio de los mercados. De este modo, recrudescieron las prácticas de actuación monopólica y oligopólica de los grandes grupos económicos transnacionales y locales, generando un mercado mundial discriminatorio. Estas políticas de apertura con fundamento en la ideología neoliberal de entonces y su adhesión a los lineamientos del Consenso de Washington, convirtieron al mercado regional en un área de expansión del comercio y las finanzas de las economías desarrolladas en donde el “regionalismo estratégico” adquiere un papel primordial.

Este regionalismo no es más que una derivación de la política comercial estratégica del comercio internacional cuyo desarrollo se

⁵ Febrero de 1993.

⁶ Junio de 1994. Cartagena de Indias, Colombia. Países signatarios Venezuela, México y Colombia.

⁷ Tratado de Asunción 26 de marzo de 1991. Países signatarios: Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay.

dio a partir de los años ochenta, en virtud de la cual se recurre a la integración regional como mecanismo para promover los intereses de la alianza entre Estados nación y empresas transnacionales -ET- o empresas nacionales que internacionalizan sus actividades económicas (Briceño Ruiz, 2006 a). A finales de los años noventa de las 25 corporaciones transnacionales más grandes del mundo, un 70% eran estadounidenses, 26% europeas y 4% japonesas (Petras, 1999). El TLCAN respondería a esa política, porque permite a EEUU desarrollar un regionalismo estratégico mercantilista, para beneficiarse de los cambios en las ventajas comparativas, al brindar a sus empresas una posición privilegiada en la economía mundial (Axline, 1999: 24). Conforme al autor el aspecto central del nuevo regionalismo es “*el nacimiento de bloques regionales neo-mercantilistas*”. Toda vez que un país busque a través de la integración regional crear condiciones y un marco legal favorable que permita la expansión de las actividades de las ET nos enfrentaría ante esta nueva situación.

De esta forma se originaron los “*nuevos regionalismos*”⁸ por oposición a los “*viejos*” (BID, 2002:35), caracterizados por acuerdos de libre comercio, los contenidos que incorporan -comercio de servicios, regulaciones de la propiedad intelectual, compras gubernamentales, mecanismos ad-hoc para la solución de diferencias, inversiones e infraestructura física- y el alcance de la materia regulada que, como expresa Halperín (2004), en el pasado habían pertenecido a la órbita exclusiva de los gobiernos nacionales. Estos temas inicialmente fueron contemplados en el TLC entre EEUU y Canadá y luego pasaron a engrosar la materia negociada en la Ronda Uruguay del GATT de la que surgió la OMC. De tal manera, la multiplicidad de acuerdos de comercio de última generación⁹, tienden a conformar un mapa de articulaciones económicas múltiples cuya conformación se asemeja a un “*spaghetti bowl*” conforme a la expresión de Jagdish Baghwatti (BID, 2002: 70).

Como se expresara el nuevo regionalismo además de los acuerdos de liberalización comercial incluye otros aspectos, pero si bien responde a una lógica económica y política se ignora la dimensión cultural e histórica, más allá de lo retórico.

Se produjo de todos modos una variación en los paradigmas o modelos que dieron sustento a los procesos de integración de la

⁸ Concepto acuñado por la CEPAL en el marco de debate del regionalismo abierto.

⁹ También denominados “OMC plus” porque buscan profundizar el tratamiento de materias como propiedad intelectual, comercio de servicios, compras gubernamentales e inversiones, más allá de los niveles fijados multilateralmente en la OMC.

primera época, pasando de uno basado en la industrialización por sustitución de importaciones a otro, *fundado en la competitividad interna y la inserción en el comercio internacional* (Mellado, 2006: 35) en el marco del regionalismo abierto. Algunos autores también consideran que se ha producido un agotamiento de este modelo de integración derivado de diversos factores entre ellos “*la ampliación de las opciones extrarregionales y los dilemas que ella comporta*” en una estrategia que trata de reducir al mismo tiempo riesgos e incertidumbre en el acceso a los mercados externos (Sanahuja, 2009: 20). Sin embargo se considera que no puede hablarse de una nueva etapa en la integración regional, sino más bien de un periodo de transición (ídem: 24).

1.2.2. El interregionalismo. Su debate

Las políticas internas y externas que aplicó Latinoamérica junto al mercado ampliado de los nuevos esquemas de integración como el MERCOSUR, despertaron el interés económico europeo hacia la región.

En consecuencia se firmó con el MERCOSUR, el 29 de mayo de 1992, el Acuerdo de Cooperación Técnica de Carácter Interinstitucional y a posteriori el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre la Unión Europea y el MERCOSUR¹⁰ -AMI-, dando inicio a un proceso de negociación dirigido a establecer una zona de libre comercio (Bouzas, 2004), aunque ella no aparece explícitamente mencionada. El Acuerdo persigue como objetivo preparar la liberalización recíproca y progresiva del comercio, conforme a la normativa de la OMC -artículo 4-, ampliar la cooperación económica e inaugurar un diálogo político a nivel presidencial, ministerial y técnico¹¹. También Europa firmó con Chile un Acuerdo Marco de Cooperación y luego el Acuerdo Marco de Asociación con México.

En Sudamérica, Brasil propuso en 1993 el proyecto estratégico de constituir un Área de Libre Comercio Sudamericana -ALCSA- como reacción frente a la posibilidad de que EEUU acogiera a otros países latinoamericanos para ampliar el TLCAN, teniendo en cuenta que ya contaba con México y que podía extenderse a América Central y al Caribe (Mellado, 2007). Aquí es cuando se inició el camino del proyecto sudamericano de integración.

¹⁰ Madrid, España, 15 de diciembre de 1995.

¹¹ Lo novedoso de este acuerdo es que contempla la participación conjunta, en las negociaciones, de los órganos de la Comunidad Europea y de los gobiernos de sus Estados miembros, lo que facilitaría ampliar los temas en las negociaciones en las áreas en que los Estados seguían siendo competentes (Bouzas, 2004).

A través de una política de mayor vinculación comercial, EEUU trató de integrar bajo su égida a treinta y cuatro países del hemisferio, excluida Cuba, convocando el presidente Bill Clinton a la primera Cumbre de las Américas en Miami -1994-. En ella se acordó crear el Área de Libre Comercio de las Américas -ALCA- y se aprobó un plan de acción cuyos principales objetivos son: fortalecer la comunidad democrática de las Américas; promover la prosperidad a través de la integración económica y el libre comercio; erradicar la pobreza y la discriminación en el hemisferio; garantizar el desarrollo sostenible y la conservación del medio ambiente. El ALCA buscaría, por un lado, la regionalización para sus empresas transnacionales y, por el otro, el regionalismo a través de un marco institucional en defensa de sus intereses. En ambos casos apunta a crear las condiciones macroeconómicas ideales para ayudar a EEUU y sus ET a mantener un lugar predominante en la competencia internacional (Briceño Ruiz, 2006a).

Para Europa el avance de este proyecto estadounidense podía afectar sus intereses económicos regionales y ante esta alternativa se propuso estrechar mayores vínculos con Latinoamérica. En ese marco la entrada en vigor del AMI permitió institucionalizar el diálogo entre Europa y el MERCOSUR. De esta forma, en el marco del regionalismo abierto que preponderaba en esa época y como parte de una estrategia global para diversificar sus relaciones comerciales, los latinoamericanos, en general, buscaron en esta instancia incluir un actor externo como mecanismo de equilibrio en las relaciones con los EEUU (Briceño Ruiz, 2006a) y dar señales de estabilidad y seguridad jurídica para la inversión y el acceso a los mercados por parte de las empresas europeas (Blanc Altemir, 2005).

En ese entonces la CEPAL incorporaba el *regionalismo abierto* en el debate teórico latinoamericano mediante la publicación de su tesis sobre el tema. Entendía por tal el “*proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas en un contexto de apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región y de constituir en lo posible un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente*”, por tanto se trataba de conciliar la interdependencia emergente de los acuerdos de carácter preferencial y la impulsada por el mercado resultante de la liberalización comercial. La integración sería un complemento de las políticas aperturistas tendientes a promover una mejor inserción en la economía mundial. De allí que los actores privados pasarían a formar parte de esta estrategia con el fin de otorgar legitimidad a los procesos en un contexto de tendencias globalizantes y aperturistas, sosteniéndose una mayor participación

“de actores no-gubernamentales... en el diseño e implementación de las políticas” (CEPAL, 1994: 8, 97/98).

Estas transformaciones se desarrollaron en el contexto de los procesos de globalización y regionalización. Independientemente de que ambos fenómenos fueran objeto de estudio por parte de diversos analistas, con distintos juicios críticos o de aceptación, se convirtieron en centro de debate con implicancias para las políticas específicas en torno a su articulación. De allí que resulta necesario distinguir entre la *regionalización*, como tendencia o proceso a conformar regiones, y el *regionalismo*, como disposición explícita de crear acuerdos e instituciones regionales, salvando las imprecisiones conceptuales que existen sobre estos términos (Murillo Zamora, 2004). De modo que el primero es el escenario en el que se desarrolla el segundo. Desde la mitad de la década de los ochenta, los Estados adoptaron al nuevo regionalismo como una respuesta “*extrovertida y liberalizadora*” a la globalización y a la interdependencia de la economía mundial (Doctor, 2005: 18). Aunque en sus comienzos estuvo dirigido a expandirse dentro de una misma región, a mediados de los años noventa lo fue como extensión en un área mayor o como “corolario del nuevo regionalismo” (Hanggi, 2000) dando lugar al interregionalismo. La expansión geográfica del mismo que supera los límites estrictamente geográficos de la región y llega a tener una dimensión continental e interregional lleva a que algunos lo denominen “*regionalismo global*” (Estevaordel-Torrent, 2005: 13).

Respecto al interregionalismo, su estudio es nuevo en la teoría de la integración y el debate sobre las razones de este fenómeno es complejo. Julie Gilson (2005) lo define como la interacción de una región con otra. Björn Hettne (2003, citado por Briceño Ruiz, 2006a: 8), refiere a un tipo institucionalizado de relación entre macro-regiones y Doctor (2005: 18) como *el estrechamiento institucionalizado de las relaciones entre dos bloques regionales*. Haangi (2000) señala que existen diversos enfoques del fenómeno, al punto que distingue: el realismo que apunta a la dinámica de las rivalidades regionales, el institucionalista liberal que examina los esfuerzos cooperativos para controlar la interdependencia compleja y por último el constructivista centrado en la formación de identidades por medio de la interacción interregional. Dadas sus particularidades y complejidad concluye el autor que resulta útil en el análisis combinar los distintos enfoques.

Existe cierto consenso en la doctrina en señalar que el interregionalismo es un fenómeno triádico, desarrollado entre los centros de poder mundial, como parte de la dinámica de los procesos de globalización y regionalización que generaron un esquema estratificado de relaciones mundiales cuyo centro está constituido por aquellas regiones de mayor dinamismo económico y es, entre estos

ejes, donde se desarrollan las corrientes de comercio, transferencia de tecnología, servicios y flujos financieros. En torno a estos polos se incorporan nuevas regiones a los procesos globales y configuran espacios económicos que dan lugar a tres grandes bloques: el de América Latina y el Caribe bajo la égida estadounidense, el europeo en torno a Alemania y el bloque asiático encabezado por Japón, manifestándose como procesos geográficamente selectivos y excluyentes. Esa configuración ha llevado a sostener el carácter “*trilateral*” del sistema internacional (Sunkel, 1998). Sin embargo, la expansión del capital ha favorecido el surgimiento de nuevos polos dinámicos de crecimiento como China, India, Rusia, entre otros, modificando la estructura de las relaciones económicas internacionales y cuestionando la vigencia de los centros hegemónicos de posguerra. De allí que algunos autores lo hayan redefinido incluyendo además de EEUU y la UE a Asia del Este en función de las transformaciones en la estructura del poder mundial (Hänggi, 1999, citado por Olivet, 2005), aunque Helio Jaguaribe (2001) sostiene la “*unimultipolaridad*” del sistema en cuya cumbre se encuentra EEUU. Fareed Zakaria (2008) reconoce también la emergencia de los nuevos centros de poder, sin que ello implique, a corto plazo, la declinación de EEUU como potencia estratégica y económica. El autor opina que a raíz de la irrupción de los nuevos actores estatales, el creciente protagonismo de los organismos intergubernamentales y de actores no estatales, resurge un multilateralismo complejo.

A diferencia de las anteriores, las relaciones interregionales no triádicas son un fenómeno reciente y tienen un menor grado de institucionalización (Briceño Ruiz, 2006 a). En este sentido, María Cecilia Olivet (2005) señala que el fenómeno del interregionalismo alcanza tres tipos de procesos: las relaciones interregionales, comprensivas de los diálogos entre grupos de países que ya forman parte de un proceso de integración regional como UE-MERCOSUR; las relaciones transregionales, que abarca las relaciones entre numerosos países que actúan en forma individual en un esquema de diálogo común; y las relaciones híbridas, comprendiendo aquellas entre un grupo regional y países individuales como ASEAN-China, aunque muchos consideran que ésta es una categoría más confusa y compleja.

La autora establece como funciones propias de las relaciones interregionales: equilibrar, crear instituciones, racionalizar, acordar agendas y construir identidades. Los países y regiones buscan equilibrar determinadas situaciones de poder que se dan cuando hay cambios en la ecuación de poder Triádico. Ésta es la única función que realmente explica por qué surgen este tipo de relaciones en el marco de la Tríada y contribuyen a la gobernanza global. Cabe

recordar con Giacalone (2008), que el marco teórico de este enfrentamiento entre globalización e interregionalismo surge de un conjunto de trabajos europeos que apuntan a demostrar que el último es superior a la primera porque ella representaría el proyecto político de EEUU. Esta percepción puede interpretarse como el resultado del enfrentamiento de ambos miembros poderosos de la Triada. En virtud de ello la UE en su búsqueda por un mayor poder internacional puede requerir ciertas alianzas estratégicas con regiones o grupos de naciones integradas regionalmente, dentro de un nuevo equilibrio de poder. Esta función de equilibrio no es relevante en los regionalismos no triádicos y en este aspecto la teoría tiene limitaciones al intentar explicar el surgimiento de este, aunque se distinguen del anterior por el alcance de la capacidad de los actores y la calidad institucional. Los no Triádicos no pueden incidir en el sistema internacional. De esta suerte los países y regiones periféricos no tienen la capacidad de influir de manera alguna en la estructura de la gobernabilidad global.

De allí que la función diversificación es específica de los casos de interregionalismo periférico ya que los países y regiones tienen la necesidad de la diversificación política y económica de sus relaciones exteriores y de integrarse a la estructura de esa gobernanza. En lo económico, conforme a Halperín (2009: 10), existe un margen de maniobra por parte de estos países que deberían aprovechar para obtener garantías de cooperación de los países desarrollados con los que se negocien o renegocien acuerdos. En su opinión las previsiones sobre cooperación deberán atarse a las preferencias comerciales y económicas que puedan obtenerse, ya que los países desarrollados, cuando negocian con países en desarrollo, desvinculan cuidadosamente las acciones de cooperación técnica y financiera de las preferencias que les otorgan. *“Precisamente, dada la relación asimétrica entre ambas categorías de países, cabe suponer que las acciones de cooperación deberían ante todo promover las actividades productivas y la comercialización de bienes originados en los países en desarrollo beneficiarios de las preferencias y con vistas al acceso a los mercados de los países desarrollados otorgantes de la cooperación, en las condiciones preferenciales fijadas por los mismos acuerdos”*. En tal sentido, propone atar la cooperación técnica y financiera a las preferencias comerciales. De este modo, *“tendrían que aplicarse los recursos de cooperación a la creación o aumento de la capacidad para producir y exportar bienes y servicios que cumplan con los estándares de inocuidad, calidad, seguridad y cuidado del medio ambiente requeridos por los países de importación”*. Asimismo el acceso real a dichos mercados tendría que ser garantizado toda vez que los procesos productivos localizados en los países en desarrollo beneficiados por la

cooperación hubiesen cumplido con los recaudos previstos por ella. Así se consumará la verdadera y única “asociación” aceptable, aproximando las condiciones de producción locales a los parámetros aceptados en el plano global. No menos significativas son *“las previsiones sobre procesos de acumulación de origen para las mercaderías beneficiadas por preferencias comerciales. Cuando son concebidos como tratamientos especiales y diferenciados a favor de agrupamientos de países que pertenecen a distintos esquemas o acuerdos, operan como una potente vía de convergencia que permite derramar los beneficios comerciales sobre las economías de países en desarrollo vinculados entre sí aunque no todos sean signatarios de los mismos acuerdos”*. Por último, las disparidades estructurales entre las partes de un acuerdo asimétrico, entre países centrales y periféricos, hacen indispensables incluir los mecanismos de evaluación periódica de resultados. Sin embargo, los países latinoamericanos aún no han intentado incluirlo en sus acuerdos con países desarrollados. Afirma el autor que los compromisos *“que procuran incrementar los niveles de interdependencia entre países con disparidades estructurales pasan al plano de la perversidad si al cabo de un tiempo prudencial se demuestra la incidencia negativa de los mismos sobre la evolución de la economía más débil”*.

Al mismo tiempo para Olivet (2005) los procesos de integración interregionales contribuyen al proceso de institucionalización de las relaciones internacionales y fortalecen la institucionalización del grupo. Los foros inter e intrarregionales facilitan las discusiones y el lograr acuerdos sobre temas globales, es más sencillo introducirlos en la agenda de los foros multilaterales. Por último, la participación en procesos interregionales fortalece la identidad de las regiones involucradas.

Asimismo existe un debate sobre la distinción entre las relaciones interregionales de las transregionales. Las primeras comprenden diálogos grupo-grupo sin que necesariamente se establezcan ambiciosas instituciones comunes, mientras que las segundas comprenden a Estados que pueden ser parte o no de grupos regionales, pero incluso si perteneciesen a un esquema regional, actúan por cuenta propia. El diálogo entre la UE y el MERCOSUR es un ejemplo de interregionalismo, a diferencia del Foro de Cooperación Asia Pacífico - APEC- que constituye un proceso transregional.

1.3. Orígenes de una integración común

1.3.1. De ALAC a ALADI

Los orígenes de la integración en común se remontan a la creación de ALALC por el Tratado de Montevideo el 18 de febrero de 1960 entre los países signatarios Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, México, Perú y Uruguay. A posteriori se adhirieron Colombia, Ecuador,

Venezuela y Bolivia. También se crea el Mercado Común Centroamericano -MCCA- a través del Tratado General de Integración Centroamericana de Managua, del 13 de diciembre de 1960 -cuyos miembros originales fueron el Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua a los que luego se adhirió Costa Rica-.

En esa época coexistían dos concepciones sobre la integración, una más liberal y otra desarrollista. La primera se ajustaba a la ortodoxia clásica y se adecuaba a las exigencias del sistema formal del GATT. Para la segunda, con fundamentos en las ideas estructuralistas de la CEPAL, el tema central de las políticas de desarrollo era la industrialización de los países latinoamericanos y la integración era un suplemento a esas políticas tendiente a superar la condición periférica de los mismos. Instrumentalmente ambos procesos recogieron parcialmente el referente teórico de la doctrina de la CEPAL, ya que desde sus orígenes hasta construcciones teóricas más recientes -neo-estructuralistas- sobre la interpretación del proceso global del capitalismo histórico y su impacto en la configuración de sus polaridades centro y periferia, debió confrontar siempre con el pensamiento proveniente de otras latitudes. También incidió en la creación de la institucionalidad regional el sistema normativo del GATT, especialmente el artículo XXIV, como también la posición de EEUU que recomendaba ceñirse a dichas disposiciones. De tal manera la idea originaria de integración debió afrontar, desde un comienzo, una realidad compuesta por intereses divergentes intra y extrarregionales (Salgado, 1979) del mismo modo que las capacidades relativas de crecimiento y desarrollo de los países han estado sujetas a variables exógenas a sus estructuras económicas y formaciones socio-políticas (Bernal Meza, 2005: 38).

La ALALC, fue el proyecto que tuvo mayor cobertura regional, persiguiendo como objetivo formal el establecimiento en forma gradual y progresiva de un mercado común latinoamericano. Pese a su propósito, en la práctica no pudo avanzar en la conformación de una zona de libre comercio entre sus miembros. Tampoco indujo cambios para superar las asimetrías derivadas de los niveles de desarrollo y de la industrialización de los países. Las corrientes comerciales intrarregionales sólo favorecieron a los países de mayor desarrollo económico de la región -Argentina, Brasil y México-. La insatisfacción con los resultados del proceso y el propósito de contrapesar el papel predominante de Brasil y Argentina en el desarrollo de la integración llevó a constituir el Grupo Andino -G.A- (Mellado, 2002).

A partir de los años setenta estos procesos manifiestan graves dificultades derivadas, entre otras causas, de la interrupción democrática regional, las dificultades internas para cumplir los programas de liberalización comercial, el conflicto Centroamericano y la

contracción de las tasas de crecimiento regional como consecuencia de las turbulencias macroeconómicas, originadas en la crisis petrolera y en el abandono de las reglas monetarias de Bretton Woods. Se sumó la problemática de la deuda externa de los años ochenta, generando las políticas de estabilización y ajuste estructural a la que se sometió a la región.

En la misma época¹² se sumó a los procesos en marcha la Asociación de Libre Comercio del Caribe -CARIFTA- siendo sus miembros Barbados, Guyana y Antigua, la que en octubre de 1972 se transformó en Comunidad Caribeña -CARICOM-.

En este contexto el 12 de agosto de 1980, en Montevideo, los miembros del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de los países de la ALALC firmaron un nuevo tratado, denominado oficialmente Tratado de Montevideo de 1980, que crea la ALADI, subsistiendo los acuerdos alcanzados en el marco del tratado anterior. Este esquema resulta menos ambicioso debido a que sólo promueve la creación de un área de preferencia económica, aunque mantiene como meta formal la creación de un mercado común, sin establecer mecanismos ni plazos fijos para concretar el objetivo (Mellado, 2002). Por tanto, se modificó la estrategia de integración abriendo el camino al libre comercio bilateral o subregional al permitir acuerdos entre dos o más países no generalizables al resto. Se establecieron tres mecanismos: la Preferencia Arancelaria Regional, los Acuerdos de Alcance Regional y los Acuerdos de Alcance Parcial. Mientras que los dos primeros perdieron importancia, el último ha evolucionado de tal modo¹³ que impuso el bilateralismo sobre el multilateralismo dentro del propio agrupamiento como ya se expresara.

1.3.2. La CAN su evolución

El proceso de integración andina se inicia en 1966 con la Declaración de Bogotá y culmina el 26 de mayo de 1969 con la suscripción del Acuerdo de Cartagena, por parte de Bolivia, Chile, Colom-

¹² Diciembre de 1965.

¹³ Es posible reconocer tres generaciones de acuerdos. Los de primera generación, comprenden aquellos celebrados en los primeros años y reconocen los compromisos vigentes en la ALALC. Los de segunda, abarcan los Acuerdos de Complementación Económica, que si bien avanzan en la cobertura de productos no cubren el universo arancelario. A partir de los noventa y en el marco del regionalismo abierto aparecen los de tercera generación. Estos acuerdos de libre comercio tienen una amplia cobertura de productos, plazos determinados, e incorporan materias tales como servicios, inversiones e integración física.

bia, Ecuador y Perú a los que se le incorpora Venezuela en 1973 constituyendo el G.A. Su objetivo fue conformar un espacio económico más homogéneo, a fin de alcanzar una dimensión que permitiese una negociación equilibrada con los países de mayor desarrollo relativo del esquema del Tratado de Montevideo y superar la atonía que ya presentaba el proceso de ALALC (Mellado, 2002). La iniciativa fue impulsada sustancialmente por los presidentes de Chile, Eduardo Frei, y de Colombia, Carlos Lleras Restrepo.

Para la consecución de sus propósitos se establecieron diversos instrumentos: la liberalización arancelaria, automática y lineal acompañada por la constitución progresiva de un arancel externo común para lograr primero una zona de libre comercio -en 1983- y luego la unión aduanera; la programación conjunta y asignación industrial, mediante programas sectoriales de desarrollo industrial -automotriz, metal-mecánica y petroquímica-; coordinación de políticas económicas y sociales -producto de ello fue el régimen regulatorio de la Decisión XXIV a la radicación de inversiones extranjeras-; la constitución de un sistema de instituciones fuertes para dirigir el proceso; un programa para acelerar el desarrollo del sector agropecuario; la integración física; el tratamiento preferencial para Bolivia y Ecuador y la canalización de recursos para facilitar la financiación de las inversiones que el propio proceso requería (Mellado, 2002).

Institucionalmente estableció:

* La Comisión, conformada por representantes plenipotenciarios de los países miembros, titulares y suplentes, toma Decisiones.

* La Junta, integrada por tres miembros designados por la Comisión. Era el órgano técnico y debía velar por el cumplimiento de las Decisiones, como también elaborar estudios y propuestas a la Comisión. Luego del Protocolo de Trujillo se substituyó por la Secretaría General.

* El Parlamento Andino, constituido en octubre de 1979 en La Paz, es el órgano deliberante, integrado por representantes de los Parlamentos de cada uno de los países.

* El Tribunal Andino, si bien fue creado en mayo de 1979, entró en funcionamiento en 1983.

También se fortalecieron otros acuerdos que abarcan diferentes dimensiones de la integración tales como: Corporación Andina de Fomento -CAF, 7 de febrero de 1968-; Fondo Andino de Reserva -FAR, noviembre de 1976, que en 1991 cambia el nombre por Fondo Latinoamericano de Reservas FLAR, al que se ha adherido Costa Rica, pese a no pertenecer al proceso subregional-; Convenio Andrés Bello -31 de enero de 1970- que integran los Ministros de Educación de los países Andinos más los de Chile, España y Panamá; Simón

Rodríguez, integrado por los Ministros de Trabajo pero sin embargo no tiene representación laboral; e Hipólito Unanue -18 de diciembre de 1981- en materia de Salud.

Aunque este proceso tuvo adelantos instrumentales e institucionales la interrupción democrática de Chile y su automarginación en 1976 debilitó la voluntad política. Por un lado las asimetrías entre los niveles de desarrollo de los países integrantes fueron un obstáculo para la puesta en marcha del Arancel Externo Común y por otro, las economías internas de los países tendientes a impulsar su crecimiento a través del proteccionismo y la industrialización frenaron la liberalización del comercio subregional (Rondon-Urbina, 2003).

La crisis de la deuda externa de los años ochenta, la baja de los precios internacionales de las materias primas, los programas de ajuste aplicados en cada una de las unidades nacionales y la necesidad de incrementar las exportaciones llevó a que la integración fuera una variable coyuntural. Ello originó un incumplimiento por parte de los miembros que generó la firma del Protocolo de Quito -mayo de 1987- tendiente a flexibilizar y ampliar los mecanismos de integración.

En 1989 se acordó darle un nuevo impulso al proceso a través de las reuniones presidenciales. Fruto de ello fue la Primera Reunión del Consejo Presidencial Andino -Cartagena de Indias, mayo de 1989- por la que se resolvió encomendar a la Comisión y a la Junta la elaboración de una propuesta de Diseño Estratégico. En diciembre del mismo año, en Galápagos, se realizó la segunda reunión del Consejo Presidencial Andino, por la que se aprobó el Diseño. El propósito de este instrumento era consolidar un espacio económico ampliado, en un contexto competitivo y donde rigiese la lógica del mercado. A tal efecto comenzó un programa de liberalización lineal y automático que debía culminar con la Zona de Libre Comercio para 1995, y al mismo tiempo definir el AEC para constituir a más tardar en 1999 la Unión Aduanera.

En esa época se introdujeron reformas institucionales estableciéndose el Consejo Presidencial Andino como máximo órgano de integración -funciona desde 1989, con la presidencia rotativa-; el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores -creado en noviembre de 1980- órgano de dirección política, emite declaraciones y decisiones -únicamente estas son obligatorias-, realiza reuniones con la Comisión y origina el llamado Consejo Andino Ampliado-, la Secretaria General, los Consejos Consultivos Laboral y Empresarial que sólo proponen políticas sectoriales.

En la Reunión de Presidentes, realizada en la Paz, -noviembre de 1990- se decidió adelantar la Zona de Libre Comercio para el 31 de diciembre de 1991 y la Unión Aduanera para 1995.

Entre 1992 y 1995 no se realizaron más reuniones presidenciales debido por una parte, al golpe de Fujimori que desconoció los compromisos asumidos y firmó, a la vez, un tratado bilateral con Bolivia y, por otra, Colombia y Venezuela se incorporaron al G3 -conformado además por México- suscribiendo un tratado de libre comercio y perforando la unión aduanera de la CAN. A raíz de la Reunión de Quito se retomaron las reuniones presidenciales y se decidió establecer un nuevo diseño estratégico que estableció, entre sus objetivos, profundizar la integración con Panamá y con el MERCOSUR. Como consecuencia, en 1998, se firmó un Acuerdo Marco para la creación de una Zona de Libre Comercio con el bloque subregional.

En 1996 en Trujillo, Perú, tuvo lugar la VIII Cumbre de Presidentes Andinos y se definió, mediante protocolo, una nueva estructura institucional que dio origen al Sistema Andino de Integración -SAI-, cuyo componente principal es la CAN. También en éste se sustituyó a la Junta de tres miembros por la Secretaría de la Comunidad Andina.

El 27 de mayo de 1999, se firmó el Acta de Cartagena cuyo objetivo fundamental era crear un Mercado Común a más tardar en el año 2005 sin que hasta la actualidad se haya cumplido.

El cambio de estrategia de inserción llevó a la ampliación del comercio con otros países fuera del agrupamiento subregional y en el marco de ALADI, tal como el acuerdo con Brasil, registrado como ACE N° 39/99 y el celebrado con Argentina, registrado como ACE N° 48/98.

1.3.3. EL MERCOSUR

Las políticas de estabilización y ajuste estructural que se aplicaron, como consecuencia de la crisis de la deuda externa, en un marco de concepciones teóricas críticas al intervencionismo estatal tendientes a resaltar las virtudes del mercado, consagraron a la apertura comercial como una condición necesaria y suficiente para el crecimiento y el logro de la equidad en la distribución.

Con el advenimiento de los gobiernos democráticos Brasil comenzó a dar importancia a Sudamérica y se trasmataron las relaciones de conflicto en relaciones de cooperación. Surgió así el Programa de Integración y Cooperación Económica -PICE- entre Argentina y Brasil -1986-. El mismo tendió a acelerar el proceso de integración bilateral mediante negociaciones sectoriales, con el propósito de ampliar la complementación productiva en diversas ramas manufactureras, la cooperación técnica y constituir, al mismo tiempo, un proyecto político para poner fin a las tradicionales hipótesis de

conflicto, fortalecer las instituciones representativas y consolidar las democracias (Mellado, 2002). Con ello se generó una base de apoyo para la integración bilateral, aunque, sin embargo, la falta de articulación de la política industrial con la de integración no produjo efectos dinámicos en cuanto a cambios cualitativos en la estructura del comercio, pese al aumento del mismo entre los dos países (Porta-Fontanals, 1989).

Frente a los gravísimos problemas macroeconómicos que afectaban a las economías de ambos países y a la creciente mutación de la economía mundial las políticas de integración recurrieron a ritmos más rápidos. En este contexto surgió el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo, el 29 de noviembre de 1988, con el objetivo inmediato de lograr, en un plazo de diez años, una zona de libre comercio de alcance general y conformar en una segunda etapa el mercado común.

Coincidente con los cambios de los gobiernos democráticos¹⁴ regionalmente comenzó un nuevo impulso dinamizador que llevó a firmar, el 6 de julio de 1990, por parte de los presidentes de Argentina -Menem- y de Brasil -Collor de Mello- el Acta de Buenos Aires. En virtud de ella, se redujeron los plazos a cinco años para la concreción del mercado común, mediante un programa de liberalización comercial -rebajas arancelarias lineales y automáticas, la eliminación de toda restricción no arancelaria que debía concluir el 31 de diciembre de 1994- y, el establecimiento de un arancel externo común (Mellado, 2002). Estos acuerdos se inscribieron en la ALADI como Acuerdos de Complementación Económica N° 14 y entraron en vigor a partir del 1 de enero de 1991. Finalmente con la incorporación de Uruguay y Paraguay se arribó al Tratado de Asunción el 26 de marzo de 1991 que originó al MERCOSUR.

Por el Protocolo de Ouro Preto de 1994 se avanzó hacia una Unión Aduanera a partir del 1° de enero de 1995 y se definió la funcionalidad jurídico-institucional conformada por los siguientes órganos:

- Consejo del Mercado Común -CMC-, tiene a su cargo la dirección política;
- Grupo Mercado Común -GMC, desarrolla funciones ejecutivas e incluye a los -Grupos de Trabajo y las Reuniones Especializadas.
- Comisión de Comercio del MERCOSUR -CCM-, órgano de aplicación de los instrumentos comerciales;
- Secretaría Administrativa, de carácter permanente;
- Foro Consultivo Económico y Social -FCES-, cumple funciones de consulta.

¹⁴ Argentina y Paraguay, 1989; Brasil y Uruguay, 1990.

- Comisión Parlamentaria Conjunta -CPC-, integrada por representantes parlamentarios de los países miembros
- Tribunal Permanente de Revisión -TPR- (Protocolo de Olivos, 2002).

Pese a los objetivos fijados no logró aún perfeccionar la Zona de Libre Comercio ni la Unión Aduanera y su evolución ha estado marcada por una compleja combinación de intereses. Aunque el Tratado de Asunción, en el marco del regionalismo abierto, fue concebido como un acuerdo tendiente a ampliar el espacio económico de las empresas con orientación exportadora, desde mediados de los años noventa se lo comenzó a encaminar como parte de una estrategia destinada a consolidarse internamente y ampliarse al resto de Sudamérica. De esta manera incluyó nuevos miembros en calidad de asociados y fomentó la convergencia con la CAN, como modo de potenciar la capacidad de negociación externa subregional (Mellado, 2007). En esa dirección se firmaron los siguientes acuerdos: con Chile, inscripto en el marco de ALADI como ACE 35/96, calidad de Asociado; Bolivia, ACE 36/96, calidad de Asociado, México, ACE 54/02 y 55/03, Perú, ACE 58/03, calidad de Asociado, con Venezuela, Ecuador y Colombia, ACE 59/03. Se agregan a los anteriores los acuerdos MERCOSUR-CAN que, si bien su origen se remonta a 1996 recién en 1998, en Buenos Aires se firmó el Acuerdo Marco para la Creación de una Zona de Libre Comercio cuyos objetivos estaban dirigidos a lograr un Acuerdo de Preferencias Arancelarias antes del 30 de setiembre de 1998, en función de las preferencias comerciales obtenidas en el marco de ALADI y luego lograr así un Acuerdo de Libre Comercio. Este fue registrado en ALADI como AAPA N° 11. Pese a que los objetivos sufrieran dilaciones las negociaciones continuaron hasta firmar en el 2002, en Brasilia, un Acuerdo de Complementación Económica en virtud del cuál se prorrogó la vigencia del acuerdo anterior hasta el 31 de diciembre de 2003, fecha en la que se conformaría una Área de Libre Comercio. Este Acuerdo se registró como ACE 56/02 y en la actualidad el Área programada debería ser creada. Estos compromisos debieron enfrentar diversos obstáculos, entre ellos: las negociaciones unilaterales de sus miembros, la brecha en las estructuras organizativas de ambos esquemas, la oposición de sectores económicos, como el agrícola y los desequilibrios económicos, sociales y políticos entre los países (Rondon-Urbina, 2003).

En su nueva estrategia de relacionamiento, presenta un amplio abanico de negociaciones que comprende desde acuerdos bilaterales a continentales, distinguiéndose diversos ámbitos de concertación: el subregional, centrado en la CAN y la UNASUR; el regional, vinculado con el conjunto de países de América Latina y el Caribe en el marco de ALADI; el hemisférico, encuadrado en el ALCA; y el conti-

mental, que alcanza tanto las relaciones con la UE y bloques de regiones de Asia y África como con países tales como India, Corea, Pakistán, Egipto, Israel y Marruecos (Mellado, 2007).

La agenda externa se desarrolla en un marco de distintas visiones ideológicas, estratégicas y de posicionamiento de los Estados miembros frente a su inserción internacional. Paralelamente al desarrollo de sus negociaciones externas se desenvuelven las internas, en cuanto a la conformación y el contenido del mismo proceso de integración. Hacia adentro muestra numerosas contradicciones originadas en las políticas comerciales aplicadas en los ámbitos nacionales y los compromisos asumidos, generándose múltiples divergencias que obstruyen la marcha del proceso y sujetan su solución a la voluntad de los gobiernos (Ídem).

El siguiente cuadro trata de sintetizar el contexto económico, político y las modalidades de integración en la evolución de la integración latinoamericana y caribeña que se expusieron en parte de este capítulo y en los que se desarrollarán.

CUADRO I
CONTEXTO ECONÓMICO, POLÍTICO
Y MODALIDADES DE INTEGRACIÓN

PERÍODO	ECONÓMICO	POLÍTICO	INTEGRACIÓN
Década del '60	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Coexistencia paradigmas desarrollista y liberal Influencia de EEUU. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Coexistencia de gobiernos constitucionales y militares 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Viejos regionalismos ALALC, MCCA y CARIFTA y GA
Década del '70	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Fuerte presencia estatal. Políticas de nacionalización. ➤ Paradigma hasta mitad de la década: Teoría de la dependencia ➤ Desde mediados de la década reformas liberales 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Heterogeneidad de regímenes políticos. Desde políticas socializantes a neoconservadoras. ➤ Hacia mediados de la década gobiernos militares. Paradigma: Doctrina de la Seguridad Nacional 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ CARICOM

Década del '80	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Crisis de la deuda externa, Programas de ajuste ➤ Cuestionamiento a las políticas liberales y a la deuda externa 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Gobiernos constitucionales ➤ Paradigma: Teoría de la transición 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Pasaje al bilateralismo -ALADI- ➤ Políticas de concertación regional ➤ PICE
Década del '90	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Paradigma neoliberal ➤ Políticas basadas en el Consenso de Washington 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Gobiernos constitucionales neoconservadores ➤ Alineamiento hacia EEUU 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Nuevos regionalismos. ➤ Paradigma: Regionalismo abierto ➤ Comienzo de los Acuerdos Norte-Sur: TLCAN, ALCA ➤ MERCOSUR, G3, SICA, CAN
Década del '2000	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Crisis financieras y recesivas ➤ Crítica al neoliberalismo ➤ Activo papel del Estado y políticas de nacionalización ➤ Retorno a la agenda de desarrollo. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Problemas de estabilidad democrática ➤ Modificaciones en el mapa político regional -gobiernos más progresistas- ➤ Políticas neo-nacionalistas y revalorización de la soberanía 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Acuerdos Norte-Sur: CAFTA, DRCAFTA, Chile/EEUU, Chile/UE, México/UE ➤ CSN, UNASUR, ALBA

Fuente: Elaboración propia.

Bibliografía

- AXLINE Andrew (1999), "El TLCAN, el regionalismo Estratégico y las Nuevas Direcciones de la Integración Latinoamericana", en: Briceño Ruíz - compilador- *Escenarios de la Integración Regional en las Américas*, Universidad de los Andes, Consejo de Publicaciones, Grupo de trabajo sobre integración regional, Mérida, Venezuela.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO -BID- (2002), "Más allá de las fronteras. El nuevo regionalismo en América Latina", *Progreso económico y social en América Latina*, Informe, Washington, D.C., Estados Unidos.
- BERNAL MEZA Raúl (2005), "El estructuralismo latinoamericano como filosofía de la historia: una interpretación propia sobre el capitalismo histórico", en: *Realidad Económica*, Instituto Argentino para el Desarrollo Económico, IADE, N° 213, 1° de julio al 15 de agosto, Buenos Aires, Argentina.

- BLANC ALTEMIR A. (2005), “Hacia la conclusión definitiva del Acuerdo de Asociación Interregional UE-Mercosur? El largo y tortuoso proceso negociador”, en: *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. LVII, N° 1, España.
- BOUZAS Roberto (2004), “Las negociaciones Unión Europea-MERCOSUR. Entre la lentitud y la indefinición”, *Nueva Sociedad*, N° 190, Venezuela.
- BRADA Josef C. y MÉNDEZ José A (1993), “Political and Economic Factors in Regional Economic Integration”, *Kyklos*, Vol. 46, N° 2, Basel, Der Schweiz.
- BRICEÑO RUIZ José (2006), “La integración hemisférica y el interregionalismo en la estrategia comercial externa de América del Sur”, en : *Aldea Mundo*, Revista sobre Fronteras e Integración, Año 11, N° 21, Mayo-octubre, Venezuela.
- BRICEÑO RUIZ José (2006a), “Regionalismo estratégico e interregionalismo en las relaciones externas del MERCOSUR”, en: *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana* N° 15, año XII, diciembre, Instituto de Integración Latinoamericana, Universidad Nacional de La Plata, Argentina.
- CEPAL (2007), *Panorama de la inserción económica de América Latina y el Caribe, 2006. Tendencias 2007*, agosto, CEPAL, Santiago, Chile.
- CEPAL (1994), *El regionalismo abierto en América Latina y El Caribe*, CEPAL, 13 de enero, LC/G 1801, Revista 1-P, Naciones Unidas, septiembre, Santiago, Chile.
- CIENFUEGOS MATEO Manuel (2006), “Las Relaciones entre la Comunidad Andina y el Mercado Común del Sur ¿Una asociación (in)viabile?”, en: *Europa Retos e Incógnitas*. Curso de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria–Gasteiz 2005, Vitoria: Servicio Editorial Universidad del País Vasco, España.
- DOCTOR Mahrukh (2005), “Razones para la firma de un acuerdo de cooperación entre la Unión Europea y el MERCOSUR: el papel del comercio y de la inversión”, en: *Aldea Mundo*, Revista sobre Fronteras e Integración, Año 10 N°19, noviembre, Centro de Estudios de Frontera e Integración (CEFI) de la Universidad de los Andes, San Cristobal, Venezuela.
- ESTEVAORDEL Antoni y TORRENT Ramón- editores- (2005), *Regionalismo global. Los dilemas para América Latina*, Barcelona, CIDOB.
- GIACALONE Rita -Editora- (2008), *La Integración Sudamericana: Un Complejo Proceso Inconcluso*, Universidad de Los Andes, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Mérida, Venezuela.
- GIACALONE Rita -Editora- (2003), *CAN-MERCOSUR a la sombra del ALCA*, primera edición, Mérida, Venezuela.
- GILSON Julie (2005), “New Interregionalism The EU and East Asia”. *European Integration*, vol. 27, N° 3, September.
- HALPERÍN Marcelo (2009), “Globalización, recesión e integración económica”, en: *Informe Integrar*, N° 55, junio, Instituto de Integración Latinoamericana, UNLP, Argentina (<http://www.iil.org.ar>)
- HALPERÍN Marcelo (2004), *Principios Jurídicos del multilateralismo económico. Situación de los países en desarrollo*, Colección Aroha, Buenos Aires, Argentina.

- HÄNGGI Heiner (2000), "Interregionalism: Empirical and Theoretical Perspectives". Paper for the Workshop "Dollars, Democracy and Trade: External Influence on Economic Integration in the Americas", Los Angeles, CA, May 18, The Pacific Council on International Policy, Los Angeles, The Center for Applied Policy Research, Munich.
- HÄNGGI Heiner (1999), "ASEM and the construction of the New Triad", *Journal of the Asia Pacific Economy*, 4(1), citado por OLIVET María Cecilia (2005), Unravelling Interregionalism Theory: A Critical Analysis of the New Interregional Relations between Latin America and East Asia". Ponencia presentada en la VI reunión de la REDEALAP. Buenos Aires, BID/INTAL, 12 – 13 de octubre.
- HETTNE Björn (2003), *Regionalism, Interregionalism and World Order: The European Challenge to Pax Americana*. American University Council on Comparative Studies Working Paper Series, N° 3, March, citado por Briceño Ruiz José, "Regionalismo estratégico e interregionalismo en las relaciones externas del MERCOSUR", en: Revista Aportes para la Integración Latinoamericana, N° 15, año XII, diciembre 2006, Instituto de Integración Latinoamericana, Universidad Nacional de La Plata, Argentina..
- HETTNE Björn y SODERBAUM Frederik (1998), "The New Regionalist Approach", *Politeia*, Journal of the Department of Political Science and Public Administration of the University of South Africa, vol 17 N° 3.
- HETTNE Björn (1994), "The New Regionalism: Implications for Development", citado por Briceño Ruiz José, "Regionalismo estratégico e interregionalismo en las relaciones externas del MERCOSUR", en: Revista Aportes para la Integración Latinoamericana, N° 15, año XII, diciembre 2006, Instituto de Integración Latinoamericana, Universidad Nacional de La Plata, Argentina.
- JAGUARIBE Helio (2001), "América Latina y la formación de un orden mundial multipolar", en : *Capítulos*, N°62. Sistema Económico Latinoamericano (SELA), mayo-agosto, Caracas, Venezuela.
- MANSFIELD Edward D. y Helen V. Milner (1999), "The New Wave of Regionalism". *International Organization*, vol. 53, no. 3, Summer.
- MELLADO Noemí Beatriz (2009), "La Unión Europea y la Integración Sudamericana, espacio político birregional" en: Cienfuegos Mateo Manuel y Sanahuja José –Coordinadores- *La integración regional en América del Sur*. Centro de Investigaciones de Relaciones Internacionales y Desarrollo –CIDOB- Barcelona, España.
- MELLADO Noemí B -Coordinadora- (2007), *MERCOSUR-ALCA. Articulación contradictoria o virtuosa de las negociaciones internas y externas*, EDULP, Editora de la Universidad Nacional de la Plata, Argentina.
- MELLADO Noemí Beatriz (2007a). "Componentes Teóricos de la Integración Latinoamericana", en: *Anales*, Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Año 4/N° 37, UNLP, Edit. La Ley. Argentina.
- MELLADO Noemí B -Coordinadora- (2006), *Los actores empresariales argentinos frente al MERCOSUR*, EDULP, Editora de la Universidad Nacional de la Plata, Argentina.

- MELLADO Noemí Beatriz, 2002, “Los Modelos de ALALC, ALADI y MERCOSUR”, en: *Integración y cooperación Atlántico-Pacífico*, Cátedra Internacional Andrés Bello/Argentina (organizadora), editores: Ofelia Stahringer, Alberto Monsanto y Ernesto Seselovsky, editorial de la Universidad Nacional de Rosario, abril, Santa Fe, Argentina.
- MURILLO ZAMORA Carlos (2004), “Aproximación a los regímenes de integración regional”, en: *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, N° 8, publicación de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, [http// www.reei.org](http://www.reei.org)
- OLIVET Maria Cecilia (2005), “Unravelling Interregionalism Theory: A Critical Analysis of the New Interregional Relations between Latin America and East Asia”. Ponencia presentada en la VI reunión de la REDEALAP. Buenos Aires, BID/INTAL, 12-13 de octubre.
- PETRAS James (1999), “Globalización o imperialismo USA”, en: *El Mundo*, Opinión, Tribuna Libre, 3 de marzo, España. Consultado el 15 de agosto de 2007 en: <http://www.elmundo.es/1999/03/03/opini3N0017.html>
- PORTA Fernando y FONTANALS Jorge (1989), “La integración intraindustrial: el caso del Acuerdo Argentino-Brasileño en el sector de bienes de capital”, en: *Integración Latinoamericana*, año 14, N°152, diciembre, INTAL, Buenos Aires, Argentina.
- RONDON Virginia y URBINA Xiomara (2003), “Negociaciones entre la Comunidad Andina (CAN) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) para establecer una zona de libre comercio. Avances y obstáculos”, en: GIACALONE Rita, editora, *CAN-MERCOSUR a la sombra del ALCA*, primera edición, Mérida, Venezuela.
- SALGADO Germánico (1979), «El Mercado Regional Latinoamericano: el proyecto y la realidad», en: *Revista de la CEPAL* N° 7, abril, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- SANAHUJA José Antonio (2009) “Del regionalismo abierto” al “regionalismo postliberal”. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina” en: Laneydi Martínez Alfonso, Lázaro Peña, Mariana Vazquez, coordinadores, *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, N°7, año 2008-2009, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales -CRIES-, Buenos Aires, Argentina, www.cries.org
- SANAHUJA José Antonio (2006), “América Latina: las visiones y políticas de Europa”, en: *Foreign Affairs*, en Español, Enero-Marzo, www.foreingaffairs-esp.org/2006/1.html
- SUNKEL Osvaldo (1998), “Desarrollo e integración regional: ¿otra oportunidad para una promesa incumplida?”, en: *Revista de la CEPAL -Cincuenta Años-, Reflexiones sobre América Latina y El Caribe*, Número Extraordinario, octubre, Naciones Unidas, Chile.
- ZAKARIA Fareed (2008), *The Post-American World*, W.W. Norton & Company, Nueva York, EEUU.

BLANCA

CAPÍTULO II

Americanismo e integración. La visión de Juan Bautista Alberdi

por RICARDO SEBASTIÁN PIANA

Introducción

A pesar de la existencia de conductas dispares entre los Estados de Sudamérica respecto a las principales tendencias del sistema internacional (globalización, internacionalización del capital y cómo posicionarse frente a los EE.UU.), sus líderes se han comprometido a impulsar *“la concertación política y diplomática”* de la Región a través de la integración y convergencia de los actuales bloques MERCOSUR-CAN y Chile para lograr una zona de libre comercio, propuesta a las que se sumarán las Repúblicas de Surinam y Guyana.

Hemos visto en el capítulo anterior que el proyecto de la UNASUR tuvo su origen en la Declaración de Cuzco del 8 de diciembre de 2004 y aún se continúa a través de distintos documentos, reuniones e instituciones.

Sin embargo, también hemos visto que éste no ha sido el único ni es fundacional. Ese ideario integracionista tiene fuerte sustento en los lazos de fraternidad existentes, producto de un mismo origen y una gesta independentista compartida, una lengua, cultura y religión casi uniforme en todo el subcontinente y sobre todo, una conciencia de pertenencia y destino común que hacen de Sudamérica una Nación en potencia.

Sostendremos en este capítulo que si bien el proceso de nacionalismo continental o de unión entre los pueblos americanos, que aquí

identificamos como “americanismo”, supone la integración económica, política y social, los llamados procesos de integración llevados adelante por los presidentes de los Estados latinoamericanos en la segunda mitad del siglo XX y que se continúan en el presente, han basado sus estrategias en el comercio, relegando aspectos políticos, culturales y sociales y, por ende, los propios resultados de la integración.

Intentaremos, en forma previa, indagar la historia latente de ese proceso que tiene sus raíces en la gesta americana de independencia y que llega hasta bien adentrado el siglo XX. Nos detendremos especialmente, en la producción de Juan Bautista Alberdi, porque es una muestra relevante de la evolución del pensamiento americanista.

2.1. Un breve recorrido en la construcción del americanismo

Existe una abundancia de textos que pueden considerarse como americanistas aunque hay pocas definiciones al respecto. Más aún, los intentos para definir el fenómeno provienen de la Generación del Veinte, siendo el de Alfredo Palacios uno de los más serios.

La propia idea del americanismo está fuertemente relacionada con la de nación. Siguiendo la tesis de Campi (2006), en los procesos de independencia, la idea de nación ha aparecido como mito político movilizador y como fórmula de agregación/integración comunitaria, como instrumento político-conceptual sobre cuya base compactar social y políticamente a una comunidad¹.

Ciertamente, la idea europea de naciones dentro del espacio americano es artificial pues “*América Latina es un continente social, cultural y políticamente mucho más homogéneo que Europa, Asia, África e incluso Estados Unidos*” (Tejada Ripalda, 2000:183). Sin embargo, no podemos desconocer ni su uso ni las consecuencias que de ese uso han hecho las burguesías locales para la construcción de los nuevos Estados americanos.

A diferencia de Europa, donde la nación creó al Estado, en América Latina, fueron los Estados quienes “crearon” las naciones sobre

¹ Coincidimos con este autor en que si bien el concepto de nación no goza de buena reputación, no por ello podemos dejar de reconocer que es un potente factor de integración sociocultural, de construcción y consolidación de las identidades colectivas, un instrumento conceptual gracias al cual una comunidad puede volverse solidaria y homogénea en el plano de los valores, de las actitudes mentales y de las aspiraciones, en un marco no carente de implicaciones y significados de matriz místico-religiosa, en sentido amplio (Campi, 2006).

una base político administrativa². Sin embargo, la dimensión histórica, social y cultural siempre fue continental y tendió a la confluencia de los pueblos de América Latina porque las naciones no llenaron un vacío, sino que moldearon diferencias³.

Es a través de la conciencia de pertenencia a “Nuestra América” y a un mito originario y de destino común que se ha elaborado el americanismo como un nacionalismo continental. Pero esa conciencia no es algo dado, sino que es producto de un largo proceso, no carente de obstáculos. De ahí que para llegar al concepto de americanismo, sea necesario repasar los principales hitos en ese camino.

La generación de una conciencia de pertenencia americana siempre debió enfrentar obstáculos físicos y de comunicación⁴ además de los intereses particulares de los nacionalismos locales. El patriotismo criollo y sus intereses se concentraron en las ciudades capitales, razón por la cual, en afirmación de Werz (1995), terminó la “patria chica” imponiéndose a la “patria grande”.

Justamente, los años de guerras civiles entre 1825 a 1844 dieron origen a una rápida fragmentación, contraria a los principios americanistas⁵. Los nuevos Estados latinoamericanos no fueron

² Utilizaremos indistintamente en este trabajo los conceptos de Hispanoamérica, Iberoamérica y América Latina. Este último, es posterior y fue inventado en Francia hacia 1860 y obedecía a una estrategia geopolítica de Napoleón III, quien buscaba reanudar los lazos rotos por la Independencia a través de un panlatinismo. Si bien la cuestión del Brasil imperial y monárquico y su política expansiva siempre generó dudas, recelos y rechazo en las primeras generaciones de “americanistas”, lo cierto es que, no sólo el término América Latina (que lo incluye) se ha impuesto, sino que hoy es imposible pensar el americanismo sin la unión de todos los pueblos americanos que comparten una historia y un destino común.

³ Ello diferencia claramente el proceso de los nacionalismos americanos de los dados en el continente africano.

⁴ Esto no es sino consecuencia de la estructura de dominación y control colonial española que impedía o dificultaba la comunicación entre los distintos centros locales de poder y que sólo permitía el comercio y la vinculación política directa con la metrópoli.

⁵ En 1825 Bolívar separa Perú de Bolivia; en 1828 Uruguay es declarado Estado independiente; en 1830 se divide la Gran Colombia en las repúblicas de Venezuela, Colombia y Ecuador; en 1832 Colombia se declara en guerra contra la República de América Central; México sufre una guerra civil y la región de Texas se declara República Autónoma, se crea la Confederación Peruano-Boliviana que intentó reunir ambos pueblos; en 1836 Chile declara la guerra a la Confederación Peruano-Boliviana y ésta se disuelve; en 1838 se divide la República de América Central y surgen

construidos sobre la base de características nacionales, sencillamente porque éstas no preexistían⁶. Las burguesías locales, siguiendo el modelo europeo de Estados nacionales, crearon mitos, simbologías, enemigos y proyectos locales para que actuaran como lazos de pertenencia que unieron y diferenciaron estas nuevas comunidades políticas, iniciando así el período de los nacionalismos locales. Pero como veremos, tampoco en el ideal americano están ausentes estas notas.

La gesta independentista y sus líderes, Simón Bolívar, José de San Martín, Bernardo O'Higgins, Bernardo Monteagudo, Juan Martín de Pueyrredón y los proyectos de unión americana que van desde 1811 a 1847, pasando por el importante Congreso Anfictiónico de Panamá del '26, serán los primeros hitos en la construcción del americanismo. Ello nos da muestras de una construcción tardía, que no reconoce antecedentes en el pasado colonial. Pero es necesario aclarar que tampoco entonces es la formación de naciones lo que estaba en juego sino de patrias⁷ pues, en efecto, el proceso de formación de los Estados, apoyado en el concepto de nación, fue posterior a la Independencia⁸.

El primer elemento aglutinador que encontramos en el proceso de construcción de un "yo" americano es étnico y social porque el criollo era, como grupo, el único que podía ofrecer un criterio de

las repúblicas de Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica; en 1844 se separa la República de Santo Domingo de Haití.

⁶ En efecto, nos resulta hoy evidente que no hay criterios, en la dimensión histórica, social y cultural, que justifiquen la división política de los países andinos, de Argentina y Uruguay, o de los Estados de Centroamérica.

⁷ Se ha dicho que el concepto de patria evoca las ideas de pueblo, territorio, ley, padres fundadores, libertad, acción política y Estado; es la *civitas*, la comunidad afectiva, su espacio e identidad cultural. La nación evoca, por su parte, la comunidad, la hermandad y la madre nutricia. Si bien el concepto de patria comparte con el de nación "la tierra", la patria se refiere a ella como condición o espacio ocupado, mientras que la nación la evoca como situación o espacio vivido (conf. Cassirer, Ernst, 1968). Pero tampoco el elemento materno está ausente en el americanismo. Por el contrario, tanto Simón Bolívar, José Martí como Manuel Ugarte, sobre la base de la lengua, la raza, la religión y las tradiciones "comunes", elaboraban metáforas que hablaban de América como una *madre* y sus miembros como *hermanos*. Acerca de esa visión filiar, ver Ernest Renan en su famoso artículo "¿Qué es una Nación?", Ed. Sequitur, Madrid, 2006.

⁸ El planteo de los libertadores, en este sentido, es ambiguo. Por ejemplo, a Simón Bolívar, si bien le parece coherente la idea de un solo gobierno, a causa de las diferencias climáticas y de intereses contrapuestos, esta idea no sería posible (Carta desde Jamaica; 1815).

unidad continental teniendo en cuenta la existencia de diferentes lenguas, razas y culturas que “convivían” el paisaje colonial. El criollo, era el único grupo que compartía en las diferentes colonias el nivel de ilustración, la identidad cultural, la comunicación, el interés económico y la voluntad de poder (Tejada Ripalda, 2000:188).

Pero pronto los criollos rechazan su identidad española, buscando en lo indígena la base de la nación. Este sentimiento romántico, propio de la época, buscó en el pasado incaico el elemento legitimador sobre el cual articular la unidad continental⁹.

El proyecto americanista, concomitantemente con la construcción de las nuevas naciones, tuvo varios hitos que ayudaron a construir la “ciudadanía americana”. Entre ellos, destacan las Proclamas de las Juntas Supremas de Caracas de 1810, de Santiago de Chile y Buenos Aires de 1811, el Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua de 1822 y el Congreso Anfictiónico de Panamá de 1826. Este último, si bien fue un fracaso, se constituyó en el más firme componente del pensamiento político de América Latina y dio pie para que la proclama bolivariana fuera considerada como precursora de la unidad continental (Werz, 1995). Además, no es un dato menor la práctica, muy común en la región, de que los hombres llegaran a puestos públicos por su talento sin importar su nacionalidad, dando muestras de un sentido de pertenencia común¹⁰.

El liberalismo latinoamericano del siglo XIX si bien contribuyó a moldear la identidad en contraposición con el pasado colonial, estuvo muy influenciado por el utilitarismo inglés y el iluminismo francés como para crear una identidad americana. Sin embargo, autores como los argentinos Juan Bautista Alberdi y Esteban Echeverría rescataron lo americano. En especial, el primero creyó encontrar en lo americano, una filosofía propia.

Pero también, a la creación de ese sentimiento común, contribuyó la identificación del enemigo. España ocupó el primer lugar¹¹. Pero pronto, el eje pasó de España a los EE.UU. Las políticas imperialistas del país del Norte¹² fueron identificadas como un obstáculo para el desarrollo de los pueblos latinoamericanos y en ese sentido, el resur-

⁹ Planteos como éste lo encontramos tanto en Francisco de Miranda, Simón Bolívar como en Belgrano, entre tantos otros.

¹⁰ El caso de la presidencia de Perú es paradigmático: los primeros presidentes del Perú fueron el argentino San Martín, el venezolano Simón Bolívar, el ecuatoriano La Mar y el boliviano Santa Cruz.

¹¹ Teniendo en cuenta que entre españoles y criollos no existían divergencias étnicas, ideológicas ni culturales, bien puede decirse con Alberdi, que la Revolución americana no fue sino una lucha entre hermanos.

gimiento del nacionalismo continental no fue sino una reacción a esas políticas¹³.

Justamente, en este proceso de formación de la conciencia americana, ocupa un rol central la Conferencia Panamericana de Washington de 1889, donde la resistencia de los delegados latinoamericanos frustrará las pretensiones norteamericanas¹⁴.

No podemos dejar de mencionar en este breve repaso, la obra y escritos de autores y políticos como José Martí, la llamada Generación del 900 y la Generación del Veinte.

En el ensayo de José Martí, *Nuestra América* de 1891, se pone de manifiesto que los pueblos de Hispanoamérica tenían una historia compartida, además de características étnico-culturales que les daban identidad y los diferenciaban del norteamericano. Rechazaba el panamericanismo, siendo uno de los primeros en adoptar el concepto de América Latina pero apoyado en una identidad racial mestiza e india. En efecto, en su obra, el mestizaje cumple un rol superador de las interpretaciones racistas. También es suyo el discurso de las dos Américas dándole al ámbito territorial una fuerza antes no conocida¹⁵.

La Generación del 900 debió enfrentarse a las enormes olas migratorias y la transformación étnica que en algunos países ello supuso¹⁶. Pero además del fenómeno de la raza, los inmigrantes

¹² Sabemos de la ambigüedad de la doctrina Monroe pues, por un lado, es anticolonialista en cuanto veta la intervención de Europa en el Continente Americano, pero por otro lado, tanto en su interpretación como en su ejercicio, EE.UU. la ha utilizado de la mano de su “destino manifiesto” para intervenir en todo el Continente cuando cualquiera de sus intereses o ciudadanos pudiese encontrarse afectado. Tal como recuerda Tejada Ripalda (2000:199), “...entre 1845 y 1856 Estados Unidos invadió México, Nicaragua, El Salvador, Honduras e intentaba anexarse Puerto Rico y Cuba, hasta que logra esto último en 1898; en 1903 propicia la separación de Panamá del territorio colombiano, en 1904 invade República Dominicana, en 1909 Nicaragua, en 1910 Honduras, en 1914 México, en 1915 Haití, en 1926 interviene nuevamente en Nicaragua”.

¹³ Según Werz (1995), ese resurgimiento fue, en primer lugar cultural, pues el americanismo de entonces apeló a los sublimes valores latinos e hispanoamericanos.

¹⁴ Destacarán los representantes argentinos, Sáenz Peña y Quintana y el cubano José Martí. Es en este ámbito donde Sáenz Peña, en contraposición a la política exterior estadounidense, habla de “América para la humanidad.”

¹⁵ Es decir, con él se modifica la base criolla y las “tres Américas” del americanismo de hasta entonces.

¹⁶ Entre 1875 y 1914 Brasil tuvo 4 millones de inmigrantes, Argentina 5.3 millones, Uruguay más de 400.000; entre 1881 y 1915 llegaron a Para-

también trajeron de Europa sus ideologías, ninguna de las cuales podía ser americanista. En efecto, ni el saint-simonismo, ni el fourierismo, ni proudhoniano, ni como posteriormente el anarquismo o el marxismo tenían como categoría aglutinadora la raza o el territorio. De ahí que se destaque la labor de americanistas como el nicaragüense Rubén Darío, el uruguayo José Enrique Rodó, los argentinos Manuel Ugarte y José Ingenieros, el colombiano Vargas Vila, los mexicanos Amado Nervo, José Vasconcelos y el peruano José Carlos Mariátegui, que lucharon contra el olvido de la “patria grande”¹⁷.

Con Rodó, se da un nuevo hito en la construcción del americanismo pues tomando positivamente el fenómeno de la inmigración, se pasa de la concepción criolla a la concepción mestiza del pueblo americano. Los latinoamericanos tendríamos que acordarnos de nuestra latinidad ya que las tradiciones indígenas no existen. En Rodó, se manifiesta también el desencanto al positivismo¹⁸ y la apelación a la juventud, un nuevo romanticismo que apela a la belleza y la naturaleza contrapuestas a la eficiencia y utilitarismo (Werz, 1995:74). Y nuevamente, es el Otro, EE.UU, la *imago* de la eficiencia y el utilitarismo, quien sirve de base para el autoconocimiento pues a diferencia de la raza pura del país del Norte, el latinoamericano es una raza abierta y mestiza¹⁹.

Con Vasconcelos se reincorpora todo lo hispano que tenemos y que los americanistas hasta entonces habían negado. En su visión, el puro internacionalismo sólo favorece a las naciones más poderosas. En la conquista y en hombres como Cortés, Pizarro, Córdoba y

guay 70.000; y entre 1889 y 1904 llegaron a Chile 55.000 europeos. Véase Romero Luis Alberto y Lilia Ana Bertoni (1989), “Movimientos migratorios en el Cono Sur: 1810-1930” en *Asia y África en América Latina y el Caribe*, México. Siglo XXI/UNESCO.

¹⁷ En esa lucha, la tarea de divulgación de la gesta independentista y ciertas obras de amplia circulación como el *Ariel* (1900) de José Enrique Rodó, *El destino de un continente* de Manuel Ugarte publicado en 1923 o “*La raza cósmica*” de José Vasconcelos aparecido en 1925, recuperaron el pensamiento americanista.

¹⁸ Para Oscar Terán (1983) el positivismo ha sido en América Latina un movimiento para la creación de la Nación, con sus propuestas de “des-hispanización”, lucha contra la Iglesia Católica y su confianza en las ciencias. Sin embargo, el positivismo autóctono buscaba cambiar no tanto las estructuras sociales como las estructuras de pensamiento del pueblo.

¹⁹ Con este giro, la Generación del Veinte, toma la posta apoyando su discurso en el mestizaje latinoamericano. Especialmente, será Vasconcelos quien hará uso de este giro cuando en 1925 comienza a hablar de “la ideología del mestizo”.

Alvarado, el mexicano encuentra el espíritu creador. Una visión contraria encontramos en Mariátegui por las catastróficas consecuencias que la conquista había tenido sobre los pueblos indígenas. Con Marcelo Ugarte, por su lado, el americanismo se lee en clave anti-imperialista aunque acepta la influencia de Europa y en su visión, al pasado glorioso, que conforma ya una unidad moral, habría que sumarle el progreso económico y político.

Con el nuevo siglo, la Revolución Mexicana y la Reforma Universitaria tendrán su influencia en el americanismo. La primera, por su fuerte acento cultural indigenista aunque abierta a la participación multclasista. Además, en ella confluye el socialismo indoamericano de fuerte presencia en México a través del recupero de la idea del colectivismo agrario precolombino. La segunda, en cuanto ruptura generacional abiertamente opuesta al espíritu colonial y de privilegios. La Reforma fue profundamente americana: el Manifiesto del 21 de junio de 1918, hecho en Córdoba, fue dirigido a los hombres libres de Sud América. Con la intervención y apoyo de otras personalidades, como Alfredo Palacios, el discurso y la proclama cada vez se hizo más amplio, situándose en la crítica al sistema social y político con un alcance continental.

Así cerramos con la Generación del Veinte, tal vez la última en profesar un sincero lenguaje americanista y la primera en reflexionar desde el discurso, sobre el americanismo. Son personajes como Alfredo Palacios quienes rescatan en un esfuerzo de síntesis, todos los elementos que dieron lugar a la última elaboración conceptual del americanismo: una historia y gesta heroica común, la fraternidad de los primeros años de Independencia, un común adversario, una base social mestiza y un destino común²⁰. En un joven Víctor Raúl Haya de la Torre, la lucha antiimperialista se convierte en eje

²⁰ Así, recordaba que: “*Es argentino el ejército que triunfa en Chile y da libertad al Perú. Es colombiano el vencedor de Ayacucho; venezolano Bolívar, que independiza Ecuador, Colombia y Bolivia. De norte a sur, recuerda el peruano García Calderón, hermosa fraternidad, curioso intercambio de patrias, dan a los campos de batalla espléndida variedad de hombres: la conciencia de antiguos lazos afirmados en estas gloriosas campañas suscita un sentimiento permanente: el americanismo. Nuestra revolución fue americana. Lo han reconocido todos los historiadores, y Rojas ha podido afirmar que la argentinidad tendía en el alma de los próceres hacia la forma progresiva de americanidad [...]*”. Palacios Alfredo (1928:162): “La juventud universitaria y la tentativa de fascismo en la Argentina” en *Universidad y democracia*. Claridad, Buenos Aires. Conferencia en la Universidad de Buenos Aires. 31 de julio de 1923.

de la Proclama Internacional del APRA (1926), junto con la reivindicación del elemento indígena de América.

Es este también el período en que comienza a empeorar el marco de las condiciones externas para América Latina y se acentúan las dependencias económicas con el extranjero que se habían potenciado con el modelo agro exportador, inicialmente exitoso, de las oligarquías liberales.

Posteriormente, sólo se pueden encontrar algunos destellos americanistas como los de FORJA, aunque también los populismos, como los de Perón y Vargas aportarán el elemento antiimperialista propio del americanismo.

La CEPAL contribuyó a este proceso, que es la construcción de la nacionalidad americana, en el debate acerca de la necesidad de una integración económica de la región.

2.2. El caso de Juan Bautista Alberdi

Intercalando los propios escritos de Alberdi, intentaremos reconstituir la lógica de un pensamiento propio de un visionario avanzado de la generación del '37, que posibilitó establecer las sólidas bases del proyecto de la generación del '80 y dar un sostén auténtico para la armonía entre los pueblos de Sudamérica.

2.2.1. Presentación del pensamiento alberdiano

Trazaremos un esquema del pensamiento alberdiano siguiendo a los autores que han estudiado las fuentes de su pensamiento y distinguiendo los períodos, influencias y actividades públicas de nuestro autor. Sin embargo, como más adelante indicaremos, hemos optado por esquematizar las reflexiones de Alberdi teniendo como eje central la tarea de autognosis que deben llevar a cabo los pueblos americanos antes de emprender la tarea de unión americana.

Según Alejandro Korn (1983), el pensamiento alberdiano habría constituido la ideología tácita de nuestra sociedad a lo largo de tres generaciones, legando un mensaje de libertad, de paz y de civilización.

Varios autores han señalado que el análisis del pensamiento de Juan Bautista Alberdi es complejo ya que tenemos por un lado un Alberdi romántico y socialista y por otro un Alberdi francamente positivista y liberal a ultranza; uno defensor de los intereses nacionales y otro por momentos indefinido; un iluminista y un historicista; un teórico y un pragmático.

Por ello, se ha intentado clasificar el pensamiento de Juan Bautista Alberdi, distinguiendo las fuentes y los temas de las obras en relación con su participación política.

2.2.1.1. Las obras y las fuentes

Para un primer abordaje del tema en estudio, podríamos seguir esa metodología, detallando las obras que ejercen influencia en su pensamiento, para relacionarlas con su propia producción y su participación política.

Teniendo en cuenta la distinción de Ciapuscio (1985), la obra de Alberdi podría dividirse en tres períodos según los temas centrales que preocupan al autor: Filosófico, Doctrinario y Sociológico.

a) Período Filosófico

El primer período de la producción literaria de Alberdi, que Ciapuscio denomina Filosófico, abarca aproximadamente la década que corre entre 1830 y 1840, durante la cual aparece una cantidad de trabajos más o menos específicos, desde su discurso en el Salón Literario hasta sus Ideas para presidir la confección de un curso de filosofía contemporánea.

Son estos sus años de juventud en los que participa del Salón Literario, de la Joven Argentina y en los que debe emigrar a Montevideo, teniendo allí una profusa actividad periodística en contra del régimen rosista. Son también los años en los que participa, junto a los emigrados, en la organización de la fracasada campaña de Lavalle. La conciencia de este fracaso produjo una huella profunda en su espíritu. A partir de entonces, sus armas serán las palabras y sus escritos.

En cuanto a las influencias que reciben sus obras de juventud los autores están contestes en señalar el romanticismo de Herder, el racionalismo crítico de Kant, el nacionalismo de Fichte, y el idealismo dialéctico de Hegel. Los intermediarios de estos autores serían Leroux, Jouffroy, Cousin, y Lerminier.

Del primero de estos intermediarios, de quien los jóvenes del Plata tomaron la crítica al eclecticismo de Cousin, nuestro autor rescató la idea de la filosofía como “ciencia de la vida” cuyas verdades estaban supeditadas a la ley del desarrollo progresivo de la humanidad y la idea hegeliana de que las partes sólo se explican en el todo.

Un punto controvertido para los autores que han examinado el pensamiento de Alberdi es la influencia que habría ejercido Saint-Simon. Así, Ingenieros (1957) sostiene que las tendencias de la escuela sansimoniana fueron mejor comprendidas por Juan Bautista

Alberdi que por Esteban Echeverría. Por ello llama a la generación del '37 los sansimonianos argentinos. Según Ingenieros, Alberdi procuró en el *Fragmento* velar sus ideas liberales y socialistas con algunas vaguedades del espiritualismo ecléctico. Por su parte Alberini (1966) afirma que las ideas colectivistas eran del todo ajenas a los dos argentinos y que el término “socialista” en los escritos de la generación romántica era usado como sinónimo de “social”, esto es, socialismo sí, pero entendido como el “estilo solidarista”, como la tesis de que la vida moral debe ser concebida *sub specie societatis*. No cabría lugar a dudas, según Alberini, de que el joven Alberdi, por estructura intelectual, por temperamento, por formación, por realismo político, sólo pretendió servirse de las ideas revolucionarias de la época para fundamentar su reformismo social.

Alberini sostiene que tanto Echeverría como Alberdi reciben de Leroux algún contagio de la “manía organizadora entonces endémica”. La misma ley del progreso, en su nueva expresión, que podría considerarse influencia substancial, les llegaba no sólo de Leroux sino también a través de Herder, Cousin, Quinet y Lerminier. De modo que para Echeverría y Alberdi lo esencial es una nueva teoría del progreso interpretada en forma de liberalismo democrático cristiano.

De Herder, Alberdi toma la consigna de que si todos los pueblos se desarrollan necesariamente, cada uno debe desarrollarse a su manera, según las condiciones propias y los condicionamientos de tiempo y espacio. El haber despreciado lo racional, lo filosófico, lo universal, era el error de la *escuela histórica*, porque implicaba despreciar la fuente de lo real, de lo histórico, de lo nacional y, por lo tanto, era comprender mal todo esto.

b) *Período Doctrinario*

Desde 1840 y hasta 1860 el segundo bloque, denominado Período Doctrinario, se encuentra subdividido a su vez en cuatro momentos: “Reconstrucción y recomposición”, donde sobresale, sin duda, un texto imprescindible para la reconstrucción del pensamiento americanista, *Memoria sobre la conveniencia y objetos de un Congreso General americano*; “Síntesis” con *La República Argentina 37 años después de la Revolución de Mayo*; “Regeneración” con *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina, derivados de la ley que preside el desarrollo de la civilización en la América del Sud*; y “Organización”, donde varios libros de índole político-jurídica definen sus crecientes y ahondadas preocupaciones por la estructuración del país.

Durante estos veinte años, Alberdi, radicado en Chile desde 1844 luego de su breve estadía en Europa, ejercerá su profesión

exitosamente. Es en este período en el que comenzará su polémica con Sarmiento por la organización institucional del país. Y si bien Alberdi ganó en la polémica, se ganó un enemigo que junto con Mitre resistirá a su incorporación, hasta sus últimos años, al ejercicio de la política dentro de su país. Sin embargo, llevará a adelante una importante labor en Europa bajo la protección de Urquiza, como diplomático de la Confederación. Pero el fuerte rechazo al tratado de paz firmado con España y la incorporación de la Provincia de Buenos Aires a la Confederación, forzarán la renuncia a su cargo diplomático.

Comentando este período, Korn consideró la de Alberdi como la doctrina argentina por excelencia. Sostuvo que su originalidad no sufría mengua por el hecho de que algunas corrientes universales habían venido luego a apoyarla. Exponente de un recio “positivismo autóctono”, nutrido del utilitarismo sajón, enciclopedismo francés, regalismo español y romanticismo alemán, fue necesario que pasaran treinta años para que las cátedras universitarias del país nombraran a Comte o a Spencer. Así habría en sus textos una “conceptualización positivista”, no obstante la ausencia de conclusiones teóricas. Como bien se destaca, Alberdi y su generación no buscaban la comprensión científica de la realidad sino la aplicación directa de fórmulas ideológicas.

En la producción alberdiana de este período destaca su obra cumbre, las *Bases*, libro sin el cual difícilmente pueda llegar a entenderse la organización institucional de la República Argentina.

Rodríguez Bustamante en su Introducción al libro de Alberini (1966) señala las evidentes contradicciones que hay en los pensadores argentinos de la época organizativa si se los enfoca con criterio específicamente filosófico: se encuentra entre ellos la simbiosis entre ideología y romanticismo, y luego, entre romanticismo y positivismo. Así, al fatalismo afirmativo y optimista del historicismo -y el romanticismo- clásico, Alberdi viene a oponer en las *Bases* un típico pesimismo decimonónico; al fatalismo extático, autosatisfecho y orgulloso que encerraba el voto historicista y romántico de autenticidad, opone un fatalismo disconformista, autopeyorativo e impaciente: nada se puede esperar de la autenticidad americana por sí misma. La filosofía implícita en el historicismo remitía a las potencias creadoras del *Volkgeist*. Así, el racionalismo crítico de la escuela historicista otorgaba objetividad al análisis de los procesos argentinos. Permitía, asimismo, establecer clasificaciones históricas, precisar las necesidades presentes y anticipar el futuro histórico.

En cuanto a la filiación de la doctrina de las *Bases*, Korn (1983) afirma que los antecedentes de la posición alberdiana son las enseñanzas del utilitarismo inglés, especialmente Bentham, que persistieron a pesar del romanticismo cuya influencia efímera en la Aso-

ciación de Mayo no logró conmover el arraigo de ideas ya divulgadas en la época rivadaviana.

Alberini (1966), por su parte, pensó que el propósito en las *Bases* fue construir una política de medios aptos para realizar ideales iluministas. Así, los medios son historicistas, los fines iluministas, los de Mayo, con toques de espiritualismo ecléctico. Quizás exacerbó -dice- la política de los medios, pero ello se debió a la conciencia dolorosa del desierto argentino. Pero esos medios -insiste- siempre estaban al servicio de una metafísica espiritualista. En las *Bases* Alberdi postularía una *mutatio mentis* de la sociedad americana, un cambio del enfoque tradicional en cuanto a los asuntos públicos y privados, pautado profundamente por la sociedad colonial. Había que dejar de soñar, de ilusionarse, de engañarse con palabras y conceptos vacíos. Debíamos ser “realistas”, “prácticos”.

El abandono de los principios de la generación de 1837 era evidente. A catorce años de distancia ninguno de los integrantes de la Joven Argentina podía suscribir las ideas del Dogma Socialista.

En 1852 los esfuerzos no se orientaban a definir la democracia sino a imponer el mejor de los proyectos posibles y llevarlo adelante, más allá de las formas accidentales que adquirieran los gobiernos. Las preocupaciones políticas se centraban en la estabilidad del poder, en el método de legitimidad concreta (alianzas) sobre el que descansarían los gobiernos nacionales, más que en la exposición doctrinaria del principio de soberanía popular. En suma, la preparación del ciudadano para el ejercicio pleno de las libertades políticas no provendría de la instrucción, la religión o la filosofía política, sino más bien de la educación, de la industria, de la riqueza material de los pueblos, ideas de enorme gravitación en los constituyentes de 1853, y que sólo se materializarían durante el gobierno de Roca.

Sin embargo puede señalarse que el pragmatismo con que los autores identifican este período de Alberdi no se corresponde con el pragmatismo filosófico ni el utilitarismo inglés, ya que no debemos olvidar la fuerte influencia de un providencialismo que se traducía en las consignas de unidad de pensamiento y acción.

Como se señala, la filosofía constitucional de Alberdi constituiría el contrapolo positivo de la voluntad racional frente a la fatalidad presupuesta en el ser americano; era la antítesis en el sentido hegeliano, la condición para la síntesis superadora. El historicismo le sirve para fundamentar su voluntad prospectiva y creadora.

c) *Período Sociológico*

El tercer y último período en la producción alberdiana, el llamado Período Sociológico, comprende las décadas finales de la vida de

Alberdi y abarca una producción asombrosamente amplia por su temática y su complejidad con obras como *El crimen de la guerra*, *Escritos económicos*, *La República Argentina consolidada en 1880 con Buenos Aires como capital*.

Este período lo encuentra a Alberdi retirado de la actividad política. Tal vez por ello pudo criticar abiertamente la campaña contra el Paraguay, crítica que le valió el mote de “aparaguayado” y de traidor a la patria. Pese a ello, y a las amenazas de los mitristas de recibirlo a pedradas, Alberdi retorna al país, en 1879, tras cuarenta y un años para ejercer su cargo de diputado por Tucumán. El atisbo de reconciliación se rompe por el conflicto generado por la federalización de la ciudad de Buenos Aires. La crisis lo llevó a renunciar a su banca y nuevamente retornar a Europa.

El Alberdi maduro, el definitivo, que debe ser analizado en un examen histórico de las ideas, no admite dudas. No solamente en el *Sistema Rentístico...*, sino también en *La Omnipotencia del Estado es la negación de la libertad individual* de 1880 y *La República Argentina consolidada en 1880 con Buenos Aires como capital* de 1881, pasando por *Peregrinación de Luz del día* (1874) y sus *Escritos económicos* del mismo año, es posible recoger en ellos expresiones sistemáticas en el sentido de un liberalismo que, como tal, no se agota ciertamente en lo económico. El pensamiento de Alberdi es propiamente el pensamiento del liberalismo político.

2.2.1.2. Los temas de la producción alberdiana

El propio Alberdi reconoce que todas esas lecturas, como sus estudios preparatorios, no le sirvieron sino para enseñarle a leer en el libro original de la vida real que es el que más hube de hojear. Dice que a fuerza de no leer, porque gran parte de su vida se pasó en viajes y sus libros estuvieron casi siempre encajonados guardados en cajas, acabó por aprender un poco a ver, a observar, a pensar, a escribir por sí mismo.

Por ello creemos que esta convencional caracterización del pensamiento de nuestro autor no es la más conveniente, pues tiene por defecto encasillar los distintos períodos como si fueran compartimentos estancos, y así se corre el peligro de perder de vista las problemáticas en las que centra Alberdi su producción literaria.

Pensamos, por el contrario, que podemos descubrir un eje central en el pensamiento de nuestro autor: la autognosis, tarea no meramente descriptiva, sino más bien prescriptiva, que intentará crear una nueva legitimidad para los nuevos Estados del Sur que gire en torno a la idea de nacionalidad.

Sin saber de dónde venimos, quiénes somos y para qué hemos hecho la Revolución de Mayo, sería imposible cumplir con la ley providencial de la civilización y sin ello, cualquier intento de unión americana sería vano. Es éste el eje que le da coherencia al pensamiento alberdiano, pues sin cumplir con esa tarea sería imposible cumplir los fines de la Revolución.

Por ello, dividiremos el pensamiento de Alberdi en ciertos temas fuerza que se repiten, diríamos casi obsesivamente, a lo largo de su vasta obra, todos ellos para tratar de dar solución al gran problema de la América de su tiempo, -y lamentablemente debemos agregar, la de nuestro tiempo-, esto es, que se pierdan los fines de la Revolución.

2.2.2. Breve reseña de la vida de Juan Bautista Alberdi

Emparentado en la familia de los Araoz, que dieron a Belgrano una parte del ejército con que venció en Tucumán, mi padre abrazó la causa de la revolución por ese motivo, que coincidía con su instinto vascongado de autonomía local. La revolución fue para él una desmembración natural de la familia española. El general Belgrano cultivó su amistad y frecuentó su casa. Con ese motivo yo fui a menudo objeto de los cariños del grande hombre ²¹.

Hijo de Salvador de Alberdi y de Josefa de Araoz, Juan Bautista Alberdi nace en Tucumán el 29 de agosto de 1810. Era Alberdi un hombre físicamente endeble y sensible a las artes de la música y la poesía. Al quedar huérfano, su hermano Felipe se hizo cargo de su cuidado y educación mientras que con su hermana Tránsito tendrá durante casi toda su vida una relación de compañerismo, mutuo apoyo y afecto fraternal. Alberdi no fue en su infancia y adolescencia un estudioso. Sin embargo, fue un joven despierto e inquieto ante las teorías económicas y políticas de su momento. Cursa la escuela elemental en su provincia natal y llega a Buenos Aires en 1824, beneficiado con una beca que el Colegio de Ciencias Morales otorgaba a jóvenes del interior que se destacasen por sus capacidades intelectuales²².

El régimen de disciplina y de estudios practicado en el colegio de la Universidad no se ajustó a su temperamento y pronto abandona las aulas para dedicarse al comercio.

²¹ Alberdi, Juan Bautista (1920). *Obras Selectas*. T. IV. *Biografías y autobiografías*.

²² Para una excelente descripción de su obra y su tiempo, consultar a Mayer (1963).

*[...] fue imposible soportar la disciplina del Colegio de Ciencias Morales. Alarmado de mis sufrimientos, mi hermano consintió en sacarme del colegio y colocarme, según mi deseo, en la casa de comercio de un amigo nuestro, don J. B. Maldes, que había sido dependiente de mi padre en Tucumán y tenía para mí los miramientos de un hermano*²³.

En 1827 reingresa al Colegio de Ciencias Morales y concluye sus estudios en 1831. El Colegio congregaba entonces a buena parte de la futura intelectualidad política: allí conoce a Vicente F. López, José A. Wilde, Facundo Corvalán, Andrés Somellera, Gervasio A. de Posadas, Francisco Javier Villanueva, Ángel Navarro, Domingo French, Jerónimo Costa y Juan Ramón Quiroga, entre otros.

Durante esta etapa se dedica a la música, las tertulias, los salones sociales, el estar al día en la moda, las aventuras y el romanticismo. Sus relaciones sentimentales se dividieron entre la frivolidad de sus tres primeras décadas de vida y su ascetismo posterior, manteniendo siempre su soltería.

En 1832 se inscribe en los cursos de derecho de la Universidad, que abandona en 1838 sin graduarse, pues se niega a jurar con la fórmula impuesta por Rosas. Pero por entonces, Alberdi mantiene una estrecha relación con los caudillos provinciales federales Alejandro Heredia y Facundo Quiroga.

En 1837 participa del Salón Literario junto a Juan María Gutiérrez, Esteban Echeverría y José Mármol.

*[...] Echeverría y Gutiérrez propendían, por sus aficiones y estudios, a la literatura; yo, a las materias filosóficas y sociales. A mi ver, yo creo que algún influjo ejercí en este orden sobre mis cultos amigos. Yo les hice admitir, en parte, las doctrinas de la Revista Enciclopédica, en lo que más tarde llamaron el Dogma socialista. Yo tenía invencible afición por los estudios metafísicos y psicológicos [...] Esto no me impidió ser uno de los asistentes y cooperadores del Salón Literario que fundó don Marcos Sastre, en su propia casa de librería. El Salón Literario estaba condenado a desaparecer, porque era público. / Entonces pensamos en la Asociación de Mayo o logia secreta de lo que llamamos la Joven Generación Argentina. El Dogma socialista de Mayo, fue el resultado de los trabajos de esa asociación, / Si no se podía estudiar la libertad en asociaciones, ¿era lícito hacerlo por libros o estudios aislados? El Preliminar de derecho fue de esto un ensayo que yo hice. Estudiar el derecho bajo el poder ilimitado, era un poco arduo*²⁴.

²³ Alberdi, Juan Bautista (1920). *Obras Selectas*. T. IV. *Biografías...*

²⁴ Alberdi, Juan Bautista (1920). *Obras Selectas*. T. IV. *Biografías...*

En la inauguración lee una doble armonía: la que existe entre el objeto de esta institución y una exigencia de nuestro desarrollo social; y la que existe entre esta exigencia y otra general del espíritu humano.

En 1838 edita *La Moda*, gacetilla semanal de música, de poesía, de literatura, de costumbres y de modas, dedicada al bello mundo federal. Logra popularidad, bajo el seudónimo de Figarillo, con agudos e irónicos comentarios al mejor estilo de Larra. Ya entonces había aparecido su obra de juventud más ambiciosa: el *Fragmento preliminar al estudio del Derecho*.

Cuando cierra sus puertas el Salón Literario, Echeverría funda la Joven Argentina; sus miembros, iniciados en la oposición rosista, deben emigrar luego a Montevideo.

La vida de Alberdi se dará en un marco de una emigración constante. Su naturaleza de emigrado provocó un sentimiento de desarraigo, pero le permitió, con su aguda capacidad de observación y análisis de la realidad, la independencia necesaria para su actividad crítica. Señala en su Autobiografía que su vida ha estado marcada por cuatro estancias diferenciales: Argentina (veintiocho años), Banda Oriental (cuatro años), Chile (diez años) y Europa (veinte años).

Los cambios de medio porque pasa la vida de un escritor ausente de su país, determinan otras tantas fases de su patriotismo, sin disminuirlo. En el extranjero el patriotismo se desnuda de todo elemento chauvin y de todo color y olor local. Pero la ausencia lo eleva y purifica. La patria es vista con menos preocupación y desde un punto de observación más elevado y general. Desde entonces, y por esa causa, empieza una divergencia de opinión con sus compatriotas, que nace, no del olvido de la patria, ni de enfriamiento del patriotismo, sino de la diversidad del medio y del punto de vista desde los cuales ha considerado y juzgado sus negocios y cuestiones el peregrino de su país. Toda mi vida se ha pasado en esa provincia flotante de la República Argentina, que se ha llamado su emigración política, y que se ha compuesto de los argentinos que dejaron el suelo de su país tiranizado, para estudiar y servir la causa de su libertad desde el extranjero [...]»²⁵.

En Montevideo se convierte en el asesor ideológico del general Juan Lavalle, jefe militar de los levantamientos contra Rosas, y actúa en el seno de la emigración política opositora, realizando una intensa labor periodística (*El Nacional*, *Revista del Plata*, *El Porvenir*) y apoya el bloqueo económico-militar impuesto por Francia al régimen argentino a través del puerto de Buenos Aires. Pero la falta de éxitos político-militares de significación termina por decepcionarlo y

²⁵ Alberdi, Juan Bautista (1920). *Obras Selectas*. T. IV. *Biografías*...

así decide emigrar a Europa, previa obtención del título de abogado en la Universidad de Montevideo.

Ese viaje a Europa durará tres meses, pero influirá en su obra posterior. A su regreso se instala en Valparaíso, donde ejercerá como abogado, a la vez que se desempeñará como funcionario en calidad de secretario de la Intendencia de la ciudad sureña de Concepción.

En 1847 lanza a la difusión pública el periódico *El Comercio* de Valparaíso que transmite las bases de sus ideas económicas, institucionales, de organización política, migratorias, transporte, etc. Sin embargo destaca su labor constitucional, dado que es allí donde proyecta sus “bases” para la organización constitucional de su país en obras que darán una sólida estructura a su pensamiento político, económico, constitucional y americanista. Con ello Alberdi se convierte en el principal ideólogo de la organización política, constitucional y económica de la República Argentina.

Después del triunfo de Caseros, es designado encargado de negocios para obtener el reconocimiento de las convalidaciones externas de la Confederación Argentina ante las Cortes de Londres, París y Madrid.

En abril de 1855 se embarca en Chile, pasa por EE.UU. y llega a Liverpool a principios de junio; así se inicia la última etapa de su vida caracterizada por la acción diplomática, su lucha contra los hombres de Buenos Aires como desvirtuadores de los principios liberales y su militancia en la causa de la paz. Este período es vivido casi íntegramente en una Europa dominada por las guerras (Crimea, franco-prusiana, guerras carlistas en España), por las revoluciones (Comuna de París), por las luchas por la unidad nacional (Italia, Alemania) y por la continuidad de la expansión colonial. El clima político en América Latina no variaba demasiado: hay pugnas por la organización de las naciones en diferentes unidades territoriales, conflictos regionales como la guerra del Pacífico y distintos proyectos de inserción en el mercado mundial.

Al llegar a Europa, Alberdi se instala en París desde donde viaja a España e Inglaterra y despliega una intensa acción diplomática. Visita las cortes de Napoleón III, a la reina María Cristina en Madrid y a la reina Victoria en Londres. Su interés se concentra en lograr el reconocimiento de la independencia argentina y en ofrecer la gestión de un proyecto de construcción de una línea ferroviaria que cruzara el norte argentino.

Tal vez su mayor logro diplomático haya sido la firma del Tratado de la Independencia en Madrid con el entonces secretario de Estado español Calderón Collantes. Las negociaciones en Europa por la defensa de la integridad nacional argentina fueron largas y difíciles.

Pero los acontecimientos de 1860 lo llevaron a renunciar a sus empleos diplomáticos. A partir de entonces, su trabajo intelectual se orienta a la crítica de la nueva dirección política que surge en la Argentina encabezada por el general Mitre, a la vez que en su actividad demuestra su sentido de autonomía con respecto a esas directivas y la necesidad de superar los enfrentamientos pasados para lograr la consolidación nacional

Cuando en 1865 hasta 1870 se produce la guerra del Paraguay frente a la alianza constituida por Argentina, Brasil y Uruguay, Alberdi se constituyó en una de las pocas voces que denunciaron el crimen implícito que significaba dicha guerra.

Vuelve a Buenos Aires en 1879 para hacerse cargo de una banca en el Congreso Nacional, después de cuarenta años de ausencia. Allí presencia las nuevas luchas contra la élite porteña que se opone a la federalización de la ciudad de Buenos Aires y a la nacionalización de la Aduana de Buenos Aires. La victoria de los ideales del interior representados por el general Roca constituyó para Alberdi una victoria personal. Sin embargo, su posición le costó un nuevo y último alejamiento de su país.

Enfermo, agobiado por la práctica política concreta, rechaza ofrecimientos para ocupar altas magistraturas y retorna a Europa en 1881. Lejos de sus amigos y con dificultades económicas, muere en París el 19 de junio de 1884.

2.2.3. España y América

Comencemos nuestro estudio por exponer las relaciones que existían entre España y la América hispánica. ¿Cómo pretender salvar los fines de Mayo, diría Alberdi, sin realizar una tarea de autognosis? Al presentar en su Discurso del Salón literario el programa de estudios que debía asumir la juventud, Alberdi había señalado como la tarea primera de la inteligencia argentina la investigación sobre los factores nacionales de nuestra civilización, nuestras circunstancias de formación, evolución, lugar y tiempo. Ésta era la tarea de autognosis a que convoca, con una impronta historicista, el prefacio del *Fragmento...*

La reflexión debía comenzar, consiguientemente, por nuestro pasado colonial, o más atrás todavía, por nuestro pasado español propiamente dicho. La “historia de España en América” lo ocupó muchas veces a lo largo de sus escritos. ¿Pero por qué estudiar a España, si es que la Revolución americana había cortado con ella sus lazos? Porque, en España, estaban las raíces de nuestra lengua y de nuestra administración, la clave de nuestra índole y carácter. Su acción y poder pasados se hallaban radicados hasta en las for-

mas de nuestros cráneos y en la sangre de nuestras venas. Sólo con este reconocimiento, podríamos entender los problemas de América.

Subyace en el pensamiento alberdiano la tesis de que las guerras de independencia fueron guerras civiles dado que aún no existía una consciencia de nacionalidad. Es que la independencia no había hecho más que separar en dos familias una sociedad única, con un tipo de civilización, creencias, molde de carácter, forma de sus ciudades, conducta y régimen de vida.

España nos ha traído lo mejor que había en Europa en el siglo XV, la última expresión de la Edad Media y del Renacimiento.

Piensa que España conquistó a América para la gloria de su corona y el ensanche de la fe católica, librándola de infieles y paganos. No la conquistó para la industria, ni el comercio, ni el bienestar de su propio pueblo. Ya en el *Fragmento* había inventariado sin concesiones los aspectos negativos de ese país, cuya influencia retrógrada era necesario anular por todos los medios posibles. Había dicho que España carecía de un desarrollo inteligente sin el cual toda libertad era imposible. Ella había tenido siempre horror por el pensamiento y por eso lo había perseguido de todas las maneras posibles. Es que el pensamiento se identificaba con causas por las que sentía antipatía profunda, se llamasen islamismo o luteranismo. Por once siglos ese país se había consagrado a luchar contra las creencias que amenazaban su fe católica. Pero no había sido cristiana sino fanática.

La América española fue guerrera, no industrial, comercial ni agricultora, desde la cuna. Mal poblada, porque lo fue por una nación despoblada ella misma por una guerra de ocho siglos, recibió en herencia orgánica la ignorancia y el desdén al trabajo; el odio a la fe disidente; el amor a la adquisición de oro sin trabajo; el error de que tener minas era ser rico, con tal de tener esclavos para hacerlos trabajar; el error de que extender los dominios de la Corona era extender su poder y grandeza; el odio a todo extranjero disidente en religión; su comercio y trato mirado como crimen peligroso a la seguridad de la tierra; el aislamiento como principio de existencia social y garantía de seguridad contra la condición del extranjero: la prohibición de todo comercio con el extranjero y entre las colonias mismas: la falta de caminos, de puentes, de puertos, hechos inaccesibles por sistema de gobierno; grupos de indios salvajes dejados inconquistados en hordas viajeras, para estorbar la comunicación de las colonias unas con otras; la multiplicidad de los conventos, de los recargos del diezmo y de la mano muerta de la limosna y mendicidad con que la agricultura estaba impedida de medrar; el amor a las fiestas; el vicio y el lujo que traen las fiestas; la táctica de dividir las para mejor dominarlas; la predilección dada a los países montañosos de Méjico, Nue-

va Granada, Quito, Perú, como ricos en minas, en indios capaces de trabajar para sus dominadores ociosos, y propios para vivir aislados del extranjero; el abandono de las tierras orientales de Sud América que veían a la agricultura, al pastoreo y al comercio excluidos y prohibidos, por sistema, para seguridad de la colonia; el temor al trabajo como causa de enriquecimiento y a la riqueza del país como causa de independencia y libertad; el cultivo de la ociosidad agradable, como causa de pobreza, es decir, de impotencia y dependencia ²⁶.

España había dado a sus colonias su propia condición económica. Los intereses económicos eran los intereses sociales más difíciles de cambiar porque se refieren a la condición civil de las personas, a la familia, a la propiedad, al trabajo, a la producción, a la distribución y consumo, al orden social y político en el más alto grado. América heredó de su madre patria la condición guerrera, católica y antieconómica. Aquella no trajo agricultores, comerciantes o industriales, sino aventureros, monjas y funcionarios. Los que vinieron buscaban la fortuna, pero con propósito no de producirla sino de recogerla.

El medio más eficaz de mantener a un país en dependencia de otro es mantenerlo pobre. La pobreza es la dependencia, como la riqueza es el poder y el poder la libertad. El medio más eficaz de mantenerlo pobre era mantenerlo ignorante y ajeno a la inteligencia y uso del trabajo, porque el trabajo es la causa de la riqueza, es decir, del poder. Esta primera educación de la América del Sur hizo que la ociosidad, el lujo, la ignorancia de las artes productivas se convirtieran en costumbres seculares.

No había en sus palabras el resentimiento que podíamos encontrar durante los discursos de tiempos de la independencia, sino que eran las crudas palabras de nuestra realidad. A España, tan mal tratada por nosotros, diría Alberdi, a causa de la pugna por la independencia, le debemos lo que somos.

Quejarse en plena paz de sus padres, por la figura, color y condición que se ha recibido de ellos al nacer, es monstruosidad moral que más bien daría a los padres el derecho de horrorizarse de haber producido tales hijos ²⁷.

España, sean cuales fueren tus faltas hacia nosotros, eres nuestra madre. Quiero lavar mi alma en este instante, de toda reliquia de antigua enemistad, y saludar las cimas de tus montañas con los mismos ojos con que mis padres las hubiesen saludado. Cuando ellos han cerrado sus ojos en los lejanos climas de nuestro continente,

²⁶ Alberdi, Juan Bautista (1886-1887). *Obras Completas*. T. I. *Fragmento preliminar al estudio del Derecho*.

²⁷ Alberdi, Juan Bautista (1886-1887). *Obras Completas*. T. I. *Fragmento...*

*rodeados de felicidad doméstica, tú has sido su último pensamiento de amor y perdida esperanza*²⁸.

Para nuestra “emancipación inteligente” el primer paso necesario era una ruptura categórica con las tradiciones estacionarias del espíritu español que impedían nuestra verdadera libertad.

*He citado las condiciones de la libertad. Voy a enumerar sus principales escollos en Sudamérica: 1. El primero es la gloria. La gloria por excelencia en Sudamérica es la gloria militar. [...] Después de la gloria mal entendida, el principal obstáculo de la libertad en Sud América es: 2. La ignorancia. La ignorancia del gobierno de sí mismo en el pueblo que obedece, y la ignorancia del trabajo industrial en el pueblo que gobierna. [...] 3. La historia, o el pasado colonial que ha dado a Sud América la complexión que no se cambia por constituciones escritas. En efecto, deshacer esta manera de ser de Sud América es deshacer su historia, que es en gran parte la historia de España*²⁹.

Luego de señalar las dificultades para la libertad Alberdi reclama que para que esta emancipación sea inteligente, ella exigirá que no se cometa el error en que incurrieron los revolucionarios: haber confundido la parte con el todo, esto es, cargar las culpas de nuestra dependencia en toda la Europa, cuando era ella el elemento, que según la providencia, coadyuvaría a nuestro desarrollo.

*Por hoy no es tiempo de pelear para la América del Sud, y mucho menos de pelear con Europa, su fuente de progreso y engrandecimiento*³⁰.

*Quebrantadas las barreras por la mano de la revolución, debió esperarse que este suelo quedase expedito al libre curso de los pueblos de Europa; pero, bajo los emblemas de la libertad, conservaron nuestros pueblos la complexión repulsiva que España había sabido darles, por un error que hoy hace pesar sobre ella misma sus consecuencias*³¹.

2.2.4. La filosofía americana

En *Ideas para presidir la confección de un curso de filosofía contemporánea*, y el *Fragmento preliminar al estudio del Derecho*, dos obras

²⁸ Alberdi, Juan Bautista (1886-1887). *Obras Completas*. T. II. *Veinte días en Génova*.

²⁹ Alberdi, Juan Bautista (1886-1887). *Obras Completas*. T. I. *Fragmento...*

³⁰ Alberdi, Juan Bautista (1886-1887). *Obras Completas*. T. III. *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*.

³¹ Alberdi, Juan Bautista (1886-1887). *Obras Completas*. T. III. *Bases y puntos de partida ...*

de su juventud, Alberdi acomete la colosal tarea de buscar las bases filosóficas de la revolución americana y a la vez, establecer los caminos a seguir. Así Alberdi, una vez deslindada la historia de España y de América, se ocupará de buscar los elementos que nos permitirán cumplir con la ley del desarrollo de la civilización.

Pronto reconocerá que aún no sabíamos *por qué y para qué* habíamos entrado en el movimiento de nuestra revolución. Dado que el *por qué* y el *para qué* eran las preguntas eternas de la filosofía, concluye que la revolución todavía no tenía una filosofía. Así fijará el programa de los trabajos futuros de la inteligencia argentina que sin lugar a dudas lo coloca en un lugar privilegiado: haber sido el primer autor que haya reclamado la necesidad de una filosofía americana.

Teniendo en cuenta los autores que influyeron en su juventud, puede entenderse su convicción de que la filosofía de cada época y país había sido comúnmente la razón y que esa razón ha emanado de las necesidades más superiores de cada período y de cada país.

Si bien Alberdi reconoce que no hay más que una filosofía, ésta se nacionaliza por su aplicación especial a las necesidades propias de cada país y de cada momento. Una filosofía nacional es la que provee a una sociedad la razón general de su civilización y desarrollo, siendo la civilización no otra cosa que el desarrollo de su naturaleza, el cumplimiento de su fin. Debía existir una filosofía americana que resolviese los problemas del ahora americano.

Nuestra filosofía, pues, ha de salir de nuestras necesidades. Ésta es la clave de todo su sistema doctrinario. Y los problemas de nuestra América que determinaban esas necesidades eran los de “la libertad, los derechos y goces sociales de que el hombre puede disfrutar en el más alto grado en el orden social y político, los de la organización pública más adecuada a las exigencias de la naturaleza perfectible del hombre, en el suelo americano”³².

Cualquiera sea el origen de la idea misma, el modo en que la prohió y la insistencia con que la expuso permiten considerarlo como el primer asomo, en esta historia, de una posición personal, aunque sólo se refiere, muy en general, al modo de concebir la filosofía³³.

Aunque Alberdi no elaboró una filosofía que pudiera ser considerada americana, postuló su necesidad con una claridad y nitidez conceptual admirables.

³² Alberdi, Juan Bautista (2002). *Escritos Póstumos*. T. XV. *Ideas, para presidir a la confección del curso de filosofía en el Colegio de Humanidades de Montevideo*.

³³ Alberdi, Juan Bautista (2002). *Escritos Póstumos*. T. XV. *Ideas...*

La filosofía de cada época y de cada país ha sido por lo común la razón, el principio o el sentimiento más dominante y más general que ha gobernado los actos de su vida y de su conducta. Y esa razón ha emanado de las necesidades más superiores de cada período y de cada país. Es así como ha existido una filosofía griega, una filosofía romana, una filosofía alemana, una filosofía inglesa, una filosofía francesa y como es necesario que exista una filosofía americana³⁴.

Alberdi, convoca a la filosofía americana desde su cosmovisión europea, sin sufrir por ello contradicción alguna con su planteo ni conflicto de identidad cultural. Temporariamente, deberíamos aceptar la tutoría intelectual de Europa hasta obtener los criterios teóricos necesarios para realizar la tarea de autognosis, imprescindible para crear una sólida identidad nacional.

Hemos nombrado la filosofía americana y es preciso que hagamos ver que ella puede existir. Una filosofía completa es la que resuelve los problemas que interesan a la humanidad; una filosofía contemporánea es la que resuelve los que interesan por el momento; será americana la que resuelva los problemas de los destinos americanos³⁵.

¿Pero cuál era la necesidad del ahora americano? Alberdi sostiene que el objeto específico de la filosofía del siglo XIX es averiguar cuál será la forma y la base de la asociación humana. La tarea entonces era la de dar las bases para una nueva vida en el continente. Alberdi había tenido la originalidad de sostener que habían pasado los tiempos de la filosofía en sí, que ésta sólo se justificaba por su función social y humana.

Si la filosofía era el conjunto de principios que gobernaban los actos de los hombres (arte, conocimiento, moralidad, religión, etc.) era lógico que tuviéramos una filosofía propia del siglo XIX y además una filosofía propia americana³⁶.

Nuestros padres nos dieron una independencia material: a nosotros nos toca la conquista de una forma de civilización propia, la conquista del genio americano. La filosofía americana, la política americana, el arte americano, la sociabilidad americana son otros tantos mundos que tenemos que conquistar³⁷.

Los males de América se solucionarían con la reforma de los planes de enseñanza superior, ya que la enseñanza de las ciencias morales nos había dado, antes que estadistas y hombres de finanzas, abogados y agitadores políticos. Era la hora de las empresas

³⁴ Alberdi, Juan Bautista (2002). *Escritos Póstumos*. T. XV. *Ideas...*

³⁵ Alberdi, Juan Bautista (2002). *Escritos Póstumos*. T. XV. *Ideas...*

³⁶ Alberdi, Juan Bautista (2002). *Escritos Póstumos*. T. XV. *Ideas...*

³⁷ Alberdi, Juan Bautista (1886-1887). *Obras Completas*. T I. *Fragmento...*

materiales, ya que los caminos, los puentes y los medios de transporte son mejores instrumentos de civilización y libertad que las cátedras de filosofía y los papeles literarios.

*Al menos nuestros gobiernos pueden estar seguros de que por estos medios obtendrán la estabilidad que no dan los ejércitos y cañones, y que sólo acarrea el trabajo sostenido y alimentado por la aptitud y los medios de consagrarse a él*³⁸.

*La población es un fin constitucional en Sudamérica, precisamente porque es un medio de mejoramiento moral y de educación inteligente, a la vez que de progreso industrial y material para estos países. No es el materialismo, es el espiritualismo ilustrado lo que nos induce a colocar los intereses económicos como fines de primer rango en el derecho constitucional argentino*³⁹.

La lucha de América debía acometerse en la reconstrucción política sobre bases nacionales. Recién cuando se tuviesen gobiernos salidos del triunfo del sentido nacional, las luchas serán civilizadas, parlamentarias, en lugar de armadas. Si bien el hombre es el mismo en todas partes, el amor al poder corresponde a sus instintos. Así, los partidos políticos de Sudamérica se debatían por el poder lo mismo que los de Europa, pero aquí por revoluciones, allá por la lucha del parlamento y los partidos.

*La diferencia está en los medios, según esto, no en los fines; pero en esta diferencia, es verdad, está toda la civilización*⁴⁰.

*En los pueblos atrasados el fin justifica los medios; a los ojos de la civilización, los medios justifican el fin. Y esto es lo sabio, pues lo que se llama fin no es más que el infinito donde el hombre nunca llega; mientras que el medio es lo actual y lo positivo en que vive el hombre y de lo cual depende su felicidad*⁴¹.

Así, el objeto de la filosofía americana debía estar en llevar los debates de un país al terreno de los medios pacíficos, es decir, civilizarlo.

2.2.5. El período de Independencia

La división alberdiana de la historia de América en dos períodos, el de la Independencia y el de la Organización Nacional, favo-

³⁸ Alberdi, Juan Bautista (1886-1887). *Obras Completas*. T III. *Acción de la Europa en América*.

³⁹ Alberdi, Juan Bautista (1886-1887). *Obras Completas*. T V. *Elementos del Derecho Público Provincial Argentino*.

⁴⁰ Alberdi, Juan Bautista (1886-1887). *Obras Completas*. T. V. *Condiciones de la unión y consolidación de la República Argentina*.

⁴¹ Alberdi, Juan Bautista (1886-1887). *Obras Completas*. T. V. *Condiciones de la unión...*

reció la tarea de identificación de líneas de acción que respondieran a proyectos políticos históricamente relativos.

Dos períodos esencialmente diferentes comprende la historia constitucional de nuestra América del Sud: uno que principia en 1810 y concluye con la guerra de la independencia contra España, y otro que data de esta época y acaba en nuestros días. Todas las constituciones del último período son reminiscencia, tradición, reforma muchas veces textual de las constituciones dadas en el período anterior⁴².

En las *Bases Alberdi* nos dice que la América de revolucionaria sólo había mirado la libertad y la independencia y que para ellas escribió sus constituciones. Hizo bien, nos dice Alberdi, era su misión de entonces. Este período nos había legado un tipo de libertad personificada en un hombre.

¿Cuál es la índole y condición de la libertad latina? Es la libertad de todos refundida y consolidada en una sola libertad colectiva y solidaria, de cuyo ejercicio exclusivo está encargado un libre Emperador o un Zar libertador. Es la libertad del país personificada en su gobierno, y su gobierno, todo entero, personificado en un hombre. Es la libertad autoritaria; y el hombre-autoridad en quien se personifica, al estilo romano o latino, pueden con razón decir: la libertad soy yo, como aquel patriota rey, que dijo: la patria o el Estado soy yo. De libertades de esta especie está poblada la América Latina, y sus federaciones son hijas de libertadores de este liberalismo latino, en que cada gobernador puede decir: mi provincia es libre, y su libertad soy yo⁴³.

Todas las constituciones dadas en Sud América durante la guerra de la Independencia, fueron expresión completa de la necesidad dominante de ese tiempo. Esa necesidad consistía en acabar con el poder político que Europa había ejercido en este continente, empezando por la conquista y siguiendo por el coloniaje; y, como medio de garantizar su completa extinción, se iba hasta arrebatarle cualquier clase de ascendiente en estos países. La independencia y la libertad exterior eran los vitales intereses que preocupaban a los legisladores de ese tiempo. Tenían razón: comprendían su época y sabían servirla⁴⁴.

En ese período, en que la democracia y la independencia eran todo el propósito constitucional, la riqueza, el progreso material, el comercio, la población, la industria, en fin, todos los intereses económicos, eran

⁴² Alberdi, Juan Bautista (1886-1887). *Obras Completas*. T. III. *Bases y puntos de partida ...*

⁴³ Alberdi, Juan Bautista (1886-1887). *Obras Completas*. T. VII. *Peregrinación de Luz del Día*.

⁴⁴ Alberdi, Juan Bautista (1886-1887). *Obras Completas*. T. III. *Bases y puntos de partida ...*

*cosas accesorias, beneficios secundarios, intereses de segundo orden, mal conocidos y mal estudiados y peor atendidos por supuesto*⁴⁵.

Sin embargo, la necesidad de gloria durante la Independencia - destaca- es seguida ahora por la necesidad de provecho y de comodidad. El heroísmo guerrero no es ya la fuente moral para la satisfacción de las necesidades prosaicas del comercio y de la industria, que posee la vida actual en estos países.

*La gloria es la plaga de nuestra pobre América del Sud. Después de haber sido el aliciente eficazísimo que nos dio por resultado la independencia, hoy es un medio estéril de infatuación y de extravío, que no representa cosa alguna útil ni sería para el país. La nueva política debe tender a glorificar los triunfos industriales, a ennoblecer el trabajo, a rodear de honor las empresas de colonización, de navegación y de industrias, a reemplazar en las costumbres del pueblo, como estímulo moral, la vanagloria militar por el honor del trabajo, el entusiasmo guerrero por el entusiasmo industrial que distingue a los países libres*⁴⁶.

*¿No es ya tiempo de que la historia de Sud América deje de consistir en la historia de sus guerras y de sus guerreros, como ha sucedido hasta aquí? La historia de su comercio, de su industria, de sus riquezas, de sus mejoramientos materiales, es más útil y necesaria que la de sus guerras, que apenas han producido otra cosa que libertades escritas, glorias vanas. La revolución digna de historiarse es la del cambio, por el cual, países que hace dos tercios de siglo eran colonias pobres, oscuras y aisladas del mundo, han venido a ser vastos mercados, frecuentados por todas las naciones de la tierra*⁴⁷.

Así, agotado un proceso histórico, cumplidos los objetivos planteados oportunamente, la mirada debía posarse sobre la realidad presente, para continuar en un camino que era inédito porque así lo eran las necesidades que planteaba, imponiendo a las nuevas generaciones la organización de un nuevo arquetipo histórico.

Antes de 1825 la causa americana estaba representada por el principio de su independencia territorial, conquistado éste, hoy se representa por los intereses de su comercio y prosperidad material. La actual causa de América es la causa de su población, de su riqueza, de su civilización y provisión de rutas, de su marina, de su industria y comercio. Ya la Europa no piensa en conquistar nuestros territorios desiertos; lo que quiere arrebatarlos es el comercio, la industria, para plantar en vez de ellos

⁴⁵ Idem.

⁴⁶ Alberdi, Juan Bautista (1886-1887). *Obras Completas*. T. III. *Bases y puntos de partida* ...

⁴⁷ Alberdi, Juan Bautista (1886-1887). *Obras Completas*. T. VIII. *La República Argentina consolidada en 1880 con la ciudad de Buenos Aires por capital*.

*su comercio, su industria de ella: sus armas son sus fábricas, su marina; no los cañones, las nuestras deben ser las aduanas, las tarifas*⁴⁸.

Esta nueva perspectiva no implicaba que la América olvide la libertad y la independencia como los grandes fines de su revolución sino que, más práctica que teórica, más reflexiva que entusiasta, por resultado de la madurez y de la experiencia, se preocupa de los hechos más que de los hombres y no tanto se fija en los fines como en los medios prácticos de llegar a la verdad de esos fines.

*Recordemos a nuestro pueblo que la patria no es el suelo. Tenemos hace tres siglos, y sólo tenemos patria desde 1810. La patria es libertad, es orden, la riqueza, la civilización en el suelo nativo bajo la enseña y en su nombre*⁴⁹.

*Si pues queremos ser libres, seamos antes dignos de serlo. La libertad no brota de un sablazo. Es el parto lento de la civilización. La libertad no es la conquista de un día: es uno de los fines de la humanidad, fin que jamás obtendrá sino relativamente; porque cuando se habla de libertad, como de todo elemento humano, se habla de más o menos*⁵⁰.

Por ello los objetivos deben propender a organizar y contribuir a los grandes medios prácticos para sacar a la América del estado subalterno en que se encontraba.

*Este problema está por resolverse. Ninguna república de América lo ha resuelto todavía. Todas han acertado a sacudir la dominación militar y política de España; pero ninguna ha sabido escapar de la soledad, del atraso, de la pobreza, del despotismo, más radicado en los usos que en los gobiernos. Esos son los verdaderos enemigos de América; y por cierto que no los venceremos como vencimos a la metrópoli española, echando a Europa de este suelo, sino trayéndola para llevar a cabo, en nombre de América, la población empezada hace tres siglos por España*⁵¹.

¿En qué consistían los principios de la revolución de los pueblos de Sudamérica?

¿Por qué dudar, por fin, de la posibilidad de una constitución argentina, en que se consignen los principios de la revolución americana de 1810? ¿En qué consisten, qué son esos principios representados por la revolución de Mayo? Son el sentido común, la razón ordinaria

⁴⁸ Alberdi, Juan Bautista (1886-1887). *Obras Completas*. T. II. *Memorias sobre la conveniencia de un Congreso Americano*.

⁴⁹ Alberdi, Juan Bautista (1886-1887). *Obras Completas*. T. III. *Bases...*

⁵⁰ Alberdi, Juan Bautista (1886-1887). *Obras Completas*. T. I. *Fragmento...*

⁵¹ Alberdi, Juan Bautista (1886-1887). *Obras Completas*. T. III. *Bases...*

aplicados a la política. La igualdad de los hombres, el derecho de propiedad, la libertad de disponer de su persona y de sus actos, la participación del pueblo en la formación y dirección del gobierno del país, ¿qué otra cosa son sino reglas simplísimas de sentido común, única base racional de todo gobierno de hombres? A menos, pues, que no se pretenda que pertenecemos a la raza de los orangutanes, ¿qué otra cosa puede esperarnos para lo venidero que el establecimiento de un gobierno legal y racional? – El vendrá sin remedio, porque no hay poder en el mundo que pueda cambiar a los argentinos de seres racionales que son en animales irreflexivos⁵².

¿De quién estábamos aislados bajo el antiguo régimen colonial? No era de la América ni de la madre patria. Estábamos aislados de la Europa en general, con quien no podíamos tratar y contratar, sino por el órgano forzoso de la España que nos impedía hacerlo directamente. En eso consistía el antiguo régimen. A pesar de esto, el sentido europeo de la revolución de América se perdió de vista para la política que no supo sentar la cuestión de la emancipación en su verdadero carácter⁵³.

2.2.6. El hombre de América del Sur

Dentro de esta tarea de autognosis, y como paso previo a la propuesta de la inmigración europea como elemento superador del espíritu español, Alberdi deberá demostrar que la civilización es sólo la europea y que la América indígena ya estaba vencida. Esta tarea resulta fundamental porque la unidad espiritual de la nación debía preceder a la unidad política.

La unidad no es el punto de partida, es el punto final de los gobiernos; la historia lo dice y la razón los demuestra⁵⁴.

Con este fin, en 1845 Alberdi publica en Valparaíso *Acción de la Europa en América*. Aquí presenta un núcleo de ideas que desarrollará en las *Bases* referentes al concepto de “patria”, la educación, la población y la inmigración, en el marco de una concepción fuertemente aperturista en relación a la influencia europea.

La pregunta subyacente en esta y otras tantas obras es: ¿quién es, antropológicamente, culturalmente, y políticamente el sujeto de la historia en Sudamérica? Alberdi no duda en responder que es el pueblo formado por los europeos nacidos en América. Entendida

⁵² Alberdi, Juan Bautista (1886-1887). *Obras Completas*. T. III. *Bases y puntos de partida ...*

⁵³ Alberdi, Juan Bautista (1920). *Obras Selectas*. T. XIII.

⁵⁴ Alberdi, Juan Bautista (1886-1887). *Obras Completas*. T. III. *Bases y puntos de partida ...*

rectamente así nuestra sociedad americana, queda patente para él la falacia de quienes apelaban a un americanismo indígena como patrimonio antropológico y cultural que defender del avance de la civilización europea y la confusión de los que dudaban de la identidad sociológica nacional.

*Hoy mismo, bajo la independencia, el indígena no figura ni compone mundo en nuestra sociedad política y civil. Nosotros, los que nos llamamos americanos, no somos otra cosa que europeos nacidos en América. Cráneo, sangre, color, todo es de fuera*⁵⁵.

La civilización de nuestro suelo es europea. El descubrimiento, la población que la posee, su nombre, su toponimia, sus monumentos, su idioma, su cultura, su religión, sus leyes, su administración, sus vestidos, sus costumbres, son europeos.

*A la Europa le debemos todo lo bueno que poseemos, incluso nuestra raza, mucho mejor y más noble que las indígenas, aunque lo contrario digan los poetas, que siempre se alimentan de la fábula*⁵⁶.

*La guerra de conquista supone civilizaciones rivales. Estados opuestos: el salvaje y el europeo, v. gr. Este antagonismo no existe; el salvaje está vencido: en América no tiene dominio ni señorío. Nosotros, europeos de raza y de civilización, somos los dueños de América*⁵⁷.

Alberdi no admite otra división del hombre americano que la del salvaje y el europeo.

*En América todo lo que no es europeo es bárbaro: no hay más división que ésta: 1°, el indígena, es decir, el salvaje; 2°, el europeo, es decir, nosotros los que hemos nacido en América y hablamos español, los que creemos en Jesucristo y no en Pillán (dios de los indígenas)*⁵⁸.

Es que bien puede probar que la división de Sarmiento entre hombre de la ciudad y hombre de las campañas con sus respectivas características de civilización o barbarie, es falsa y no existe. Así, aduce que Rosas no ha dominado con gauchos, sino con la ciudad.

⁵⁵ Alberdi, Juan Bautista (1886-1887). *Obras Completas*. T. III. *Bases y puntos de partida ...*

⁵⁶ Alberdi, Juan Bautista (1886-1887). *Obras Completas*. T. III. *La República Argentina 37 años después de la Revolución de Mayo*.

⁵⁷ Alberdi, Juan Bautista (1886-1887). *Obras Completas*. T. III. *Bases y puntos de partida ...*

⁵⁸ Alberdi, Juan Bautista (1886-1887). *Obras Completas*. T. III. *Bases y puntos de partida...*

Los principales unitarios fueron hombres del campo, tales como Martín Rodríguez, los Ramos, los Miguens, los Díaz Vélez; por el contrario, los hombres de Rosas, los Anchorenas, los Medranos, los Dorregos, los Arana, fueron educados en las ciudades. La mazorca no se componía de gauchos⁵⁹.

La única subdivisión del hombre americano de origen europeo que admite Alberdi tiene por base no tanto el elemento material del lugar de su residencia, tal como lo hacía Sarmiento, como el espíritu del cual provenían esos hombres.

La única subdivisión que admite el hombre americano español es en hombre del litoral y hombre de tierra adentro o mediterráneo. Esta división es real y profunda. El primero es fruto de la acción civilizadora de la Europa de este siglo que se ejerce por el comercio y por la inmigración en los pueblos de la costa. El otro es obra de la Europa del siglo XVI, de la Europa del tiempo de la conquista, que se conserva intacto como en un recipiente, en los pueblos interiores de nuestro continente, donde lo colocó España, con el objeto de que se conservase así⁶⁰.

En el pensamiento alberdiano las poblaciones tradicionales del Noroeste, Noreste y Cuyo, distantes en civilización ya dos o tres siglos de las litorales prácticamente europeas, deberían ser mutadas por un similar *shock* inmigratorio.

Pero el medio más eficaz de elevar la capacidad y cultura de nuestros pueblos de situación mediterránea a la altura y capacidad de las ciudades marítimas es aproximarlos a la costa, por decirlo así, mediante un sistema de vías de transporte grande y liberal, que los ponga al alcance de la acción civilizadora de Europa⁶¹.

Así, nuestro país estaba constituido por los descendientes de europeos. Las poblaciones mestizas mayoritarias de las regiones mediterráneas, parcialmente aculturadas según pautas europeas pero con un cuadro de valores psicosociales más próximo a ese espíritu español tradicional-colonial, contarán sólo en la medida en que se identifiquen con lo europeo. Finalmente, las poblaciones autóctonas quedarían como reliquias arqueológicas.

Sobre el origen del gaucho, a quien Alberdi nunca desprecia,

⁵⁹ Alberdi, Juan Bautista (1886-1887). *Obras Completas*. T. III. *Bases y puntos de partida...*

⁶⁰ Alberdi, Juan Bautista (1886-1887). *Obras Completas*. T. III. *Bases y puntos de partida...*

⁶¹ Alberdi, Juan Bautista (1886-1887). *Obras Completas*. T. III. *Bases y puntos de partida...*

nos dice que era producto de la legislación española, entonces todavía vigente, que prohibía la enajenación de los baldíos, que trasladada a América nos había dado como resultado natural suyo al gaucho, un pastor semi-bárbaro, por su aversión al cultivo de la tierra y su predilección a la crianza de ganados que le permite llevar vida ociosa y errante.

Veía la condición del pobre en Sudamérica como peculiar. No había hambre, un cielo azul, con lluvias siempre oportunas, un clima benigno, una tierra feraz, multiplicaban los animales y las plantas de un modo casi espontáneo. El pobre vivía harto de carne y era propietario de terrenos muchas veces. Si mendigaba, lo hacía a caballo, como un señor.

*Es pobre la más de las veces; porque es vago y holgazán; y no es holgazán por falta de trabajo sino por sobra de alimentos. Educado en la desnudez y privación de ciertas comodidades, no sufre por ello físicamente, gracias a la clemencia del clima. Tiene que comer y gusta naturalmente de las delicias del dulce far niente. De ordinario es un filósofo que realiza por instinto los sueños de algunas escuelas de la antigua Grecia*⁶².

Por otra parte, advierte que el gaucho es el trabajador insustituible e insuperable para la economía de la campaña. El gaucho era el maquinista educado en el manejo del caballo, “*instrumento y símbolo natural de la civilización argentina*” (Alberdi, 1886-1887:164). El gaucho es a la civilización del Plata, lo que el marinero o el maquinista son a la civilización inglesa: rudo, inculto, áspero, pero brazo elemental del progreso, que allí consiste en el desarrollo de su riqueza rural.

*Los campos fueron siempre el baluarte de nuestra independencia, y el paisano, el gaucho, su primer soldado...pudiendo muy bien decirse que la España fue echada de estos países a lazo y bola*⁶³.

*Caquetizad, civilizad al gaucho, en vez de ofenderlo. El hombre de Estado que no sabe comprender ni obtener eso, es un inepto*⁶⁴.

Desechada la posibilidad del cambio del espíritu español por la vía del indígena, la mutación consecuentemente debería provenir de las inmigraciones del norte de Europa, penetrando por ríos, caminos y vías férreas en el interior hasta entonces sellado. Esa era la res-

⁶² Alberdi, Juan Bautista (1886-1887). *Obras Completas*. T. IV. *Sistema económico y rentístico de la Confederación Argentina, según su Constitución de 1853*.

⁶³ Alberdi, Juan Bautista (1886-1887). *Obras Completas*. T. IV. *Sistema económico y rentístico...*

⁶⁴ Alberdi, Juan Bautista (2002). *Escritos Póstumos*. T. IX. *Ensayos sobre la sociedad, los hombres y las cosas de Sud América*.

puesta más lógica, si reconocíamos nuestra ascendencia europea. Y este llamado a nuestras raíces, de ninguna manera afectaba los fines de la Revolución americana ya que el concepto de patria, tal como lo había enseñado en el Dogma, nos dice que la patria no es el suelo. La patria es la libertad, el orden, la riqueza, la civilización en el suelo nativo, organizada bajo la enseña y en nombre del mismo suelo.

Europa, pues, representaba para Alberdi la única fuente verdadera para que la patria no sea tan sólo un concepto declamado.

2.2.7. Europa y América

*Nuestra religión cristiana ha sido traída a América por los extranjeros. A no ser por Europa, hoy América estaría adorando al sol, a los árboles, a las bestias, quemando hombres en sacrificio, y no conocería el matrimonio. La mano de Europa plantó la cruz de Jesucristo en la América antes gentil. ¡Bendita sea por esto sólo la mano de Europa!*⁶⁵.

Si la América había podido superar el salvajismo indígena gracias al aporte de una cultura relativamente más desarrollada como la española, en el presente se debía recurrir al mismo principio transformador, con una única salvedad: el agente que operaría el cambio provendría de los hombres que marchaban a la cabeza del mundo moderno, el pueblo inglés.

*Desde el siglo XVI hasta hoy no ha cesado Europa un solo día de ser el manantial y origen de la civilización de este continente. Bajo el antiguo régimen, Europa desempeñó ese papel por conducto de España. Esa nación nos trajo la última expresión de la Edad Media, el principio del renacimiento de la civilización en Europa*⁶⁶.

*Con la revolución americana acabó la acción de la Europa española en este continente; pero tomó su lugar la acción de la Europa anglosajona y francesa. Los americanos de hoy somos europeos que hemos cambiado de maestros; a la iniciativa española ha sucedido la inglesa y francesa. Pero siempre es Europa la obrera de nuestra civilización*⁶⁷.

⁶⁵ Alberdi, Juan Bautista (1886-1887). *Obras Completas*. T. III. *Bases y puntos de partida...*

⁶⁶ Alberdi, Juan Bautista (1886-1887). *Obras Completas*. T. III. *Bases y puntos de partida...*

⁶⁷ Alberdi, Juan Bautista (1886-1887). *Obras Completas*. T. III. *Bases y puntos de partida...*

Así, el gusto por lo nacional, la valorización de las culturas autóctonas y criollas que defendieron las generaciones de la Independencia y que no hacían más que perpetuar aquel espíritu español, debían ser reemplazadas por las exigencias que planteaban las nuevas realidades transformadoras.

Es que el futuro de la América antes española, librado a su propio desarrollo, no podía ofrecer perspectivas halagüeñas; era necesario, por lo tanto, iniciar un proceso de transculturación a través del asentamiento de contingentes inmigratorios. La tarea no consistía en una transformación del ciudadano, sino más bien en una transformación material de las cosas. Pero antes y sobre todo habría que reconocer el fuerte lazo que existía entre América y Europa.

Las repúblicas de América del Sud son producto y testimonio vivo de la acción de la Europa en América. Lo que llamamos América independiente, no es más que la Europa establecida en América; y nuestra revolución no es otra cosa que la desmembración de un poder europeo en dos mitades, que hoy se manejan por sí mismas. Todo en la civilización de nuestro suelo es Europeo; la América misma es un descubrimiento europeo. Nosotros, los que nos llamamos americanos, no somos otra cosa que europeos nacidos en América⁶⁸.

Cada América ha sido y será lo que es la Europa de que procede y se nutre. Hay dos Europas como hay dos Américas: la Europa autoritaria y la Europa libre; la una latina, la otra sajona, por el genio, no por la raza. Cada Europa tiene su correspondiente América, poblada de su pueblo, civilizada de su civilización, y dotada de sus costumbres, creencias, leyes, gustos, servidumbres y libertades⁶⁹.

Sólo con el reconocimiento de esta mutua dependencia, podría seguir cumpliéndose la ley de la providencia, la ley de la civilización de ambos mundos.

La revolución de Sudamérica fue un movimiento de progreso y de civilización, y ningún abuso, ningún error sobrevenido en su marcha ulterior será capaz de quitarle ese origen y ese carácter. Como movimiento de progreso es irrevocable, o la historia universal es una mentira. Como un paso de civilización, no pudo serlo sino de la única civilización conocida, a saber: de la civilización de la Europa⁷⁰.

La organización política debía facilitar este proceso, y para ello había que crear las condiciones jurídicas para su desenvolvimiento. La libertad de comercio, de cultos, la libre navegación, eran las cla-

⁶⁸ *Ibidem*.

⁶⁹ Alberdi, Juan Bautista (1886-1887). *Obras Completas*. T. VII. *Peregrinación...*

⁷⁰ Alberdi, Juan Bautista (1920). *Obras Selectas*. T. XIII.

ves para convertir a la república en un país atractivo a la inmigración calificada y a la radicación de capitales. Ambos operarían el milagro: los ferrocarriles acercarán el desierto a la civilización, las fábricas cumplirán con su tarea educativa y moral.

*Sudamérica, como país de origen y de raza europea, puede tener el orgullo de su origen; en el hecho está como el Egipto y la India; en cuanto, para la exportación de su riqueza bruta y la importación de la riqueza fabril extranjera, está bajo la dependencia de los marinos de la Europa que le hacen su doble tráfico*⁷¹.

América ha sido descubierta, conquistada y poblada por las razas civilizadas de Europa [...] ⁷².

*Nuestra revolución americana y las ideas francesas están ligadas desde su origen. Debemos a la ciencia francesa inspiraciones de libertad y de independencia. Su lengua, hermana de la nuestra, la claridad y la abundancia de sus buenos libros, así como la identidad del culto religioso, harán siempre de la Francia un pueblo de inmenso influjo en esta parte de América*⁷³.

*El ferrocarril es el medio de dar vuelta al derecho lo que la España colonizadora colocó al revés en este continente. Ella colocó las cabezas de nuestros Estados donde deben estar los pies. El ferrocarril innova, reforma y cambia las cosas más difíciles, sin decretos ni asonadas*⁷⁴.

El bienestar de ambos mundos se conciliaría casualmente y mediante un sistema de política y de instituciones adecuadas: los Estados del otro continente deberían propender a enviarnos, por inmigraciones pacíficas, las poblaciones que los nuestros deben atraer por una política e instituciones análogas. Ésta era para Alberdi la ley capital y sumaria del desarrollo de la civilización cristiana y moderna de este continente; lo había sido desde su principio, y sería la que complete el trabajo que dejó embrionario la Europa española.

*Es tiempo de reconocer esta ley de nuestro progreso americano, y volver a llamar en socorro de nuestra cultura incompleta a esa Europa, que hemos combatido y vencido por las armas en los campos de batalla, pero que estamos lejos de vencer en los campos del pensamiento y de la industria*⁷⁵.

⁷¹ Alberdi, Juan Bautista (2002). *Escritos Póstumos*. T. I. *Estudios económicos*.

⁷² Alberdi, Juan Bautista (1886-1887). *Obras Completas*. T. III. *Bases y puntos de partida...*

⁷³ *Ibidem*.

⁷⁴ *Ibidem*.

⁷⁵ *Ibidem*.

*Los tratados de amistad y comercio son el medio honorable de colocar la civilización sudamericana bajo el protectorado de la civilización del mundo*⁷⁶.

2.2.8. La inmigración europea

*¿Cómo, en qué forma vendrá en lo futuro el espíritu vivificante de la civilización europea a nuestro suelo? Como vino en todas las épocas: Europa nos traerá su espíritu nuevo, sus hábitos de industria, sus prácticas de civilización, en las inmigraciones que nos envíe*⁷⁷.

Para alcanzar estos fines de la civilización es dable advertir en Alberdi la intención deliberada de provocar un trasplante cultural. Habiendo rechazado la cultura tradicional, la cultura hispánica por impedir el cambio y la innovación, opta por otro modelo: el de los países europeos en trance de edificar una sociedad industrial que libere al hombre de la servidumbre de la naturaleza. Un cambio de tal envergadura no podía llevarse a cabo si no se inyectaba desde fuera, en una cultura según Alberdi históricamente terminada, nuevos fermentos de población y de riqueza que sean portadores de esos valores.

El 25 de mayo de 1810 habíamos sido envueltos por el curso providencial de la historia. Pero ese impulso no llevaba directamente al fin. No había un camino dado para todos los pueblos. Cada uno debía hallar su fórmula. Nuestro error había consistido en creer que la fórmula era única y que se trataba sólo de imitar la que adoptaron otros pueblos, como el francés o el norteamericano, para encaminar su impulso.

*Pero nosotros, más fijos en la obra de la civilización que en la del patriotismo de cierta época, vemos venir sin pavor todo cuanto América puede producir en acontecimientos grandes. Penetrados de que la situación actual es de transición, de que sus destinos futuros son tan grandes como desconocidos, nada asusta y en todo fundamos sublimes esperanzas de mejora. Ella no está bien; está desierta, solitaria, pobre. Pide población, prosperidad*⁷⁸.

La síntesis política y social interna se completará en su sistema constitucional con una síntesis mayor: la de América y Europa. El razonamiento de Alberdi parecería simple, pero sin dudas era arrollador ¿Qué quería Europa en estos países? Civilización; es decir, industria, riqueza, garantías, paz, libertades. ¿Qué ambicionaba América? Civilización también. Luego, Europa y América estaban de acuerdo.

⁷⁶ Alberdi, Juan Bautista (1886-1887). *Obras Completas*. T. III. *Bases y puntos de partida...*

⁷⁷ *Ibidem*.

⁷⁸ *Ibidem*.

El bienestar de ambos mundos se concilia casualmente; y, mediante un sistema de política y de instituciones adecuadas, los Estados del otro continente deben propender a enviarnos, por inmigraciones pacíficas, las poblaciones que los nuestros deben atraer por una política e instituciones análogas. Ésta es la ley capital y sumaria del desarrollo de la civilización cristiana y moderna en este continente; lo fue desde su principio, y será la que complete el trabajo que dejó embrionario la Europa española ⁷⁹.

Se asistía a un estado de cosas anormal; por un lado, la humanidad civilizada, Europa, constreñida a vivir en ámbitos estrechos para su dinamismo expansivo; por el otro América, regiones dotadas por la providencia que eran mantenidas desiertas en violación de las conveniencias generales.

Según estas ideas, para Alberdi tanto Europa como la América libre marchaban hacia el mundo definitivo, el mundo del género humano solidario sobre el planeta. De esta impulsión progresiva de la humanidad, de este desarrollo del espíritu humano, era hija nuestra revolución; al mismo tiempo ese desarrollo era su fin.

Existía una ley de desarrollo de la civilización y ese desarrollo inexorable debía ser aprehendido en su esencia filosófica. El espíritu de las leyes es la razón, una y eterna. Pero la razón estaba en cada pueblo que debe darle su codificación individual y propia. El derecho, como el arte, la filosofía o la industria, son aspectos vivos de la sociedad, cuyo desarrollo se opera en íntima relación con sus condiciones de lugar y tiempo.

Como el progreso de las naciones, no es la obra de sus gobiernos, sino el resultado de su propia conducta, cuando los gobiernos no la contrarían, la prosperidad de América está asegurada por la ausencia de gobiernos bastante fuertes para contrariarla ⁸⁰.

La ley del progreso es expuesta como una ley de expansión de la civilización y del género humano:

Así, el fin providencial de esa ley de expansión es el mejoramiento indefinido de la especie humana, por el cruzamiento de las razas, por la comunicación de las ideas y creencias, y por la nivelación de las poblaciones con las subsistencias ⁸¹.

Por desgracia, su ejecución encontró en la América del Sud un obstáculo en el sistema de exclusión de sus primeros conquistado-

⁷⁹ Alberdi, Juan Bautista (1886-1887). *Obras Completas*. T. III. *Bases y puntos de partida...*

⁸⁰ Alberdi, Juan Bautista (1886-1887). *Obras Completas*. T VII. *Peregrinación...*

⁸¹ Alberdi, Juan Bautista (1886-1887). *Obras Completas*. T. III. *Bases y puntos de partida...*

*res. Monopolizado por ellos durante tres siglos su extenso y rico suelo, quedaron esterilizados los fines de la conquista en cierto modo para la civilización del mundo*⁸².

Ese obstáculo eran los que no querían la civilización, los que representaban el viejo espíritu español, los egoístas; los que querían el mando personal; los que no querían que existiesen garantías, orden y libertad para los ciudadanos.

*La aversión al extranjero es barbarie en otras naciones; en las de América del Sud es algo más: es causa de ruinas, de disolución de la sociedad de tipo español. Se debe combatir esa tendencia ruinosa con las armas de la credulidad misma y de la verdad grosera que están al alcance de nuestras masas*⁸³.

Un pueblo europeo había adelantado porque había podido transplantarse a la América del Norte con beneficio para una civilización renovada, pero en la América del Sur la ejecución de la ley había encontrado un obstáculo insuperable en la organización del feudalismo español. Colonizada la América del Norte con su particular modalidad económica, se había poblado copiosamente. La América del Sur quedó impedida de poblamiento por el cerrado sistema del régimen español: la ley de Indias -dice Alberdi- condenaba a muerte al americano español que comunicase con extranjeros.

El Prefacio de las *Bases* contiene una rotunda definición del programa de Alberdi en cuanto a los fines de la organización política: se trata de un trasvasamiento de población europea para construir un país con pautas modernas de civilización, educación y libertad. Un país conectado plenamente con la revolución industrial contemporánea y en posibilidad de participar de la marcha de la humanidad como protagonista de la civilización y del progreso. El programa de las *Bases* era muy concreto y específico en cuanto a su objetivo general: la regeneración de la sociedad nacional mediante el poblamiento rápido y denso con inmigraciones procedentes de la Europa adelantada, nórdica o anglosajona, vanguardia de la revolución industrial y de la libertad política, posibilitado por la radicación masiva de capitales extranjeros. La organización política, económica y social eran variables dependientes de la población.

Necesitábamos, entonces, mayor población; la reproducción natural no sería suficiente para constituir una gran sociedad. Sin grandes poblaciones todo es mezquino y pequeño. Por otro lado, necesitábamos mejor población.

⁸² Alberdi, Juan Bautista (1886-1887). *Obras Completas*. T. III. *Bases y puntos de partida...*

⁸³ *Ibidem*.

*Conviene aumentar el número de nuestra población y lo que es más, cambiar su condición en sentido ventajoso a la causa del progreso*⁸⁴.

*Con tres millones de indígenas, cristianos y católicos, no realizaríais la república ciertamente. No la realizaríais tampoco con cuatro millones de españoles peninsulares, porque el español puro es incapaz de realizarlas allá o acá. Si hemos de componer nuestra población para nuestro sistema de gobierno, si ha de sernos más posible hacer la población para el sistema proclamado que el sistema para la población es necesario fomentar en nuestro suelo la población anglosajona. Ella está identificada con el vapor, el comercio y la libertad, y nos será imposible radicar estas cosas entre nosotros sin la cooperación activa de esa raza de progreso y de civilización*⁸⁵.

*La población -necesidad sudamericana que representa todas las demás- es la medida exacta de la capacidad de nuestros gobiernos. El ministro de Estado que no duplica el censo de estos pueblos cada diez años ha perdido su tiempo en bagatelas y nimiedades*⁸⁶.

Alberdi nos dice en las *Bases* que no eran las leyes lo que necesitábamos cambiar. Eran los hombres, las cosas.

*No son las leyes las que necesitamos cambiar; son los hombres, las cosas. Necesitamos cambiar nuestras gentes incapaces de libertad por otras gentes hábiles para ella, sin abdicar el tipo de nuestra raza original, y mucho menos el señorío de país; suplantando nuestra actual familia argentina por otra igualmente argentina, pero más capaz de libertad, de riqueza y progreso*⁸⁷.

Estos cambios, sin embargo, no alterarían nuestra nacionalidad. Por el contrario, ayudarían a consolidarla, pasando de una nacionalidad instintiva a una nacionalidad consciente. Es que nuestra sociedad era una entidad con características y genio propios, apta para participar de aquel proceso de desarrollo según modalidades peculiares cuyo pulso y sentido había que conocer. El modo de desarrollo histórico no era lineal, sino dialéctico. La confrontación civilizada, el avance paciente por incorporación de las tensiones reactivas, constituía el camino propio de una sociedad constitutivamente conflictiva.

Una nación no es una nación, sino por la conciencia profunda y reflexiva de los elementos que la constituyen. Recién entonces es civilizada: antes ha sido instintiva, espontánea: marchaba sin conocerse, sin saber adónde, cómo ni por qué. Un pueblo es civilizado única-

⁸⁴ Alberdi, Juan Bautista (1886-1887). *Obras Completas*. T. III. *Bases y puntos de partida...*

⁸⁵ *Ibidem*.

⁸⁶ *Ibidem*.

⁸⁷ *Ibidem*.

*mente cuando se basta a sí mismo, cuando posee la teoría y la fórmula de su vida, la ley de su desarrollo*⁸⁸.

El cambio de raza sin pérdida de identidad cultural que propiciaba se debía realizar por unión de inmigrantes nórdicos con la mujer española americana.

*Removed los impedimentos inmorales que hacen estéril el poder del bello sexo americano y tendréis realizado el cambio de nuestra raza, sin la pérdida del idioma ni del tipo nacional primitivo*⁸⁹.

Insistía en que no había que temer la pérdida de la nacionalidad por la acumulación de extranjeros, ni que desapareciese el tipo nacional. Necesitamos cambiar nuestras gentes incapaces de libertad por otras gentes más hábiles para ella, sin abdicar el tipo de nuestra raza original, y mucho menos el señorío del país. Debíamos suplantear nuestra actual familia argentina, por otra igualmente argentina, pero más capaz de libertad, de riqueza, progreso.

Alberdi pone el ejemplo del pueblo inglés, que era el más conquistado de cuantos existían, producto de un cruzamiento infinito de castas. Por eso, justamente, el inglés era el más perfecto de los hombres y su nacionalidad tan pronunciada que hacía creer al vulgo que su raza era sin mezcla.

*No temáis, pues, la confusión de razas y de lenguas. De la Babel, del caos, saldrá algún día, brillante y nítida, la nacionalidad sudamericana*⁹⁰.

Y en este punto nos encontramos con una de las ideas alberdianas más debatidas. ¿Por qué la inmigración debía ser sólo nórdica? Alberdi no piensa que la superioridad del inglés o del europeo nórdico genéticos sobre el hispanoamericano o el español derive de otra cosa que de la experiencia histórico-cultural, dado que el hombre, para él, es producto del medio y de la historia. Así, mientras la civilización da hombres civilizados, libres, industriosos, el desierto, contrapartida de la civilización, los produce ociosos e incompetentes. La población anglosajona estaba identificada con el vapor, el comercio y la libertad, y no sería posible radicar esas cosas sin la cooperación activa de esa raza. Por ello, aún el más civilizado inglés u holandés se asimilaría al nativo, de convivir con él en el desierto. El inglés, el europeo, no tardaría en tomar el poncho y los hábitos

⁸⁸ Alberdi, Juan Bautista (1886-1887). *Obras Completas*. T. I. *Fragmento...*

⁸⁹ Alberdi, Juan Bautista (1886-1887). *Obras Completas*. T. III. *Bases y puntos de partida...*

⁹⁰ *Ibidem*.

que el desierto inspiró al español europeo del siglo XV, que es el americano actual.

*Cada europeo que viene a nuestras playas nos trae más civilización en sus hábitos, que luego comunica a nuestros habitantes, que muchos libros de filosofía. ¿Queremos que los hábitos de orden, de disciplina y de industria prevalezcan en nuestra América? Llenémosla de gente que posea hondamente esos hábitos. Ellos son comunicativos; al lado del industrial europeo, pronto se forma el industrial americano. La planta de la civilización no se propaga de semillas. Es como la viña, prende de gajos. Éste es el medio único de que la América, hoy desierta, llegue a ser un mundo opulento en poco tiempo*⁹¹.

Necesitábamos implantar la libertad inglesa. Si queríamos que las costumbres de orden y de industria prevalecieran en nuestra América debíamos transplantar trozos de civilización, esto es, instituciones vivas en la forma de hombres industriosos y libres.

*¿Queremos plantar y aclimatar en América la libertad inglesa, la cultura francesa, la laboriosidad hombre de Europa y de Estados Unidos? Traigamos pedazos vivos de ellas en las costumbres y radiquémoslas aquí*⁹².

La Constitución debía solamente ser funcional para este propósito de mutación poblacional, de regeneración demográfica. El objeto de la constitución debía ser esencialmente económico, su fin y su medio. Así, se llega al lema “*en América gobernar es poblar*”.

*Multiplicar en pocos días una población pequeña, es el heroísmo del estadista moderno: la grandeza de creación, en lugar de la grandeza salvaje del exterminio. El censo de la población es la regla de la capacidad de los ministros americanos*⁹³.

Si bien la población es el agente privilegiado del cambio cultural, no es el único. El ferrocarril y el vapor, las industrias y los capitales, que se han desarrollado y acumulado en otras naciones -concluirá Alberdi- son los agentes complementarios e imprescindibles.

2.2.9. El americanismo alberdiano

El americanismo consiste en la relación de intereses mutuos, por la cual cada estado de Sudamérica es, sin perjuicio de su indepen-

⁹¹ Alberdi, Juan Bautista (1886-1887). *Obras Completas*. T. III. *Bases y puntos de partida...*

⁹² *Ibidem*.

⁹³ *Ibidem*.

*dencia, un elemento esencial del edificio común, levantado por la revolución americana, y subordinado a la ley suprema del equilibrio, que preside su existencia común y solidaria*⁹⁴.

Varias obras de Alberdi se destacan por su búsqueda de una unión americana que fuese realista. Entre ellas se distinguen la *Memoria sobre la conveniencia y objeto de un Congreso General Americano* de 1844, *Intereses, peligros y garantías de los Estados del Pacífico*, de 1866, *El Gobierno en Sud América según las miras de su revolución fundamental*, de 1867 y *La República Argentina consolidada*, de 1880.

La primera de esas obras fue presentada en su carácter de abogado de la República de Chile para la obtención de su diploma. La tesis de la existencia de un derecho internacional americano fue expuesta por primera vez en ese trabajo.

El proyecto de una reunión general de plenipotenciarios se debatía y se extendía en las cancillerías sudamericanas. En él se estudiaban las ventajas que lograría la reunión de un congreso semejante al que había convocado el general Bolívar en Panamá, y la posibilidad de resolver alguno de los problemas que preocupaban a los pueblos de América del Sur. Uno de ellos eran las guerras de la Independencia, que al dislocar la organización política y social de las colonias, habían originado intrincados problemas sociales y económicos. Se pensaba que por medio de un Congreso Americano se podría lograr un nuevo y mejor concierto.

El objeto de la *Memoria* es claro: mostrar la conveniencia de reunir a los pueblos americanos para resolver conjuntamente sus cuestiones.

[Uno de los grandes objetivos del congreso debía ser] el establecimiento de un derecho de gentes para nuestro continente privativamente y para con Europa. Establecerá la igualdad de los Poderes o Estados del Continente Americano, determinando con especialidad las circunstancias que forman la individualidad nacional de cada uno, para dejar a salvo el sistema que haya de emplearse para con las fracciones en que se dividen las actuales repúblicas. Sentará las formas de su diplomacia privada, sobre principios consecuentes con los de igualdad, economía, sobriedad y llaneza democrática [...] Resolverá lo que haya de hacer la América Unida con los Estados que se subdividan; que se liguen parcialmente, que se consoliden en uno mismo; que cambien el principio de su política fundamental; que pacten alianzas de guerra

⁹⁴ Alberdi, Juan Bautista (1886-1887). *Obras Completas*. T. VI. *Intereses, peligros y garantías de los Estados del Pacífico en las regiones orientales de la América del Sur*.

*con el europeo; que busquen y se coloquen bajo protectorado europeo; que violen el principio legal y establezcan la dictadura*⁹⁵.

Para salvar las distintas objeciones que se formulaban contra el proyecto, Alberdi definía concretamente cuáles deberían ser los temas que el Congreso podría tratar en el porvenir:

1°) El arreglo de los límites territoriales de los Estados.

2°) La implantación de un equilibrio continental, basado no en la nivelación de las fuerzas militares, sino en la justa distribución de las ventajas del comercio, la navegación y el tráfico.

3°) La reglamentación del derecho marítimo y particularmente la libre navegación de los ríos, para abrir el comercio mediterráneo de las más aisladas comarcas.

4°) La sanción de un derecho continental mercantil, de modo de fomentar el comercio y las industrias americanas, para que no fuesen vencidas por la competencia europea, puntualizando el origen de los males que nos afligían.

5°) La creación de un Banco, de un crédito público continental, la reglamentación de las profesiones liberales, científicas e industriales, la construcción de un vasto sistema de caminos internacionales.

6°) El afianzamiento de la paz americana, la reducción paulatina de los ejércitos, el establecimiento de una judicatura internacional, de un derecho de gentes americano, y la consagración del derecho de intervención para mantener el orden y un régimen digno en los distintos Estados.

*El derecho de intervención no puede ser abolido donde quiera que hay comunidad de intereses [...] La América tendrá siempre derecho de intervenir en una parte de ella: el órgano está sujeto al cuerpo, la parte al todo. La intervención en América es tradición de 1810. La revolución se salvó por ello; la neutralidad la habría hecho sucumbir*⁹⁶.

La intervención era un remedio que aseguraría el bienestar de los países y evitaría las depredaciones de los caudillos; viene a remover el único obstáculo que impide el vasto desarrollo de la industria, del comercio, de la civilización, que no implicaba peligro para la soberanía de la patria.

En este trabajo reitera que el problema americano era esencialmente de índole racial y económico, más que político, y era indis-

⁹⁵ Alberdi, Juan Bautista (1886-1887). *Obras Completas*. T. II. *Memorias sobre la conveniencia...*

⁹⁶ *Ibidem*.

pensable elevar el nivel de vida, combatir la pobreza y la soledad, alimentar, mejorar las poblaciones, fomentar los cambios, abrir caminos, los puertos y los ríos, de modo que la civilización pudiera derramarse en las sedientas tierras del interior. Así, el enemigo de América estaba en su propio seno; eran sus desiertos sin rutas, sus ríos esclavizados y no explorados, sus costas despobladas por el veneno de las restricciones mezquinas, la anarquía de sus aduanas y tarifas, la ausencia de crédito.

Otro de los puntos cruciales era la paz general, que se lograría con la amortización del espíritu militar, aberración impertinente que ya no tiene objeto en América.

Se pone de manifiesto su rechazo a la idea del latinoamericanismo como a la del panamericanismo al sostener que al Congreso debían asistir sólo las repúblicas americanas de origen español. Ni la monarquía brasileña ni los EE.UU. participaban de la identidad moral que permitía la asociación con aquellas.

*Los peligros para las Repúblicas españolas no están en Europa. Están en América: son el Brasil de un lado y los Estados Unidos de otro. La anexión, la absorción de vecindad, es la conquista sorda de que están amenazadas. En Europa, al contrario están las garantías contra ese mal. Su influencia en América puede ser una palanca para evitarlo*⁹⁷.

Alberdi consideraba frívolas las pretensiones de hacer familia común con los americanos del norte.

*Yo apelo al buen sentido de los mismos norteamericanos que más de una vez han creído de sus cándidos parientes del sur. Ciertamente que nunca nos han rehusado brindis y cumplimientos escritos; pero no recuerdo que hayan tirado un cañonazo en nuestra defensa*⁹⁸.

El Congreso era solamente un paso en la ejecución de un gran trabajo que duraría como la vida de sus graduales y lentos adelantos.

*La sínodo o carta orgánica que salga de sus manos no será ley viva desde la hora de su promulgación; pero será una carta náutica que marque el derrotero que debe seguir la nave común para surcar el mar grandioso del porvenir. La América quiere tener escrito y consagrado el programa de su futura existencia continental. Aun cuando el deseado congreso no trajera otro resultado que éste, él no habría sido infructuosamente convocado*⁹⁹.

⁹⁷ Alberdi, Juan Bautista (2002). *Escritos Póstumos*. T. III. *Política exterior de la república Argentina según su Constitución de 1853*.

⁹⁸ Alberdi, Juan Bautista (1886-1887). *Obras Completas*. T. II. *Memorias sobre la conveniencia...*

⁹⁹ *Ibidem*.

Vemos así, que desde su juventud y fuera de todo idealismo, Alberdi tenía en claro cuáles eran los pasos concretos que la América antes española debía seguir en un terreno realista para mantener los fines de su revolución.

En 1866 publica *Intereses, peligros y garantías de los Estados del Pacífico*, en la que vuelve a tratar el tema de la unión de las repúblicas de América del Sur. Si bien sostiene que una unión total no es practicable, no obstante, no descarta que algún tipo de unidad sea posible. Alberdi está pensando en las uniones parciales, en bloques de países, que se crearían, de hecho, a través de tratados.

*Con las Repúblicas americanas no convienen las ligas políticas, por inconducentes; pero sí los tratados dirigidos a generalizar muchos intereses y ventajas, que nos dan comunidad de legislación civil, de régimen constitucional, de culto, de idioma, de costumbres, etc. Interesa al progreso de todas ellas la remoción de las trabas que hacen difícil su comercio por el interior de sus territorios solitarios y desiertos. Por tratados de abolición y reducción de las tarifas con que se hostilizan y repelen, podrían servir a los intereses de su población interior. Los caminos y postas, validez de las pruebas y sentencias judiciales, la propiedad literaria y de inventos, los grados universitarios, son objeto de estipulaciones internacionales que nuestras Repúblicas pudieran celebrar con ventaja recíproca*¹⁰⁰.

Para explicar la división de América recuerda que el propio Conde de Aranda había propuesto a Carlos III que proclamase la independencia, que de todos modos llegaría fatalmente a Sudamérica, pero no en un solo reino independiente sino en tres, debido a los antagonismos regionales y a la tremenda extensión.

En este sentido explica la división del Virreinato del Río de la Plata. Y en este mismo sentido, la República Argentina había podido salvar la integridad que conservaba, “[...] *Por el método de los navegantes en peligro: echando parte del cargamento al mar, renunciando a Bolivia al Paraguay, a la Banda Oriental, a Malvinas, a Magallanes*” (Alberdi, 1886-1887:496).

La política internacional que más convenía a la América del Sur debía basarse en la fuerza, no de las armas, sino de la civilización.

*No habrá paz ni justicia internacional, sino cuando se aplique a las naciones el derecho de los hombres. Toda violencia envuelve presunción de injusticia y crimen. La unidad del derecho es el santo remedio de la reforma del derecho internacional sobre sus cimientos naturales*¹⁰¹.

¹⁰⁰ Alberdi, Juan Bautista (1886-1887). *Obras Completas*. T. III. *Bases y puntos de partida...*

¹⁰¹ Alberdi, Juan Bautista (2002). *Escritos Póstumos*. T. II. *El crimen de la guerra*.

En el derecho de gentes moderno, es decir, en el derecho de la Europa, los mejores argumentos desfallecen, si entre sus premisas no se encuentran los cañones rayados, los buques blindados, los fusiles de aguja y las buenas finanzas ¹⁰².

Si queríamos robustecer la independencia americana, debíamos tener grandes ejércitos y grandes escuadras: “*Para ello grandes rentas, grandes poblaciones, grandes instituciones, grandes leyes protectoras de la subsistencia de la población, de las libertades, de la industria, de los adelantos del comercio, que la riqueza, que la población, que la vida de la Europa, entren abiertamente a torrentes en estos países. Así seremos fuertes, opulentos, poderosos, al cabo de cortos años. Así se desenvolverá nuestra independencia en vez de ponerse en peligro*” (Alberdi, 2002:515).

No era caprichoso el pensamiento alberdiano: las naciones de Sudamérica aún no habían logrado la unidad necesaria para aspirar a una integración más profunda.

Las naciones de América del Sur, aunque hablando una lengua y teniendo las mismas leyes y costumbres, la misma religión y origen, no dependen ni están ligadas entre si por intereses y necesidades mutuas. Hay entre ellas uniformidad, pero no unión, ni unidad. [...] Cada República de América tiene mayor intimidad con la Europa que con las otras Repúblicas del mismo suelo. ¿Por qué causa? Porque sólo la Europa consume sus materias primas, porque sólo Europa tiene y puede darle los emigrados, los capitales, las manufacturas, las máquinas, las industrias, los buques que cada una necesita para sí y que no puede dar a las demás. Esa razón hace de las Repúblicas de Sud América los aliados naturales de la Europa, mientras que la razón contraria de identidad de necesidades y productos hace rivales y concurrentes a los pueblos americanos ¹⁰³.

En su trabajo de 1880, *La República Argentina consolidada...* se sostiene nuevamente la necesidad de América del Sur de rectificar, definir y fijar las fronteras por un acuerdo general en el sentido del equilibrio. En cuanto a la unión o asociación en un solo cuerpo político halla quimérica la idea. Tampoco le parece posible todavía una confederación. Sí en cambio...

[...] esa unión internacional que deja a cada Estado el hecho y goce de su independencia. De confederación a unir sus esfuerzos para propósitos de interés común, hay muchas diferencias. Primero que para

¹⁰² Alberdi, Juan Bautista (1886-1887). *Obras Completas*. T. VI. *Intereses, peligros y garantías...*

¹⁰³ Alberdi, Juan Bautista (1920). *Obras Selectas*. T. XIII.

confederarse, los nuevos Estado de Sud América necesitan acercarse, entenderse, confraternizar entre sí, vivir en paz para cambiar sus intereses y conveniencias en el sentido de su progreso común ¹⁰⁴.

Sin embargo, no abandonará nunca la pretensión de su juventud de lograr una comunión de intereses verdaderamente americana, sin que ello implique un rechazo de la civilización europea.

El americanismo no es una eterna antítesis de lo que es europeo, como el europeísmo no es la antítesis de lo que es americano. La unión americana no tiene indispensablemente por mira el resistir o atacar a la Europa. Si tal fuese su objeto, sería preciso calificarla como un sistema impracticable [...] Se convendrá en que la unión americana en el sentido de antagonismo con Europa, es una palabra hueca, que expresa una idea absurda. Eso no quita que exista un americanismo como existe un sistema europeo, o un europeísmo [...] Americano es propiamente lo que interesa a América, lo que es general, lo que no es local o nacional, es decir, lo que es chileno, peruano, argentino estrictamente. El americanismo se convierte en una innoble maniobra cuando lo hacemos consistir en la pretensión de emplear todo un mundo, como instrumento de nuestro exclusivo localismo patrio ¹⁰⁵.

La unión americana como la quería Bolívar y para lo cual convocó al Congreso de Panamá, era no sólo irrealizable sino peligrosa para la libertad interior pues tendía a establecer su autoridad continental americana, con la mira real o pretextada de resistir a la Europa y asegurar la independencia ¹⁰⁶.

2.2.10. Brasil, Estados Unidos de Norteamérica y la Doctrina Monroe

Otro de los puntos centrales de las ideas americanistas de Alberdi se encuentra en el rechazo a la política imperial del Brasil, de los EE.UU. de América y la denuncia de la Doctrina Monroe.

El principal punto de animadversión contra el Brasil se debía a factores de equilibrio continental y por ello muchas veces aconsejó que la política de los países de Sudamérica debiera propiciar la división del Imperio. Lo denunció por ser punto de apoyo de la expedición española. Ante ese peligro reclama que la Argentina, la Banda

¹⁰⁴ Alberdi, Juan Bautista (1886-1887). *Obras Completas*. T. VIII. *La República Argentina consolidada...*

¹⁰⁵ Alberdi, Juan Bautista (1886-1887). *Obras Completas*. T. VI. *Intereses, peligros y garantías...*

¹⁰⁶ Alberdi, Juan Bautista (2002). *Escritos Póstumos*. T. VII. *América*.

Oriental, el Paraguay, Bolivia, Chile y Perú, se unan para contener esa bifronte agresión.

*Ocupado el Plata por su influjo, el Brasil tiene tomado a las repúblicas del Pacífico el camino de sus recursos militares y comerciales, para el ataque y para la defensa, es decir, el camino de la Europa; y está constituido en eje y resorte principal de toda reacción ultramarina contra Sudamérica. Dueño de esa base, el Brasil lo es en cierto modo de sus destinos*¹⁰⁷.

La monarquía brasileña no era para Alberdi siquiera de tipo europeo; de corte africano y basada en la esclavitud, amenazaba convertir a los países de Sudamérica en anexos de una ex colonia de Portugal. Se infiltraba por olas sucesivas, enviaba sus establecimientos industriales y comerciales vanguardias encargadas de tomar posición indirecta de sus vecinos, y luego sus inmigrantes, que significaban un serio perjuicio, porque en vez de poblarse con una raza inferior -decía Alberdi- podrían poblarse con las inmigraciones blancas, cultas y desinteresadas de la Europa.

No deseaba una política agresiva contra el Brasil, al que deseaba las mayores venturas mientras se mantuviera dentro de sus fronteras, sino intentaba poner en guardia a sus adversarios contra un Imperio que, impelido por la tradición colonialista y anacrónica del Portugal y por el contorno geográfico, se movía inexorablemente en la misma dirección desde hacia siglos.

*A la buena causa argentina convendrá siempre una política amigable para con el Brasil. Nada más atrasado y falso que el pretendido antagonismo de sistema político entre el Brasil y las Repúblicas sudamericanas. Éste sólo existe para una política superficial y frívola, que se detiene en la corteza de los hechos. A esta clase pertenece la diferencia de forma de gobierno*¹⁰⁸.

La solidaridad americana que reclamaba no exigía que se cercenaran los lazos con la Europa, que tanto podía contribuir al adelanto de América con sus recursos y sus inmigrantes, y menos la adhesión a la doctrina de Monroe, que Alberdi denunció como substancialmente egoísta. La Doctrina Monroe, en su faz positiva, implicaba la no intervención de Europa en América pero a su vez, en su aspecto negativo, no negaba la intervención de los EE.UU. en el territorio americano.

¹⁰⁷ Alberdi, Juan Bautista (1886-1887). *Obras Completas*. T. VI. *Intereses, peligros y garantías...*

¹⁰⁸ *Ibidem*.

Sólo por una credulidad imbécil puede la América antes española, aceptar como favorable a ella la doctrina de Monroe, que profesan los Estados Unidos. Aunque antítesis de las doctrinas atribuidas a la Santa Alianza, en la América española, la doctrina de Monroe es tan aciaga para la América de origen español, como la de la Santa Alianza. Las dos tienen por objeto la conquista de la América española: la una en provecho de España, la otra en provecho de los Estados Unidos. Ambas doctrinas constituyen la consecuencia de dos ambiciones de que es objeto la América antes española¹⁰⁹.

La doctrina y la política de Monroe pareció un signo de querer entrar en esta vía de generosa participación en la gestión de los destinos del mundo. Esa doctrina es, en cierto modo, el abandono del aislamiento tradicional, pues haciendo suyos los ataques que la Santa Alianza preparaba a las Repúblicas de Sud América, la de Washington intervenía en las luchas de otros Estados extranjeros. La actitud de Monroe era la intervención contra la intervención, es decir, dos veces interventora. Pero, ¿en qué interés intervenía? En el suyo propio, en el de explotar y anexar al suyo los países que aparentaba proteger contra el despotismo extranjero¹¹⁰.

Evidentemente, EE.UU. era otro de los peligros para las Repúblicas de América del Sur.

¿Qué interés real os vale la simpatía de los Estados Unidos? Alianza militar, protección militar, no esperéis de ellos en ningún conflicto. No nos dieron la más pequeña en la guerra de la Independencia. Los consejos de Washington lo estorbarán si trata de socorrernos. Si se trata de extender a todo el continente la bandera estrellada, somos el mundo de una sola familia. Población, emigrados, capitales, manufactura, no nos darán tampoco, porque para ellos los necesitan y ellos mismos los reciben a torrentes de esa Europa a quien no quieren ver en contacto con nosotros. Nos quieren republicanos. ¿Para qué? Para conservarnos débiles, pobres, decadentes al servicio de su ambición territorial¹¹¹.

La cooperación que Sud América no recibió de Estados Unidos para conquistar su independencia de España, la recibió de la Europa y de los europeos. Empréstitos, buques, armas, generales, todo lo tuvo de Europa que ayudó a la independencia de Sud América, como había ayudado a la de Norteamérica¹¹².

¹⁰⁹ Alberdi, Juan Bautista (2002). *Escritos Póstumos*. T. VII. América.

¹¹⁰ Alberdi, Juan Bautista (1920). *Obras Selectas*. T. XIII.

¹¹¹ Alberdi, Juan Bautista (2002). *Escritos Póstumos*. T. IV. *Del Gobierno de Sud América*.

¹¹² Alberdi, Juan Bautista (2002). *Escritos Póstumos*. T. I. *Estudios Económicos*.

2.2.11. El crimen de la guerra contra Paraguay

La de Alberdi fue una de las pocas voces que en *El Crimen de la Guerra* y otras obras denunció el verdadero sentido de la campaña contra el Paraguay¹¹³.

*Abatir al Paraguay, es destruir un baluarte divisorio y protector de la descalabrada República Argentina, contra la tendencia absorbente del Imperio contiguo. Los gobernantes del Plata atacan a su propia familia, a los que hablan su lengua, profesan su sistema de gobierno y son su misma sangre*¹¹⁴.

No se buscaba liberar al Paraguay de la tiranía, sino que era una etapa de ese plan de expansión imperial. Lograda esa nueva base, el Imperio podría dirigir sus fuerzas contra Chile y Bolivia sucesivamente.

*La gran razón porque el Brasil necesita llevar sus límites hasta el Río de la Plata y sus afluentes el Paraná y el Paraguay, es que no tiene otro medio de asegurar la posesión de esos países que hoy integran el Imperio. En este sentido se puede decir que defiende su existencia misma aspirando a la adquisición de los territorios del Plata. Las Repúblicas del Plata poseen la parte inferior y la embocadura de los tres grandes ríos, que siendo brasileños de origen y en gran parte de su curso, dejan de serlo a medida que se hacen caudalosos y navegables. Esos ríos son los tres afluentes del Plata: el Paraguay, el Paraná y el Uruguay. Esos ríos son como tres puertas interiores o escusadas del Imperio, cuyas llaves están en manos del Paraguay, de la Confederación Argentina y de la Banda Oriental. Éste es el gran pecado original que tienen las Repúblicas del Plata para con el Brasil*¹¹⁵.

La guerra contra el Paraguay, además de amenazar con romper la solidaridad americana, era un crimen contra la civilización.

*La guerra es una manera de solución que se acerca más bien del azar, del juego y de la casualidad. Por eso se habla de suerte de las armas, como de la suerte de los dados. Es la fortuna ciega de las armas elevada al rango de derecho*¹¹⁶.

¹¹³ Sobre este punto y los que siguen, puede consultarse a Ruiz Romero (1969).

¹¹⁴ Alberdi, Juan Bautista (1886-1887). *Obras Completas*. T. VI. *Intereses, peligros y garantías...*

¹¹⁵ Alberdi, Juan Bautista (1886-1887). *Obras Completas*. T. VI. *Intereses, peligros y garantías...*

¹¹⁶ Alberdi, Juan Bautista (2002). *Escritos Póstumos*. T.II. *El Crimen de la guerra*.

*Si la guerra es un crimen, el primer culpable de ese crimen es el soberano que la emprende. Si esos actos son el homicidio el incendio, el saqueo, el despojo, los jefes de las naciones en guerra deben ser declarados, cuando la guerra es conocida como injusta, como verdaderos asesinos, incendiarios y ladrones*¹¹⁷.

*La guerra contra el Paraguay, cuesta a la República Argentina, diez veces más sangre y diez veces más dinero, que costó toda la guerra de la Independencia contra España: y que si esta guerra produjo la independencia del país respecto de la corona de España, la otra está produciendo la enfeudación de la República a la Corona del Brasil*¹¹⁸.

*Admitir que hay guerras de civilización, es como pretender que hay un salvajismo de progreso, una barbarie que ilustra*¹¹⁹.

La defensa de la paz y su denuncia de los peligros de la guerra le valieron las más duras críticas, de las que se defendió con sólidos argumentos.

*Luego yo he sido atacado esta vez, no por defender al Paraguay sino por defensor de la República Argentina; no por aparaguayado, como se dice en Buenos Aires, sino por argentino; no por traidor sino por patriota. El crimen de mis escritos no es la traición, es el patriotismo nacional argentino bien entendido*¹²⁰.

*No había necesidad de acudir a torpezas de ese género para explicar mi actitud argentina en la cuestión del Paraguay. Su explicación es más sencilla. Es que nunca hubo motivos suficientes para despojar de seiscientos mil habitantes esas regiones del Plata tan necesitadas de población, ni para derramar caudales mayores que los invertidos en la apertura del istmo de Suez, y que hubiera costado la comunicación de las dos costas americanas del Pacífico y del Atlántico, por cuatro ferrocarriles de trocha ancha, a través de los Andes*¹²¹.

2.2.12. ¿República o Monarquía?

En el retiro de Normandía en 1867, continuaba estudiando cuáles eran los peligros que afrontaba la revolución americana y cómo podrían salvarse las conquistas de la revolución, amenazadas por la demagogia, la guerra civil y los caudillos megalómanos. Así publica en ese año *El gobierno en Sud América según las miras de su revolu-*

¹¹⁷ Alberdi, Juan Bautista (2002). *Escritos Póstumos*. T.II. *El Crimen de la guerra*.

¹¹⁸ Alberdi, Juan Bautista (2002). *Escritos Póstumos*. T.II. *El Crimen de la guerra*.

¹¹⁹ Alberdi, Juan Bautista (2002). *Escritos Póstumos*. T.II. *El Crimen de la guerra*.

¹²⁰ Alberdi, Juan Bautista (1886-1887). *Obras Completas*. T. VII. *Peregrinación...*

¹²¹ Alberdi, Juan Bautista (1886-1887). *Obras Completas*. T. VII. *Peregrinación...*

ción fundamental, cuyo propósito era verificar en qué forma podía organizarse el gobierno en los países sudamericanos.

Ante el espectáculo que ofrecían las periódicas revueltas sudamericanas y su incapacidad para constituir gobiernos regulares que respetaran los derechos fundamentales, llegó a suponer que la salvación podía consistir en implantar una monarquía representativa, según el modelo inglés, y de acuerdo con la tradición de Mariano Moreno, Belgrano, San Martín, Rivadavia, Alvear y Pueyrredón, y en los países vecinos, la de Sucre y Bolívar.

¿Estaba echando por la borda toda su labor? Por el contrario, aunque republicano por instinto, por educación, por simpatía, la experiencia le mostraba que la monarquía era la mejor manera de evitar los vuelcos de tirano a tirano. Los fines de la revolución se perderían si no se lograba la paz social; y así sostiene que todo el problema está en saber si debemos gobernarnos como nos gusta o como nos conviene.

La idea de la monarquía no era ajena a la revolución. No se había arraigado en la América revolucionaria por una infortunada casualidad. Recuerda Alberdi que la habían deseado los jefes de la Independencia, y la había buscado el general San Martín en las negociaciones con el general Laserna. Pero las familias reales de Europa temieron enviar sus parientes a asumir una tarea tan arriesgada. Las prevenciones americanas contra la monarquía tenían su origen en la aplicación de ese sistema durante el régimen español, bajo la forma humillante de una colonia. Sin embargo, la experiencia comprobaba que si en América se contaban dieciséis repúblicas y seis monarquías, sólo una, la República de Chile, vivía en paz, y en cambio los estados monárquicos gozaban de gobiernos regulares y pacíficos. Las últimas prevenciones eran alentadas por los caudillos, que se resistían a perder una ventajosa industria, con la instalación de gobiernos regulares.

Por otra parte Alberdi retoma los valores de la intervención Europea en América. Las intervenciones de las potencias europeas en América, tan fustigadas, no eran siempre arbitrarias. Las justificaba el derecho internacional, ante los atropellos de los gobiernos que aniquilaban las normas básicas de la vida civilizada. En esos casos, la intervención era un derecho de legítima defensa, basado en el principio de la solidaridad entre las naciones, sus destinos e intereses, solidaridad que se estrechaba a medida que se multiplicaban las relaciones recíprocas del comercio y de la cultura. Si alguna vez el gobierno extranjero era un opresor, muchas veces era un libertador.

*No todas las intervenciones son justas, pero no todas son ini-
cuas... si la inseguridad se convierte en regla general, la intervención*

*nace a su lado, como regla correlativa... lo mismo sucede cuando el gobierno existe, pero es absoluto y arbitrario por sistema, como fue el del general Rosas...*¹²².

Cuando los gobiernos desentonados vociferaban que las intervenciones amenazaban la soberanía del país, usaban un pretexto digno de caciques, puesto que el verdadero interés del país consistía, por el contrario, en que respetaran los principios institucionales que atropellaban con tanto entusiasmo. El horror que sentían por las intervenciones esos gobernantes, era de la misma clase que la aversión de los secuestradores hacia la policía. Era además incongruente, ya que la vida de América desde su descubrimiento, hacía tres siglos, se había desenvuelto gracias a una continua intervención europea. Aún los promotores de la revolución americana, Miranda, Bolívar y San Martín, habían utilizado la ayuda inglesa y francesa contra España.

2.2.13. La comunidad internacional y los derechos internacionales del hombre

Una de las ideas más adelantadas de Alberdi fue sostener la existencia de una comunidad internacional. Si bien en su *Memoria* habló de un continentalismo americano para la solución de los problemas locales, la concepción alberdiana es universal.

¡La unión americana!. Sin duda que es bella cosa la unión de medio mundo. Pero hay otra unión más alta y más bella, que es la unión del mundo entero, la unión de los dos mundos, la unión universal: idea cristiana y grandiosa, que excluye la de una división de la familia humana en dos familias extrañas y sin vínculo de parentela: una de Europa, otra de América: división que no sólo es contraria a la verdad cristiana, sino también a la verdad histórica, pues la familia que se pretende americana, porque habita en América, no es otra que la familia europea, instalada en América, con sus idiomas, creencias, usos, leyes, instituciones, etc. Se confunde la unión con la unidad, la unión y la unidad con la uniformidad. Dos pueblos independientes son susceptibles de unión. La unión no los refunde, ni confunde en uno solo. La unión los deja independientes entre sí. Todos los días celebran unión perpetua, por sus tratados internacionales [...] La uniformidad puede existir sin unión ni unidad. Toda Sud América es un ejemplo de esta verdad. En todas ellas la legislación civil heredada, el

¹²² Alberdi, Juan Bautista (2002). *Escritos Póstumos*. T. IV. *Del Gobierno de Sud América*.

¹²³ Alberdi, Juan Bautista (2002). *Escritos Póstumos*. T. VII. *América*.

sistema de gobierno adquirido, el idioma, las creencias religiosas y los usos son uniformes; pero ninguna especie de unidad ni de unión existe entre ellas [...] ¹²³.

En su espíritu, la idea de la unión era una obra a la que todos los pueblos del mundo estaban llamados a realizar.

Es preciso que las naciones de que se compone la humanidad formen una especie de sociedad o de unidad, para que su unión se haga capaz de una legislación y de un gobierno más o menos común. Esta obra está en vías de constituirse por la fuerza de las cosas, bajo la acción de los progresos y mejoramiento de la especie humana que se opera en toda la extensión de las tierras que le sirven de morada común ¹²⁴.

Para Alberdi, tal como lo sostiene en *El Crimen de la Guerra*, la libertad era el instrumento mágico que llevaría naturalmente a la unificación y pacificación de los Estados entre sí, ya que un pueblo no necesita sino ser árbitro de sus destinos para guardarse de verter su sangre y su fortuna en guerras producidas las más veces por ambición criminal de sus gobiernos.

A medida que los pueblos son dueños de sí mismos, su primer movimiento es buscar la unión fraternal de los demás ¹²⁵.

Sobre esta cuestión relativa a la resolución de los conflictos, Alberdi adelanta el principio de que cuando la humanidad esté organizada en un cuerpo más o menos homogéneo...

[...] estará en condiciones de recibir instituciones de carácter judicial, por las cuales puede el mundo ejercer su soberanía en la decisión de los pleitos de sus miembros nacionales, que hoy se dirimen por la fuerza armada de cada litigante, como en pleno desierto y en plena barbarie ¹²⁶.

Alberdi no preveía la creación de un super-estado, en el cual las soberanías nacionales quedarían absorbidas o disminuidas.

[...] es más verosímil que cada nación acabe por gobernarse en sus negocios propios, como se gobierna el pueblo-mundo, es decir, sin autoridades comunes, que no el que la humanidad llegue a constituirse en una autoridad universal a imagen de la de cada nación [...] ¹²⁷.

¹²⁴ Alberdi, Juan Bautista (2002). *Escritos Póstumos*. T. VII. América.

¹²⁵ Alberdi, Juan Bautista (2002). *Escritos Póstumos*. T. II. *El Crimen...*

¹²⁶ *Ibidem*.

¹²⁷ *Ibidem*.

*Para que las naciones formen un pueblo y se gobiernen por leyes comunes, no es necesario que se constituyan en confederación, ni tengan autoridades comunes a la imagen de las de cada Estado. [...] La patria, al contrario, es conciliable con la existencia del pueblo múltiple compuesto de patrias nacionales, como la individualidad del hombre es compatible con la existencia del Estado de que es miembro. La independencia nacional será en el pueblo-mundo, la libertad del ciudadano-nación, como la libertad individual es la independencia de cada hombre, dentro del Estado de que es miembro*¹²⁸.

Vemos que en el concepto alberdiano, la comunidad internacional, el pueblo-mundo, el soberano de los soberanos existe por la ley natural que ha creado cada nación. No importa que no tenga ley ni autoridad común.

*Cada día se hace más estrecha por el poder mismo de la necesidad, que las naciones tienen de estrecharse para ser cada una más rica, más feliz, más fuerte, más libre. A medida que el espacio desaparece bajo el poder milagroso del vapor y de la electricidad; que el bienestar de los pueblos se hace solidario por la obra de ese agente internacional que se llama el comercio, que anuda, encadena y traba los intereses unos con otros mejor que lo haría toda la diplomacia del mundo; las naciones se encuentran acercadas una de otra, como formando un solo país [...] La prueba de que es un hecho, aunque no constituido todavía, es que los soberanos actuales, cada vez que quieren justificar su conducta hacia otros Estados, apelan instintivamente a ese juez supremo de las naciones que se llama el género humano, pueblo-mundo*¹²⁹.

¿Pero cómo hacer perdurable la paz y la libertad entre las naciones de modo que se establezca esa unidad deseada? A través de los múltiples lazos que generan los tratados de comercio, para cuyo cumplimiento es necesaria la paz, creando con ello una dependencia mutua entre las naciones.

¿Queréis establecer la paz entre las naciones hasta hacerles de ella una necesidad de vida o muerte? Dejad que las naciones dependan unas de otras para su subsistencia, comodidad y grandeza. ¿Por qué medio? por el de una libertad completa dejada al comercio o cambio de sus productos y ventajas respectivas. La paz internacional de ese modo será para ellas el pan, el vestido, el bienestar, el alimento y el aire de cada día. [...] Esa dependencia mutua y recíproca, por el noble vínculo de los intereses, que deja intacta la soberanía de cada una, no solamente aleja la guerra porque es destructora para todos, sino que, también, hace de todas las naciones una especie de nación

¹²⁸ Alberdi, Juan Bautista (2002). *Escritos Póstumos*. T. II. *El Crimen...*

¹²⁹ *Ibidem*.

*universal, unificando y consolidando sus intereses, y facilita por este medio la institución de un poder internacional, destinado a reemplazar el triste recurso de la defensa propia en el juicio y decisión de los conflictos internacionales: recurso que, en vez de suplir a la justicia, se acerca y confunde a menudo con el crimen*¹³⁰.

Pero si fue notable la afirmación de la existencia de una comunidad internacional, mucho más notable y adelantada fue la posición de Alberdi sobre la existencia de derechos internacionales del individuo. Es precisamente en un capítulo de *El crimen de la guerra* titulado “Derechos internacionales del hombre”, donde sostiene que:

*Las personas favoritas del derecho internacional son los Estados; pero como éstos se componen de hombres, la persona del hombre no es extraña al derecho internacional [...] En último análisis, el hombre individual es la unidad elemental de toda asociación humana; y todo derecho, por colectivo y general que sea, se resuelve en último término en un derecho del hombre. El derecho internacional, según esto, es un derecho del hombre, como lo es del Estado; y si puede ser desconocido y violado en detrimento del hombre lo mismo que del Estado –tanto puede invocar su protección el hombre individual, como puede invocarlo el Estado, del que es miembro el hombre*¹³¹.

2.2.14. Algunas notas finales sobre el pensamiento alberdiano

*¿Si mis escritos hubieran obtenido todo lo que buscaban, qué hubiese sucedido? Que hoy vivirían treinta mil argentinos enterrados en esa guerra que nunca debió tener lugar; hoy contendría el Tesoro cincuenta millones aplicables a las mil útiles empresas de mejoramiento material. El país no conocería el cólera ni el vómito negro; vivirían las víctimas que han hecho esas dos epidemias traídas por la guerra; el Paraguay sería paraguayo, en vez de ser brasileño; la República Argentina tendría ese aliado de su raza; los archivos públicos no habrían necesitado quemarse; ni los trofeos de la gloria argentina desaparecido para ser reemplazados por los del Paraguay*¹³².

Alberdi fue un fiel representante de la joven generación del '37 y como integrante de ella tuvo el mérito de haber descubierto el cami-

¹³⁰ Alberdi, Juan Bautista (2002). *Escritos Póstumos*. T. II. *El Crimen...*

¹³¹ *Ibidem*.

¹³² Alberdi, Juan Bautista (2002). *Escritos Póstumos*. T.X. *Ensayos sobre la sociedad, los hombres y las cosas de Sud América*.

no de salvación frente a la guerra entre las dos concepciones de vida que representaban los federales y los unitarios.

Gracias a su actitud inicial de dirigir su mirada hacia la realidad y la experiencia, encontraría los datos para una interpretación más justa y desapasionada del problema argentino, y de ella recogería las inspiraciones para postular una política renovadora y vivificante.

Cuando, en 1837, afirmaba en el *Fragmento* que Rosas era un representante que descansa sobre la buena fe, sobre el corazón del pueblo, no hacía sino expresar un hecho de la realidad que los unitarios habían desconocido. La realidad del pueblo. Es que a la luz de las doctrinas sociológicas que por entonces se difundían desde Francia, los hombres de pensamiento descubrieron la existencia de un enigma previo a todo planteo político: el enigma de la realidad social. Así, el problema no radicaba, para Alberdi, en la persona de Rosas.

El conocimiento de esta realidad, su tarea de autognosis, lo llevaría a postular, conociendo qué fuerzas se movían en lo profundo para provocar esa adhesión voluntaria a la tiranía, una política de largo alcance contra el tirano, contra la tiranía y contra las circunstancias que hacían posible su existencia. La preocupación de Alberdi y de su generación fue conocer a ciencia cierta cuáles eran los caracteres sociológicos de esa mayoría, para adaptarlos a una forma institucional que teniendo en cuenta su naturaleza, impidiese una nueva tiranía.

Esta generación propuso una política constructiva para el futuro, y si esa política fue eficaz -recalquémoslo nuevamente- se debió sobre todo a que su interpretación de la realidad tomó en cuenta elementos que la generación anterior había desdeñado.

Varios autores han sostenido que la discriminación entre lo político y lo social fue el mérito mayor de esta generación al advertir que las soluciones políticas carecían de fundamento si no se analizaba a fondo la realidad social. Y Alberdi cumplió fielmente ese postulado.

Hija de Mayo, esa juventud volvía a esos ideales para rastrear la huella del espíritu revolucionario, olvidada en la práctica, pero firme y profunda. Se preparó para la lucha en la proscripción y cumplió su deber poniendo su inteligencia al servicio de lo que llamó la "regeneración" del país. Regenerar al país era, ante todo, no volver a caer en los viejos errores. Su punto de partida era claro: ni mera restauración de viejos idearios fracasados, ni exageradas concesiones a la realidad espontánea; la tarea debía lograr el triunfo de los ideales de progreso, sobre la base de la transformación previa de la realidad.

La forma política no podía encontrarse en ninguna de las formas sociales que existían por entonces y que constituían dos concepciones de vida que habían enfrentado al país: la unitaria y la federal. Dos tradiciones parecían hallarse en lucha en todo el proceso histórico desarrollado desde la revolución: la hispanocriolla, heredada y conservada con vigor por las masas rurales y los grupos conservadores, y la europea (francesa especialmente) adoptada con ciega adhesión por las minorías ilustradas.

La generación de 1837 advirtió el error de los hombres de la Revolución y de los unitarios. Si bien se consideraba sucesora de los ideales de Mayo, repudiaba los medios puestos en práctica por el unitarismo para hacer triunfar sus concepciones; veía a esa tradición política esterilizada por su ciega adhesión a los principios y su incapacidad para adaptarlos a las necesidades reales, lo que la hacía inservible para afrontar la transformación de la realidad social argentina. Todos los hechos señalaban el fracaso de los unitarios y de su democracia doctrinaria. Para Alberdi, su error estuvo en no comprender el sentimiento religioso del pueblo, en proclamar el dogma de la voluntad pura del pueblo, sin restricción ni límite.

Tan arraigado como el sentimiento localista y los hábitos rurales estaban estas formas fanáticas de religiosidad que el pensamiento liberal había ignorado. Ni la generación de Mayo ni el unitarismo habían descubierto los problemas económicos y sociales del país. Pese a haber luchado por los derechos del pueblo, éste había levantado contra los unitarios sus propias e irreductibles reivindicaciones y había preferido con categórica decisión al hombre que consideraba genuino intérprete de su propia concepción de la vida: Rosas. El partido federal significaba, a los ojos de la juventud ilustrada, no sólo la concreción del localismo, sino también la perduración de las formas coloniales de vida.

Era necesario, a sus ojos, destruir a Rosas, pero no era menos urgente eliminar toda posibilidad de que volviera a resurgir un despotismo semejante; este peligro subsistiría de mantenerse el principio de soberanía total del pueblo, porque la mayoría, dada la situación social y espiritual del país, se hallaba incapacitada para el ejercicio reflexivo de la democracia representativa. Esta concepción de los hechos inclinó a cierto desdén aristocrático por el pueblo, a una especie de despotismo ilustrado, traducido en la opinión de que era necesario reducir en el futuro la influencia que éste ejercía sobre la vida política.

No era difícil descubrir la senda por donde encauzar a la nación. En cuanto representaban formas políticas definidas, tanto el unitarismo como el federalismo habían fracasado como formas puras; pero parecía evidente que había en ambas doctrinas elementos valiosos y era necesario combinarlas en formas mixtas. Entre la

cosmovisión de las masas antiprogresistas que representaba el federalismo y de las minorías utopistas del partido unitario, Alberdi encontrará la solución en la superación dialéctica de ambas posiciones, en la conciliación de la realidad nacional con los ideales doctrinarios, esto es, en la idea de una soberanía nacional que reúna las soberanías provinciales sin absorberlas en la unidad panteísta.

Sus *Bases* no son sino el resultado un esfuerzo titánico para hallar las fórmulas jurídicas de esa conciliación. Y en mérito a esa convicción buscó, con elementos de unidad y elementos de federación, la salida para la antinomia que había devorado la República. Y si esa política triunfó, fue porque trataba de abrazar todos los elementos del complejo social.

Pero no era la propuesta de Alberdi una construcción teórica sino la consagración legal de una situación de hecho, porque el Estado rosista había realizado ya, como lo reconocían sus propios enemigos, esa fusión de principios; sólo era necesario sustituir a la despótica voluntad el imperio de la ley. Y este anhelo comenzó a ser, por obra de la experiencia, la aspiración general de todos los sectores del país hartos de sangre y de opresión que encontró respaldo en la figura de Urquiza.

Pero la institucionalización política de un orden suponía la existencia de un elemento social que abrazara dicha causa. Y dada esta lógica, la realidad social argentina mostraba tan sólo una vaga imagen de la necesidad de este cambio. Además poseía poca conciencia de su naturaleza como nación. Pareció entonces imprescindible e impostergable para Alberdi trabajar en el fortalecimiento de la conciencia nacional, único medio de dar vida y vigor a los pueblos sudamericanos.

Los medios ya han sido expuestos: procurar, por la inmigración, un cruzamiento de la tradición hispanocriolla con la de otros pueblos de distinta sensibilidad política. Había que devolver a la vida religiosa su antigua pureza y su sentido espiritual. Finalmente, había que acudir a la cultura francesa y anglosajona para desarrollar la capacidad creadora en otros aspectos de la vida distintos de los que la tradición hispánica había legado. Alberdi sostuvo que los argentinos debían darse una constitución para realizar un determinado proyecto, para tener población, para tener caminos de hierro, para ver navegados nuestros ríos, para ver opulentos y ricos nuestros Estados.

La Argentina necesitaba una audaz política social que modificara de raíz hábitos que no eran los adecuados para la emergencia de un orden estable y progresista. Se requería para eso barrer con trabas y reglamentaciones y abrir la economía para permitir el ingreso

irrestringido de personas y de capitales desde el exterior. Para alcanzar este resultado, Alberdi propuso una política de muy amplias libertades civiles (religiosas, culturales, económicas, de prensa, de asociación, etc.).

El cambio podía hacerse por caminos diversos. En forma radical, abrupta, rompiendo con hábitos y tradiciones criollas, o con ritmo evolutivo, gradual, prestando respetuosa atención a las costumbres heredadas del pasado. Alberdi optó por el segundo camino. Esta aproximación gradualista a la realidad surgía de un genuino temor al caos y a la guerra civil.

Las bases de Alberdi para la organización del país se encontraban en hallar una fórmula para construir lo que llamó “la república posible”, sin caer en los abismos de la utopía. Es que los males de Sudamérica provenían, para él, de haber intentado infructuosamente un salto al vacío desde la monarquía absoluta a la “república verdadera”. Debería haber una etapa intermedia entre uno y otro modelo.

Así, la república posible era la herramienta provisoria para contener las embestidas del caos político hasta que las libertades civiles se asentaran en hábitos y costumbres que permitieran el pasaje a la “república verdadera”. La solución ofrecida por Alberdi y recogida por la Constitución de 1853, era la institución de un Poder Ejecutivo fuerte, de un Presidente republicano (en cuanto limitado por una ley superior), que tuviera algunos de los rasgos del viejo monarca. Era un camino intermedio entre la experiencia estadounidense y la chilena.

Llegamos a un punto central del pensamiento alberdiano: la dicotomía entre libertades políticas y civiles. La libertad civil abriría los caminos para implantar la nueva cultura, porque el establecimiento de garantías traería inmigración, industria y riquezas.

La fórmula alberdiana prescribe la coexistencia de dos tipos de república federativa: la *república abierta* y la *república restrictiva*. La república abierta estaría regida por la libertad civil; en ella tienen cabida todos los ciudadanos, nacionales y extranjeros que hagan uso de las garantías consagradas por el texto constitucional. Es la república plena de posibilidades, con una población numerosa, que ofrecerá el ámbito adecuado para incorporar los valores de innovación y de cambio: para traer inmigración, extender las comunicaciones, implantar la industria y propagar la educación. La otra, la república restrictiva, estaría construida sobre la limitación de la libertad política: la participación en el gobierno se reduce a un pequeño número de ciudadanos que, habilitados para intercambiar el papel de elector y de representante, hacen suyo un proceso de aprendizaje por el cual el acto de ejercer gobierno forma parte y es un valor propio de su conducta habitual.

En la república restrictiva, a través de la limitación del derecho electoral, prima la voluntad reflexiva de los hombres públicos naturalmente preparados para tomar sobre sí el manejo de la suerte de todos. La totalidad, sin embargo, estará dada en la fórmula alberdiana por la conjunción de la república restrictiva más la república abierta. Mientras en una los que participan mediante el uso de la libertad política delegarán de modo voluntario su capacidad potencial de mando, en la otra los habitantes afincados en un territorio permanecerán dirigidos por un sistema de control impuesto desde afuera.

Con ello, se cumpliría la ley del progreso entre América y Europa. Sólo después, el pueblo, imbuido de esta cultura cívica, adquiriría la cultura política y podría gozar de las libertades políticas. Sólo entre pueblos libres, económicamente fuertes e interdependientes, la solidaridad americana lograría alcanzarse. Sólo entonces tendría sentido el ideal bolivariano de la unión americana.

Esta nueva interpretación de la realidad y esta nueva política postulada para el futuro triunfaron al fin: estaban arraigadas en los hombres que abatieron a Rosas en 1852 y cristalizaron en la Constitución Nacional sancionada el año siguiente. La acción de los tres primeros presidentes constitucionales de la nación unificada no fue sino la realización de la política postulada por aquel movimiento que se inició en 1837. La labor de Alberdi fue seria y para muchos triunfó porque supo ajustarla a su propia realidad, la única posible por entonces.

Juan Bautista Alberdi fue el autor de esta fórmula prescriptiva que gozó de perdurabilidad hasta alcanzar su cenit en el régimen político de la generación del '80. Por ello, no debe asombrarnos que fuera Roca quien, en los años finales de la vida de Alberdi, intentase, aunque sin éxito, que el Congreso le otorgase una pensión. Este gesto evidencia el reconocimiento de una generación a la otra.

Fue la fórmula alberdiana la que sirvió de guía a esta nueva generación para la consagración exitosa de la República agro-exportadora, ciertamente que con una base política restrictiva. Pero no debemos olvidar que la constitución que proponía era de transición y no definitiva.

2.3. Repensando el americanismo a partir de Alberdi

La nación debe analizarse como un proceso pues nunca es algo dado. Si entendemos con Renan (2006), que la nación se nos presenta como una gran solidaridad que se asienta en un pasado com-

partido y proyecta a los miembros hacia el futuro por el consentimiento mutuo de vivir juntos, no sólo los nacionalismos locales sino también el americanismo ha sido parte de nuestra historia¹³³.

Como hemos visto, el americanismo no fue un dato de la realidad sino un objetivo a alcanzar a través de un recorrido arduo y complejo. La historia compartida es una de las fuentes del nacionalismo americano¹³⁴. Ello no desmiente nuestra afirmación anterior en cuanto a que el proceso de formación de la nación fue posterior a la Independencia, antes bien, demuestra que, en cuanto reconstrucción o reinterpretación histórica, el americanismo es una construcción que tiene todos los rasgos del mito¹³⁵.

Se encuentran todas las condiciones necesarias para la generación de un mito: los héroes y la edad de oro en la gesta de la Independencia; el Otro que nos amenaza y nos define por exclusión; la promesa de redención en una América unida. Tampoco están ausentes los elementos que caracterizan a una nación: el origen común, el idioma, la religión y costumbres compartidas, la geografía, las instituciones así como las necesidades e intereses que hacen que los Estados de nuestro subcontinente compartan un destino y futuro en común.

Hoy, más que nación política, por carecer de instituciones adecuadas, el americanismo se nos presenta como nación cultural. La nación, entendida como cuerpo social más o menos sólidamente estructurado, culturalmente homogéneo si bien diferenciado en su interior, tiene derechos históricos, privilegios, ordenamientos y particularidades que el

¹³³ Si entendemos la nación como la capacidad de integración comunicativa, gracias a la cual un pueblo desarrolla una nueva conciencia comunitaria y se reconocen como una nacionalidad, resultaría evidente que nuestros países estaban (y están) muy lejos de ello en el proceso independentista y hasta finales del siglo XIX.

¹³⁴ Los antecedentes coloniales no son escasos. El primero lo encontramos en la "Carta a los españoles americanos" del jesuita peruano Juan Pablo Vizcardo y Guzmán de 1792. También en el venezolano Franciso de Miranda, quien introduce el concepto de Estado continental.

¹³⁵ Según Mircea Eliade (1993) el mito cuenta una historia sagrada; relata un acontecimiento que se produce en el tiempo inmemorial, el tiempo fabuloso de los comienzos. En otras palabras, el mito cuenta cómo tuvo origen una realidad, sea ésta la realidad total, el cosmos, o sólo un fragmento: una isla, una especie vegetal, un comportamiento humano, una institución. Según Girardet (1999), que la noción sigue confundiendo con la de mistificación: ilusión, fantasma o camuflaje, pues el mito altera los datos de la observación experimental y contradice las reglas del razonamiento lógico; se interpone como una pantalla entre la verdad de los hechos y las exigencias del conocimiento. Aclara también, que ambas nociones son válidas al mismo tiempo.

Estado debe custodiar, garantizar y respetar justamente porque la nación lo ha ayudado a formar (Campi, 2006:102). ¿Por qué no reclamar lo mismo de los Estados Latinoamericanos respecto de “Nuestra América”? El americanismo y los procesos de integración han seguido trayectorias paralelas pero nunca se han tocado ¿Por qué no transformar el americanismo en una nación política?

Son necesarias instituciones que cuiden, ayudan a consolidarse y promuevan el americanismo. La experiencia del MERCOSUR ha demostrado que la existencia de gobiernos con perfiles políticos afines, de ningún modo permite superar las tensiones originadas por las diferencias estructurales y de políticas de los Estados miembros¹³⁶. Por otro lado, en el proceso de negociación de la UNASUR hemos advertido las diferentes visiones y marcos ideológicos que sobre la integración sudamericana tienen los mandatarios: para algunos, la integración potencia la capacidad de negociación externa mientras que para otros, desde una visión comercialista, la integración coadyuva a la ampliación del mercado interno; para algunos, confirma liderazgos naturales, para otros, crea un desequilibrio regional; finalmente, para algunos, favorece al desarrollo socioeconómico mientras que para otros, no hay otra opción frente a la globalización¹³⁷.

La integración económica aparece como una de las mejores estrategias para la ampliación de los débiles mercados nacionales y en este sentido, es una necesidad compartida. Pero la integración no es un valor en sí mismo porque depende del modelo, grado, objetivos y de sus instrumentos (Mellado, 2007).

¹³⁶ Las insuficiencias institucionales y de políticas comunes llevan a recurrentes contradicciones entre las políticas comerciales aplicadas en los ámbitos nacionales y los compromisos asumidos regionalmente. Así se originan conflictos que obstaculizan el avance del proceso y lo sujetan a la voluntad de los gobiernos nacionales de turno, ante la discordancia con las percepciones políticas y económicas que guían las negociaciones (Mellado, 2006).

¹³⁷ No desconocemos que en el actual debate sobre la integración subyace otro, relacionado con la globalización y el rol del Estado en la economía. En efecto, ¿pueden los procesos de integración reducir los efectos nocivos de la globalización? No hay un respuesta unívoca (Stuhldreher, 2006), pero entendemos que la integración sobre bases americanistas no debe ser un proceso reactivo. Respecto a la segunda cuestión, ¿qué papel debe asumir el Estado tanto en la concepción como en la implementación de las políticas de integración? Tampoco las respuestas son únicas, aunque entendemos que tanto el Estado como los pueblos deben ser coactores del proceso.

Hasta ahora, los procesos de integración latinoamericanos han sido economicistas: por haber puesto sus objetivos sólo en el comercio, no han sido capaces siquiera de cumplirlos¹³⁸. Es cierto que no se puede prescindir de los elementos económicos pero tampoco ignorar que la realidad no es sólo económica ni la económica radica únicamente en el comercio¹³⁹.

Por lo que hemos visto del capítulo anterior, la UNASUR parece encaminarse hacia un paradigma de “*potenciación de la capacidad de negociación externa*” y “*desarrollo socioeconómico*”, lo que supone un cambio en la perspectiva de la integración. Sin embargo, plantea dudas sobre la correspondencia entre la manifestación retórica de las declaraciones y las acciones en pos de la integración, como también sobre su legitimidad y viabilidad política.

No es necesario renegar de los procesos de integración actualmente en marcha; debemos reclamar su institucionalización y fortalecerlos con políticas de armonización social, cultural y política¹⁴⁰. En este sentido, adherimos a quienes afirman que sin la existencia de factores culturales, políticos y económicos confluyentes, no se podría pensar en profundizar los esquemas de integración¹⁴¹. En efecto, resulta difícil pretender que se avance en un proceso de integración, con cesión de soberanía, sin superar la lógica del Estado soberano-autónomo que entiende a la integración como un proceso de pérdida de soberanía y poder¹⁴².

¹³⁸ El comercio no ha demostrado ser un buen sustento legitimador de los procesos de integración intentados en la segunda mitad del siglo XX. Es por ello que, apenas se cambian los presupuestos de conveniencia económica, los procesos se desmoronan, entran en crisis o renegocian.

¹³⁹ Como ya decía Schaposnik (1995), en estas construcciones teóricas el sujeto de la economía se convierte en destinatario de las políticas dejando de ser actor.

¹⁴⁰ En efecto, en una Región en la que en la mayor parte de las exportaciones se dirigen a destinos en otros continentes, es necesario repensar los objetivos de la integración y nuestro posicionamiento en el mundo pues, caso contrario, como señala Gudynas (2007), todos los proyectos de integración física no harán más que potenciar esas políticas extractivas y la dependencia.

¹⁴¹ En el aspecto económico, es la integración concebida como un proceso multidimensional “*de naturaleza dinámica, en virtud del cual las economías nacionales se fusionan solidariamente en una nueva unidad económica y política compleja*” (Marchal, 1970:123).

¹⁴² Los gobiernos locales, que crearon nacionalismos particulares, son sumamente dependientes, todo lo contrario al concepto de Nación que pretendieron crear. De ahí que si la integración es la forma para romper la lógica de la dependencia, el americanismo es el contenido que le da vida a esa forma.

Los magros resultados de los procesos de integración hasta ahora alcanzados, son la mejor argumentación para plantear su reorientación. El americanismo dará fuerza a ese proceso pues como todo mito, cumple una función explicativa al proponer cierto número de claves para la comprensión del presente y ordenar el caos desconcertante de los hechos y los sucesos. Por otro lado, cumple también una función de movilización por todo lo que vehiculiza de dinamismo profético. Por último, el mito cumple también una función de reestructuración social: el mito político es instrumento de reconquista de una identidad en riesgo (Girardet, 1999).

Decir que el americanismo, como comunidad nacional de alcance continental, debe comportarse como un mito no significa que sea una ilusión o ficción. La existencia de rasgos comunes no es suficiente para el surgimiento de una comunidad nacional: no pueden crearse naciones de la nada¹⁴³. Muy por el contrario, “Nuestra América” tiene todas las características que la identifican como una nación cultural y es una nación política en potencia.

El americanismo es también una construcción que debe ser elaborada y reelaborada. Y en este sentido, nos recuerda Habermas (2000) que la identidad (tanto individual como colectiva) debe considerarse como el fruto de un proceso de aprehensión. De ahí la importancia que deben tomar -y que hasta ahora no han tenido- los procesos educativos y prácticas de relación inspiradas en una ética americana y post-estatal.

Por ello coincidimos con Tunnermann Bernheim (1995:155) cuando afirma que debemos “... pensar en América Latina como región y reinventar el proceso de integración, que por cierto no se limita únicamente a la economía y los mercados, sino que es un amplio proceso político y cultural”. Ese debe ser el principal objetivo de la UNASUR.

Bibliografía

- ALBERDI Juan Bautista. (1886-1887). *Obras Completas*. La Tribuna Nacional, Buenos Aires.
- ALBERDI Juan Bautista. (1920). *Obras Selectas*. Librería la Facultad, Buenos Aires.

¹⁴³ “Construir” la nación, no es lo mismo que “inventarla” totalmente. Como afirma Campi (2006) por más modernas y artificiales que puedan ser consideradas, las naciones tienden habitualmente a estructurarse sobre la base de un patrimonio suficientemente sólido y compartido de mitos, memorias, relaciones sociales, valores y símbolos, típico de una comunidad históricamente asentada en un territorio.

- ALBERDI Juan Bautista. (2002). *Escritos Póstumos*. Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.
- ALBERINI Coriolano. (1966). *Problemas de la historia de las ideas filosóficas en la Argentina*. Prólogo de Rodolfo AGOGLIA y Estudio Introdutorio de Norberto RODRÍGUEZ BUSTAMANTE. Universidad Nacional de La Plata, La Plata.
- CAMPI Alessandro. (2006). *Nación: léxico de política*. Nueva Visión, Buenos Aires.
- CASSIRER Ernst. (1968) *El mito del Estado*, F.C.E., México.
- CIAPUSCIO Héctor. (1985). *El pensamiento filosófico-político de Alberdi*. Ediciones Culturales Argentinas, Buenos Aires.
- ELIADE, Mircea. (1993). *El mito del eterno retorno*. Alianza, Madrid.
- GIRARDET Raoul. (1999). *Mitos y mitologías políticas*. Nueva Visión, Buenos Aires.
- HABERMAS Jürgen. (2000). *La constelación posnacional*. Paidós, Barcelona.
- INGENIEROS José. (1957). *La evolución de las ideas argentinas*. Ed. El Ateneo, Buenos Aires.
- ITURRIETA Aníbal y GARCÍA ROMÁN Eva. (1998). *Antología del pensamiento político, social y económico de América Latina. Juan Bautista Alberdi*. Ediciones de Cultura Hispánica, Madrid.
- KORN Alejandro. (1983). “Filosofía Argentina”, en *Influencias filosóficas en la evolución nacional*. Ed. Solar, Buenos Aires.
- MARCHAL Andre. (1970). *Integración y regionalización en la economía europea*. Edit. Seminarios y Ediciones S. A., Madrid, España.
- MAYER Jorge. (1963). *Alberdi y su tiempo*. Eudeba, Buenos Aires.
- MELLADO Noemí Beatriz. Coord. (2007). *MERCOSUR-ALCA. Articulación de las negociaciones internas y externas*. EDULP, La Plata.
- MELLADO Noemí. (2006). “Desafíos que plantea la Comunidad Sudamericana de Naciones. Entre transformaciones y continuidades”. Ponencia presentada en el 52° Congreso Internacional de Americanistas, Sevilla, España, 17 – 21 de julio de 2006.
- PALACIOS Alfredo. (1928). “La juventud universitaria y la tentativa de fascismo en la Argentina” en *Universidad y democracia*. Claridad, Buenos Aires.
- PALACIOS, Alfredo. (1928). “La juventud universitaria y la tentativa de fascismo en la Argentina” en *Universidad y democracia*. Claridad, Buenos Aires.
- PEREZ GUILHOU Dardo. (1984). *El pensamiento Conservador de Alberdi y la Constitución de 1853*. Ed. Depalma, Buenos Aires.
- RENAN Ernest. (2006). *¿Qué es una Nación?* Ed. Sequitur, Madrid.
- ROMERO Luis Alberto y Lilia Ana BERTONI. (1989). “Movimientos migratorios en el Cono Sur. 1810-1930” en *Asia y Africa en América Latina y el Caribe*, México. Siglo XXI/UNESCO.

- RUIZ ROMERO Isidoro. (1969). *El pensamiento internacional de Alberdi*. Eudeba, Buenos Aires.
- SAN MARTINO María Laura. (1996). *Alberdi y la conciencia nacional*. Ciudad Argentina, Buenos Aires.
- SARRÍA Gustavo. (1999). *Fuentes ideológicas del fragmento preliminar al estudio del derecho de Juan Bautista Alberdi*. Ediciones Del Copista, Córdoba.
- SCHAPOSNIK Eduardo C. (1995). "Teoría de la Integración Económica. Un modelo para la integración Latinoamericana", Mimeo, La Plata.
- TEJADA RIPALDA Luis. (2004). "El americanismo. consideraciones sobre el nacionalismo continental" en *Cuadernos Americanos* n° 82- julio - agosto 2000, Universidad Autónoma de México.
- TERÁN Óscar. (1983). "América Latina, Positivismo y nación" en *Antología de América Latina* (t. 3) Ed. Katún, México.
- TUNNERMANN BERNHEIM Carlos. (1995). "América Latina. La visión de los científicos sociales", en *Nueva Sociedad*, N° 139, setiembre-octubre, Caracas.
- WERZ Nikolaus (1995). *Pensamiento sociopolítico moderno en América Latina*. Nueva Sociedad, Caracas.

BLANCA

CAPÍTULO III

La Integración Sudamericana

por NOEMÍ B. MELLADO

El origen de la UNASUR remite a su lanzamiento en la Declaración de Cusco con el nombre de CSN, denominación que se cambió en el 2007 por la actual UNASUR. Sus objetivos se fueron delineando en sucesivas Cumbres y en las declaraciones emanadas de las mismas, aunque el tratado de su constitución presenta propósitos más ambiciosos, desde la perspectiva de otras dimensiones, no determina el nivel de profundidad que se pretende lograr con este proceso integrativo.

El contexto en el que se va desarrollando el proceso como afirma Rúa Boiero (2008: 10) es “*confuso y contradictorio*” y hay “*declaraciones de cooperación, solidaridad y unidad en una integración profundizada versus conflictos que enfrentan posiciones nacionales y subregionales que aparecen como difícilmente conciliables en los hechos*”.

A partir de reconocer la importancia que adquiere un verdadero proceso de integración en Sudamérica, revalorizar el concepto de integración multidimensional, y en un entorno externo que de incidencia en esta vinculación de mayor envergadura se formulan los siguientes interrogantes clave ¿Cuáles son las convergencias y/o las divergencias políticas y/o ideológicas entre los miembros que permiten encarar la nueva propuesta? ¿Podrá ser la energía el nuevo factor de articulación regional? ¿Qué importancia tienen las relaciones con la UE?

El recorrido se inicia, en la primera sección, en los hechos fundacionales, con el fin de construir una narrativa que exprese las

motivaciones políticas e ideológicas de los gobiernos y permita evaluar las convergencias o divergencias que pudieren existir entre sí, teniendo en consideración factores externos de incidencia.

Como el proceso sudamericano se vincula de alguna manera con los procesos preexistentes cuando sea necesario se remitirá a los mismos ya que también tienen proyección en este marco por el cual sin embargo presenta una diferenciación imprecisa con relación al espacio más amplio de América Latina y el Caribe, que en muchos aspectos no permite distinguirse. De allí que se enfrenten problemas metodológicos en cuanto a los niveles de análisis ya que se entrecruzan los nacionales con los subregionales y regionales.

Si bien el proyecto implica un nuevo desafío para Sudamérica e incluso para América Latina y el Caribe, en el artículo 20 del tratado constitutivo se expresa la voluntad de hacer crecer al espacio geopolítico al prever que a partir del quinto año de la entrada en vigor del tratado cualquier otro país podrá solicitar su adhesión como Estado Miembro. En consecuencia podría pensarse que el nuevo proyecto constituiría el cimiento de la integración latinoamericana y caribeña.

En una segunda sección se analiza a la energía como factor de articulación regional con el fin de dar respuesta al interrogante que plantea respecto a si constituye un proceso virtuoso de integración sectorial que contribuya a la seguridad energética subregional, conforme a la importancia económica-estratégica que tiene.

En la última sección, se aborda otro factor externo de incidencia derivado de las negociaciones en que están embarcados los dos procesos de integración pre-existentes en América del Sur, en el marco de la asociación estratégica de UE/ALC.

3.1. Convergencias y divergencias en la UNASUR

En este punto se aborda a la UNASUR como objeto político-ideológico y se la examina como una posible “convergencia de motivaciones políticas”.

Para tal fin se tiene en cuenta las declaraciones contenidas en los documentos oficiales y se la complementa con el de la prensa escrita como fuente histórica de información -desde los dos diarios de mayor circulación nacional¹- sobre los hechos investigados,

¹ Se eligieron los diarios de mayor circulación y número de ejemplares que editan; la Nación tiene una tirada diaria de 250.000 ejemplares que los días domingo duplica y el Clarín es de 500.000 ejemplares y que, al igual que el anterior, duplica el mismo día de la semana. Si bien no se

a fin de acceder al discurso de los actores decisionales, al más alto nivel político, compartiendo en este sentido la posición de Sidicaro (1993:240) que sostiene que un diario implica “una matriz de decodificación de los hechos sociales que organiza el conocimiento sobre una realidad que al mismo tiempo construye”.

La UNASUR, como ya se explicitara previamente, parecería enmarcarse dentro de un nuevo paradigma, implicando un cambio respecto a los anteriores. Sin embargo los propósitos de potenciar la capacidad de negociación externa y el desarrollo socioeconómico se encontrarían limitados por el predominio de divergencias entre los miembros, las que llevarían a un menor nivel de integración.

Afirma Diamand (1985) que el paradigma no sólo orienta los conceptos, el análisis, los valores, sino también la selección de datos de la realidad que se debe tener en cuenta. Precisamente, los efectos perversos de la estrategia de desarrollo neoliberal de las últimas décadas con secuelas en términos de pobreza, indigencia y concentración de riqueza y el acrecentamiento de la marginación sudamericana en el sistema internacional, lleva a objetar por parte de los gobiernos regionales no sólo las políticas socio-económicas sino también las de inserción internacional originando nuevas expectativas. No obstante, cuando los gobernantes aluden de forma genérica a la integración podrían estar hablando de distintas cosas, dado que al respecto no existe un pensamiento homogéneo y su historia respondió a diferentes paradigmas -por lo que se remite al Capítulo I-. De allí que el discurso de los actores contenido en los documentos fundacionales de la hoy UNASUR y el de la prensa escrita constituye un rico material a investigar.

3.1.1. Entre el proyecto sudamericano y el norteamericano

El proyecto sudamericano de integración se origina en la propuesta brasileña de constitución del ALCSA ante la iniciativa de EEUU de acoger a otros países latinoamericanos en el TLCAN. La iniciativa de Brasil era acorde a los objetivos y prioridades que había definido para el área, así “*América del Sur reemplaza a América Latina como referencia principal*” (Turcotte, 2009: 792). Aunque la actitud brasileña ha tenido variadas interpretaciones desde el punto de

desconoce la influencia de alguna línea editorial, se trató de superar esta limitación tomando al diario en su totalidad y al artículo de forma integral, teniendo en cuenta que contuvieran alguna parte del discurso de los principales actores. El período considerado es desde diciembre de 2004 a mayo de 2009.

vista teórico (Stuhldreher, 2006), en términos generales apuntaba a liberalizar el comercio regional y fortalecer la capacidad de negociación externa con países extrarregionales. Ello se explica por un lado, en la política exterior brasileña que aspiraba para sí el status de potencia regional y a jugar un rol influyente en las relaciones internacionales, por otro la integración hemisférica no constituía un mayor incentivo ya que el mercado del país del norte no tiene mayor significación en el destino de las exportaciones brasileñas.

Con el lanzamiento del ALCA en la Cumbre de Miami -diciembre de 1994² - Brasil reforzó esta idea dando origen a divergencias dentro del MERCOSUR. Ellas derivaron de la política externa argentina tendiente a mantener “relaciones carnales” con el país del norte -gobierno de Menem-, incorporarse al TLCAN y a acelerar las negociaciones hemisféricas.

En el ámbito de discusión del ALCA los temas con diferentes matices eran semejantes a los que se planteaban en el ámbito multilateral. Ya en las prenegociaciones se exhibían las diferencias existentes entre la posición del norte y la del sur. La propuesta norteamericana pretendía establecer disciplinas más rigurosas que las existentes a nivel multilateral tendientes a regular aspectos vinculados a la propiedad intelectual, los servicios, las compras gubernamentales y las inversiones. En cambio, la mercosureña aspiraba a incluir el desmantelamiento de los subsidios y apoyos agrícolas que el gobierno estadounidense daba a la producción³, tema derivado por éstos al ámbito de negociaciones multilaterales. De este modo, el bloque aún no consolidado corría el riesgo de ser subsumido en el proyecto hemisférico. Los temas de interés de EEUU inicialmente fueron contemplados en el TLC que firmara con Canadá para pasar luego a engrosar la materia negociada en la Ronda de Negociaciones

² Bill Clinton presidió la Cumbre de las Américas, donde 34 presidentes del hemisferio, excluida Cuba, lanzaron las bases para concretar el ALCA. La discusión se centró en nueve áreas: acceso a mercados para productos agrícolas e industriales; inversiones; servicios; compras gubernamentales; defensa comercial-derechos antidumping y compensatorios; propiedad intelectual; política de competencia; y un mecanismo regional para la solución de las controversias derivadas de la aplicación del Acuerdo. Temas como democracia, derechos humanos, corrupción, educación, seguridad, son parte del proceso de las Cumbres, pero no se incluyeron en la negociación del ALCA. Las cuestiones ambientales y laborales se incorporaron, en noviembre de 2004, al tercer borrador.

³ El mayor obstáculo que debían salvar era la negativa estadounidense a negociar los subsidios que destina a su producción agrícola, en los que actualmente invierte cerca de U\$S 29.000 millones anuales.

de Uruguay del GATT de la que devino la OMC -1 de enero de 1995-, ampliando en consecuencia la cobertura del comercio de bienes.

Frente a esta alternativa, Brasil trataría de contraponer una agenda sudamericana a la norteamericana, centrada ésta exclusivamente en los nuevos asuntos del comercio internacional. De tal forma, el presidente Fernando H. Cardoso convocaba a los gobernantes de toda Sudamérica a la Cumbre de Brasilia de agosto de 2000.

En el inicio del nuevo siglo Sudamérica se vio sometida a nuevas crisis financieras y recesivas, con consecuencias sociales, en términos de pobreza y desocupación, y políticas que derivaron, en algunos países, en problemas de estabilidad democrática. También comenzaron a modificarse las condiciones en el mapa político regional con la llegada por vía electoral de gobiernos con un tinte más progresista y la iniciativa del ALCA empezó a presentar diversas dificultades debido a los cuestionamientos que suscitaba.

En la Cumbre de Brasilia, además de los mandatarios de los países andinos y mercosureños, participaron Surinam y Guyana, dos países que, pese a ser partes del Tratado de Cooperación Amazónica, han permanecido tradicionalmente aislados de la región y cercanos al Caribe. Se excluyó a México que históricamente compitió con Brasil por su liderazgo en América Latina, sumado a que las fronteras difusas entre el espacio sudamericano con el de América Latina y el Caribe lleva, en muchos casos, a que ese país adquiera un papel protagónico en cuestiones relacionadas con el desarrollo político de la región (Peña 2009). Por ello, al definirse al regionalismo en clave sudamericana Brasil queda como líder natural de la subregión (Sanahuja, 2009: 31).

En esa Cumbre se abrió el camino hacia la creación de un espacio económico sudamericano con proyecciones políticas, por la necesidad de profundizar mecanismos de concertación para articular posiciones externas conjuntas frente a las negociaciones hemisféricas y multilaterales y, desde el punto de vista económico, la de ampliar el comercio y mejorar la infraestructura física asociada al mismo. En este sentido las palabras del mandatario brasileño son elocuentes la unidad del bloque constituye “... *la reafirmación de la propia identidad de América del Sur como región*”. Agregó: “*La vocación de América del Sur es la de ser un espacio económico integrado, un mercado ampliado por la eliminación o reducción de trabas y obstáculos al comercio, y por la mejoría de las condiciones físicas en transportes y comunicaciones*” (Moniz Bandeira, 2004: 505)⁴.

⁴ Discurso dado en ocasión del almuerzo ofrecido al Presidente Ricardo Lagos. Brasilia 13 de julio de 2000.

Aunque en la Declaración Final se instaba a una integración entre el MERCOSUR y la CAN, institucionalizando la alianza entre ambos, el llamado “Comunicado de Brasilia” se centró en el fortalecimiento de la democracia, la lucha contra la pobreza, el narcotráfico y la promoción de la integración física; respecto a este último tema se consideró que la construcción de una adecuada infraestructura de carreteras, vías fluviales y telecomunicaciones era un paso vital para llegar a una integración verdadera. En ese sentido se estableció un Plan de Acción para el desarrollo de la infraestructura regional -en áreas de energía, transporte y comunicaciones-. El Banco Interamericano de Desarrollo -BID- presentó en la reunión la llamada Iniciativa para la Integración de Infraestructura Regional Sudamericana -IIRSA-, con unos 160 proyectos, algunos ya en ejecución, y en áreas semejantes a las del Plan de Acción.

El pragmatismo de los gobiernos de Chile y de los integrantes del MERCOSUR empañó la voluntad política original al reincidir Chile en sus negociaciones para lograr un Tratado de Libre Comercio -TLC- con EEUU e iniciar el MERCOSUR, por presión de Argentina y Uruguay, las negociaciones directas con el país del Norte -fuera del marco del ALCA-. Finalmente la propuesta no pudo avanzar debido a las dificultades políticas y económicas imperantes en el Cono Sur (Ruiz Caro, 2006).

En una segunda reunión en Guayaquil -2002- los presidentes se refirieron a la necesidad de integrarse en un espacio común, basado en principios democráticos, para dejar atrás el atraso y la pobreza. Este “espacio común” al que se refería el llamado “Consenso de Guayaquil” comprendía la integración física y económica.

A raíz del fracaso de la V Conferencia Ministerial de la OMC de Cancún en septiembre de 2003, EEUU inició una ofensiva tendiente a lograr, en el ámbito hemisférico a través del ALCA, lo que no pudo conseguir en el marco multilateral mundial, poniéndose de manifiesto en la VIII Reunión Ministerial sobre Comercio en Miami -noviembre, 2003-. Mientras la posición estadounidense -apoyada por Chile, México y Canadá- se inclinaba a incluir en las negociaciones temas como servicios, compras gubernamentales, inversiones y propiedad intelectual, la promovida por Brasil -compartida por el MERCOSUR, Ecuador y Venezuela- pretendía abarcar el comercio agrícola, subsidios y acceso a mercados, dificultando los temas de interés de los EEUU (Mellado, 2009). Se acordaron dos niveles de negociación: uno que fija derechos y obligaciones generales para todos y otro de acuerdos bilaterales y plurilaterales -sin necesidad de ser suscriptos por todos- entre países o grupos de países para adquirir derechos y obligaciones más profundos que en el general. Por tanto, los temas duros tales como compras estatales, políticas de competencia, leyes

antidumping, regímenes de inversión, propiedad intelectual, subsidios agrícolas y derechos compensatorios, podrían ser objeto de los acuerdos más específicos (Mellado, 2007).

La iniciativa brasileña, al tiempo de ofrecer resistencia a las presiones estadounidenses, mantiene las negociaciones en el plano hemisférico y bilateral preservando la integración mercosureña como elemento de apoyo en las negociaciones comerciales multilaterales y redireccionando los temas sensibles al ámbito de la OMC (Vigevani-Passini, 2004). Sin embargo, al cambiarse una estrategia amplia por una por etapas, a partir de la suma de acuerdos bilaterales o por grupos de países⁵ (ver Cuadro 4), EEUU se perfila de todos modos como el eje en un sistema radial de acuerdos bilaterales recíprocos y logra la liberalización competitiva con aquellos países que estén de acuerdo en pagar los costos de acceder a sus mercados. Como afirma Bouzas (2004) en el nuevo regionalismo la discriminación se convierte en un ingrediente clave de las estrategias de negociación estadounidense, no como sustituta, sino como un complemento del multilateralismo. La táctica emprendida podría asimismo debilitar a los países de la región y de este modo acorrallar al MERCOSUR, de allí que podría resultar “*más peligrosa que el propio ALCA*” (Estay Reyno, 2005a:33).

Desde el año 2003 los Estados miembros del MERCOSUR vienen declarando su acuerdo en negociar en conjunto con el ALCA; cada uno de ellos tiene su propio interés y ha jugado su estrategia de negociación, resintiendo al propio bloque. Tanto Argentina como Brasil no encaran la relación con el MERCOSUR en forma excluyente y sus respectivas políticas en materia exterior tienen un fuerte contenido pragmático; los brasileños se han orientado a extender el esquema subregional a otros miembros, como modo de mejorar sus condiciones de negociación extrarregionales, y se han resistido a profundizarlo en aquellos aspectos que pudieren afectar su autonomía (Vigevani-Ramanzini, 2009).

En ese contexto, la Comunidad terminó naciendo en la tercera reunión presidencial, en Cusco -diciembre de 2004-, en donde se concluyó que, con acuerdos de libre comercio entre sí ya firmados y obras de infraestructura en marcha y con recursos asegurados, la integración podía dar un paso más político. Al respecto decía el ex ministro brasileño de Relaciones Exteriores Luiz Felipe Lampreia (2005): “*Nuestro objetivo inicial no era llegar a una Comunidad Sud-*

⁵ Agrega a los acuerdos ya celebrados con México y Canadá a Chile, a los países de América Central -por medio del acuerdo del CAFTA del 28 de mayo de 2004 suscripto por Costa Rica, Nicaragua, El Salvador, Honduras y Guatemala y el 5 de agosto del mismo año se le sumó la República Dominicana, conocido como DRCAFTA- a Colombia, Perú y Panamá.

americana. Apenas queríamos un encuentro de alto nivel para fomentar la integración de la región en sus diferentes niveles, especialmente el físico”. Precisamente para Brasil, desde el origen, el proyecto sudamericano tuvo una lógica política acompañada siempre de un fuerte énfasis en el desarrollo de la conectividad física y energética fundamentada en su ubicación geográfica, necesidades y potencialidades.

Las reuniones preparatorias a la Cumbre ya exhibían diferentes posiciones en el ámbito subregional. Al tiempo que el subsecretario de Política Latinoamericana de la Cancillería argentina -Dario Alessandro (2004)- participaba en las discusiones previas manifestando: “*Estaríamos creando una criatura con pies de barro si primero no solucionamos los conflictos y profundizamos la integración en los bloques que ya existen*”, el mandatario brasileño Luiz Inácio Lula Da Silva (2004a) le otorgó al proyecto una función estratégica simbolizada en «*el fortalecimiento de toda la región*”. Esta posición era totalmente divergente a la que sostuviera el Presidente argentino que expresó a la prensa: “*Voy a las [reuniones protocolares] que juzgo que son importantes para el país*» (Kirchner, 2004a). De todos modos no concurrió a la Cumbre y le desconoció toda trascendencia aún a las decisiones que de ella pudieren derivar.

La Argentina apuntaba en esa instancia a un acuerdo cuyo avance fuera a paso moderado y su contenido real producto del tiempo (Nación, 8/12/04); a diferencia de Brasil que aspiraba a crear un bloque con verdadero peso mundial, que le permitiera potenciar su liderazgo en el concierto internacional y una mejor defensa de sus intereses nacionales. Manifestó el presidente brasileño en la Cumbre: «*Brasil... sabe de la importancia que tiene su participación política en este proceso de integración...*» (Lula da Silva, 2004b). «*Antes los presidentes sólo sobrevolaban América del Sur para ir a Washington. Yo prefiero pagar el costo interno de viajar cuantas veces sea para lograr una integración que beneficie a los pueblos*» (Ibidem). La idea tiene como propósito convertir a Sudamérica en un actor político. Aunque Brasil lideró la propuesta, Venezuela desde el año 2000 la viene acompañando con una clara oposición al ALCA articulada con su estrategia política de consolidación de un mundo multipolar y de contención al avance estadounidense en la región a diferencia de Argentina que, como afirma Giacalone (2008), exhibe un menor compromiso con la integración sudamericana que los otros dos países.

La Cumbre se convirtió en un centro de expresión de las divergencias ideológicas regionales y conceptuales de la integración por parte de los presidentes al momento decisional. Hugo Chávez (2004) afirmó que “*... si la integración no toma en cuenta lo social, no sirve. Tenemos que hablar de distribución de la riqueza*”. A ello respondió Lula da Silva (2004c) sosteniendo que prefería apostar primero al crecimiento para después soñar con una distribución más justa. El

Presidente chileno Ricardo Lagos (2004) pidió en esa instancia una integración más concreta en materia física y comercial.

En el documento fundacional se resaltaba nuestra historia y valores comunes como también una identidad sudamericana compartida. La CSN se presentó como un nuevo desafío al pretender *“desarrollar un espacio sudamericano integrado... que contribuya, a partir de una perspectiva subregional al fortalecimiento de América Latina y el Caribe y le otorgue una mayor gravitación y representación en los foros internacionales”* (Texto Oficial, 2004). Resulta claro que los gobiernos de los Estados parte aspiraban a potenciar su capacidad de negociación externa a partir de perfilar a la CSN como un eje articulador de los esquemas subregionales.

Asimismo, en el documento existe una mención expresa al desarrollo: *“el acceso a mejores niveles de vida de sus pueblos y la promoción del desarrollo económico, no puede reducirse sólo a políticas de crecimiento sostenido de la economía, sino comprender también estrategias que... aseguren una más justa y equitativa distribución del ingreso, el acceso a la educación, la cohesión y la inclusión social, así como la preservación del medio ambiente y la promoción del desarrollo sostenible”* (Texto Oficial). Esta referencia resultó promisorio al diferenciarse claramente el desarrollo del crecimiento económico. El espacio integrado resultaría del impulso de varios factores: la concertación y coordinación política y diplomática; la profundización de la convergencia entre MERCOSUR, la CAN y Chile a través del perfeccionamiento de la zona de libre comercio y su evolución a fases superiores de la integración económica, social e institucional a los que se asociarían los gobiernos de Surinam y Guyana; la armonización de políticas que promuevan el desarrollo rural y agroalimentario; la transferencia de tecnología y de cooperación horizontal en todos los ámbitos de la ciencia, educación y cultura; la creciente interacción entre las empresas y la sociedad civil, teniendo en cuenta la responsabilidad social empresarial.

La Comunidad Sudamericana de Naciones *“establecerá e implementará progresivamente los niveles y ámbitos de acción conjunta, promoviendo la convergencia sobre la base de la institucionalidad existente, evitando la duplicación y superposición de esfuerzos y sin que implique nuevos gastos financieros”* (Texto oficial). Se elimina de esta manera la idea original de crear instituciones, como pretendía el gobierno de Brasil a diferencia de la posición argentina que proponía una institucionalidad débil. Lo cierto es que el documento fundacional refleja una insuficiente perspectiva a largo plazo, ya que el progreso del proyecto sudamericano mantiene el status quo en lugar de ponerse de acuerdo sobre los objetivos sustantivos y los mecanismos para lograrlos.

Las diferencias en cuanto a los objetivos perseguidos por los mandatarios de Argentina y Brasil se expresaron en la Cumbre del MERCOSUR⁶. Allí Néstor Kirchner (2004b) alegó que *“El MERCOSUR es nuestro bloque de pertenencia regional”*; ningún país de la zona *“... es por sí mismo ni tan grande ni tan fuerte como para prescindir del destino regional”*, cuestionando de todos modos la pretendida consolidación del liderazgo brasileño en la región y poniendo de manifiesto una vez más su menor compromiso con la propuesta sudamericana. También aseguró que si no se respetaban los acuerdos macroeconómicos fundacionales del bloque, no habría MERCOSUR ni institucionalización y habría que olvidarse de la CSN, supeditando el avance institucional del MERCOSUR y de la propuesta sudamericana a la consolidación de los acuerdos comerciales entre Argentina y Brasil.

3.1.2. Primera Cumbre de la CSN.

Al inicio de un nuevo año, el mandatario argentino puso de relieve la ambigüedad de su discurso al declarar, en ocasión de la visita del Presidente venezolano, que espacios como el MERCOSUR, la CAN y la CSN, *«deben ser los vehículos para lograr el retroceso de nuestros males»*, y *«... la base de nuestro futuro está en el fortalecimiento de los organismos regionales y en la construcción de la unidad sudamericana»* (Kirchner, 2005). La integración sudamericana no ha tenido relevancia en los documentos oficiales argentinos ni en los discursos de su presidente, al contrario existe una referencia más pronunciada hacia la unidad latinoamericana (Giacalone, 2008) y es aquí donde se notan los niveles difusos entre los subregional y regional.

Frente a los recelos argentinos el Presidente Lula da Silva (2005a) ratificaba su liderazgo al expresar *«Brasil tiene obligación...»* de impulsar el desarrollo de los vecinos sudamericanos ya que constituye *«... la mayor economía, tiene la mayor población, es el país de mayor potencial científico y tecnológico»*. Este liderazgo fue admitido por Estados Unidos en la palabra de su secretario adjunto para América Latina cuando reconoció a Brasil como el *«líder de la región»* (Noriega, 2005).

La crisis ecuatoriana, por la que se destituyó al Presidente Lucio Gutiérrez, constituyó otro foco de tensión en el ámbito subregional. El mismo se originó luego de que Brasil emitiera, de manera unilateral, un comunicado en nombre de la CSN, llevando de tal forma a la reacción argentina en palabras de su canciller: *“En el episodio de Ecuador, la Argentina rápidamente adoptó la posición de que lo importante era Ecuador, no era quién se pronunciaba primero. La posi-*

⁶ Ouro Petro, Brasil, 15 de diciembre de 2004.

ción óptima era que los tres agrupamientos -el Grupo de Río, la Comunidad Sudamericana de Naciones y la OEA-, hicieran un comunicado... preferimos de una manera profesional salirnos del medio de la discusión de quién decía qué cosa e ir al ámbito regional por autonomía, que es la OEA” (Bielsa, 2005 a). Estas palabras cuestionan en última instancia a la pretendida proyección internacional brasileña a través de la representación regional. Asimismo Brasil no contó con el apoyo suficiente por parte del resto de los países de la región no sólo en esta instancia sino también con relación a su candidatura a la OMC. En efecto, las diferencias subregionales en política externa fueron aumentando como lo reconoció el canciller argentino respecto a la candidatura brasileña a la OMC “... comprometimos nuestro apoyo al candidato uruguayo, Carlos Pérez del Castillo... antes de que la candidatura de Seixas Correa... fuese oficializada. Cuando el gobierno de Tabaré ratificó su candidatura, Argentina no hizo más que honrar su palabra” (Bielsa, 2005 b).

Las reformas del Consejo de Seguridad de la ONU y la designación del Secretario General de la OEA motivaron nuevas divergencias. Mientras Brasil junto a Alemania, Japón e India pretendían ser protagonistas de esta reforma y pasar a ser nuevos miembros permanentes, dejando de lado a Argentina y México, los argentinos apoyaban a Italia, España y Pakistán para evitar una modificación que los debilitara en sus respectivas regiones, a la vez que sostenía una banca rotativa para la región (Clarín, 20/4/05). El criterio argentino, conforme a Lula da Silva (2005b), se debió a que la aspiración brasileña causaba «celos» entre los países vecinos, aunque Brasil no puso empeño en convenir con sus vecinos las bases de apoyo a su candidatura. En cuanto a la segunda, la designación en el cargo de José Miguel Insulza, chileno, despertó los recelos de Bolivia y Perú y obligó al Presidente mexicano Vicente Fox a levantar la candidatura de su canciller.

En medio de este clima enrarecido y confuso, ya como integrantes de la CSN, los presidentes o representantes de los doce países se reunieron en Brasilia⁷ con el fin de establecer los objetivos y estrategias a seguir en el relacionamiento sudamericano. Esta Cumbre reveló la falta de consenso e ideas, acerca de las finalidades, modos, estructura e instrumentos que debían definirse para iniciar el camino a la concreción de la CSN. El Presidente de Brasil destacó la importancia de la infraestructura al sostener que «La base de la Comunidad Sudamericana de Naciones es la integración de la infraestructura física». Manifestó, que «La Comunidad Suramericana de Naciones es más que una construcción política y jurídica, fruto de voluntarismo”. Reforzó: «Estamos reunidos aquí para profundizar los compromisos que

⁷ Reunión Cumbre de Brasilia, 29 y 30 de septiembre de 2005.

asumimos en Cusco, en diciembre pasado. En aquella ocasión, lanzamos las bases de la Comunidad Sudamericana de Naciones. Afianzamos nuestra convicción en una historia compartida, en un destino común. Estamos decididos a concretizar un sueño de integración y unidad que animó los eminentes de nuestra independencia". Por último, solicitó *"menos retórica y más acción"* (Lula da Silva, 2005c).

En la "Declaración Presidencial y Agenda Prioritaria" se define que *"la esencia de la Comunidad Sudamericana de Naciones es el entendimiento político y la integración económica y social de los pueblos de América del Sur"*. Se determina que en el campo económico, los propósitos de la CSN *"incluyen el avance y la consolidación del proceso de convergencia encaminado al establecimiento de una zona de libre comercio sudamericana con miras a la reducción de asimetrías en cuanto sea posible mediante la complementación de las economías de los países de América del Sur"*. A tal fin se tendrán en cuenta el trato preferencial y diferenciado planteado en el ACE 59 de la ALADI. La zona de libre comercio será lograda a través de la convergencia de los procesos CAN y MERCOSUR, a cuyas secretarías encomendaron la tarea de preparar una propuesta de convergencia entre esos y otros acuerdos comerciales de la región en vistas al perfeccionamiento de un área de libre comercio sudamericana. Pese al objetivo explícito de establecer una zona de libre comercio no se logró consenso a la hora de fijar una fecha concreta. Se reconoció que *"la coordinación y concertación política y diplomática que afirme a la región como un factor diferenciado y dinámico en sus relaciones externas es un objetivo prioritario de la CSN"*. Se definieron como áreas prioritarias de la agenda: el diálogo político, la integración física, el medio ambiente, la integración energética, los mecanismos financieros sudamericanos, las asimetrías entre naciones, la promoción de la cohesión, de la inclusión social y de la justicia social, y telecomunicaciones.

El "Programa de Acción" (Texto Oficial, 2005) planteó, entre otros, el fortalecimiento de los vínculos institucionales entre el MERCOSUR y la CAN a través de la asociación recíproca de los Estados miembros de ambos sistemas más la participación de Chile, Guyana y Surinam. Se propuso crear un Foro Sudamericano de Consulta y Concertación Política a los fines de dar operatividad a los objetivos políticos y se orientó a fomentar la coordinación de programas de promoción al comercio y a las inversiones. El Plan de Acción se centra en infraestructura de transportes, energía y comunicaciones, básicamente en los proyectos del ya mencionado IIRSA. Se reafirma de tal forma la importancia de la integración energética de América del Sur, área ésta impulsada por el Presidente de Venezuela, quien manifestó en esa ocasión querer compartir el petróleo *"en primer lugar, con los pueblos más necesitados de la Tierra, co-*

menzando con el pueblo de América del Sur y con los pueblos del Caribe” (Chávez, 2005). También al agua se la consideró de incuestionable importancia estratégica y se afirmó al respecto que “la Comunidad Sudamericana de Naciones reitera su firme decisión de resguardar su aprovechamiento de manera racional, equitativa y sustentable, preservando la conservación de sus fuentes” (Plan de Acción).

En la reunión se pusieron al descubierto los diferentes enfoques de los problemas que enfrenta la integración sudamericana. Mientras que el presidente brasileño destacó la necesidad de vencer el escepticismo y los prejuicios y resaltó la situación social regional con unos 350 millones de habitantes, la mayoría pobre, altas tasas de violencia callejera y extrema concentración de los ingresos, el presidente Lagos expuso la necesidad de disminuir la extendida burocracia que limita el comercio y el tránsito para el transporte de mercaderías. Por su parte, el Presidente Toledo, pese a afirmar que América del Sur no necesita esperar tanto tiempo como aconteció con la UE, sostuvo que es necesario fortalecer los puntos de coincidencia y mejorarlos, pero que también hay que respetar y tener suficiente grado de tolerancia para disminuir las diferencias.

El verdadero conflicto, que casi frustra la Cumbre y revela la existencia de distintas visiones, fue protagonizado por el Presidente de Venezuela cuando en la parte final del encuentro en la que se debía aprobar los documentos ya negociados, expuso «no se ha debatido a nivel presidencial la estructura fundamental» del bloque regional «...Tenemos que pensar bien cual es el rumbo, hacia dónde vamos. Hay que dar ese debate» y agregó que «Incluso no se ha debatido su nombre», proponiendo el de UNASUR, Unión Sudamericana. Denostó los actuales procesos de integración, el MERCOSUR y la CAN, como experiencias neoliberales que buscan la integración política y comercial, pero olvidan el aspecto social de responder a las necesidades de la población. Criticó asimismo la falta de plazos, métodos y objetivos. No obstante sus dichos, finalmente decidió aprobar la Declaración salvando de esta manera a la CSN de un fracaso prematuro (La Nación, 1/10/05).

3.1.3. Desde la Declaración de Cochabamba hasta la UNASUR

La Cuarta Cumbre Presidencial de las Américas⁸ fue expresión de la polarización entre las posturas en pugna: la mayoría de los países del hemisferio reconoció la contribución que los procesos de integra-

⁸ Mar del Plata, Argentina, noviembre de 2005.

ción económica y liberación del comercio en las Américas pueden aportar al logro de los objetivos de crear trabajo, enfrentar la pobreza y fortalecer la gobernabilidad democrática. Paralelamente, los países del MERCOSUR junto a Venezuela, sostuvieron la falta de condiciones necesarias para un ALCA equilibrado y equitativo. Las razones de estos contrastes podrían ser tanto externas como internas. Las primeras se relacionan con la política del país del Norte tendiente a captar país por país mediante premios y castigos, como ya se exteriorizara. Las segundas derivan de las divergencias existentes en cuanto a políticas comerciales y de seguridad, tal como la decisión paraguaya de conceder inmunidad a las tropas estadounidenses, que cumplirían en ese país una serie de ejercicios militares hasta el mes de diciembre de 2006 (Clarín, 13/9/05) y la uruguaya de firmar un nuevo acuerdo sobre inversiones y comercio con Tom Shannon, secretario de Estado Adjunto para Asuntos Hemisféricos de EEUU. Esta Cumbre tendió a consolidar la proyección del ALCA a través de diversos acuerdos de libre comercio, bilaterales y subregionales.

Pese a la postura común del MERCOSUR exhibida en Mar del Plata el eje estratégico Argentina-Brasil, reconocido por Lula (2005 d) en el Foro Social Mundial⁹ al expresar “*si Brasil y Argentina no permanecen unidos, Sudamérica y el Mercosur no serían los mismos*», no logra aglutinar al resto de los países integrantes, quienes aducen indiferencia por parte de los socios mayores. Así en la XXIX Cumbre del bloque, Tabaré Vázquez (2005) proclamaba «*El MERCOSUR somos todos*» en tanto Nicanor Duarte Frutos (2005) aseveraba “*todavía no constituimos un mercado común auténtico*».

El predominio de gobiernos progresistas en el ámbito regional no implica orientaciones ideológicas convergentes respecto a EEUU. Precisamente, en contraposición a la perspectiva hemisférica y mostrando abiertamente una posición antiimperialista cuyo objetivo prioritario es la construcción de un mundo multipolar frente al unilateralismo y la hegemonía estadounidenses, Venezuela lanzó a partir de un acuerdo de complementación económica con Cuba, el ALBA¹⁰, que se defi-

⁹ Enero de 2005.

¹⁰ Oficialmente Chávez la propuso en la III Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Asociación de Estados del Caribe realizada en Isla Margarita, en el año 2001. En ese camino el 14 de diciembre de 2004, firmó, en La Habana, un acuerdo para la aplicación del ALBA que modificaría y ampliaría el Convenio Integral de Cooperación que suscribieran en octubre del año 2000. Bolivia se incorporó a dicha iniciativa en abril del 2006. Además participa Nicaragua que se sumó en enero de 2007, Dominica y Honduras en el 2008 y el 24 de junio de 2009 en la VI Cumbre Extraordinaria del Alba, realizada en Carabobo, se formalizó la incorporación de

ne por «la lucha contra la pobreza y la exclusión social». En cambio otros países, imbuidos por el pragmatismo, han suscripto TLC's con los EEUU. De tal forma Perú rubricó un acuerdo semejante a los que firmaran Chile, Colombia y México y llevó a decir a Chávez (2006a) que la CAN “no sirve si no beneficia a los pobres y los indígenas” presentando formalmente su retiro en abril de 2006 y solicitando su incorporación al MERCOSUR. Por su parte, Evo Morales sostuvo que “Perú y Colombia optaron por la desintegración”. En este escenario de discrepancias el nuevo gobierno democrático de Bolivia se sumó a la iniciativa bolivariana sellando en la Habana el Tratado de Comercio de los Pueblos para enfrentar a los tratados que algunos países de la región negociaran con EEUU. También están aquellos que tienen una conducta ambivalente -Uruguay y Paraguay-; sin embargo, el resto de los países del MERCOSUR rechazan los acuerdos bilaterales pese a que en conjunto, bajo el liderazgo de Brasil, con mayor o menor intensidad priorizan la integración sudamericana sin renunciar a entendimientos con otras áreas.

El 8 y 9 de diciembre de 2006 se celebró en Bolivia la II Cumbre de la CSN. En la Declaración de Cochabamba se destacó la necesidad de un nuevo modelo de integración con identidad propia que incluyera tanto los avances y logros de la CAN y el MERCOSUR como la experiencia de Chile, Guyana y Surinam, yendo más allá de la convergencia de los mismos. Se establecieron los principios superiores: solidaridad y cooperación como rectores de las relaciones internacionales; soberanía; respeto a la integridad territorial y autodeterminación de los pueblos; paz para que América del Sur siga siendo una zona de paz y solución pacífica de controversias; democracia y pluralismo en cada uno de los países sudamericanos y en el proceso de integración; armonía con la naturaleza para un desarrollo sostenible; y derechos humanos, señalando que estos son universales, interdependientes e indivisibles, y destacando que se deberá dar impulso tanto al desarrollo de los derechos civiles y políticos como a los derechos económicos, sociales y culturales, reconociendo el derecho al desarrollo como un derecho sustantivo.

Se señalaron como principales objetivos de la integración regional: la superación de las asimetrías para que resulte equitativa; el establecimiento de un nuevo Contrato Social Sudamericano que implicaría llevar adelante una promoción de la integración con rostro humano; una integración energética que fuese integral, sostenible y solidaria; la creación de infraestructura para la interconexión

Ecuador, San Vicente y Las Granadinas, así como Antigua y Barbuda. También Paraguay y Granada se vincularon en calidad de observadores.

de los países miembros; la cooperación económica y comercial. Se subrayó como objetivo fundamental la promoción del crecimiento y desarrollo económico y la promoción del bienestar de todos los sectores de la población reduciendo de esta forma la pobreza. También se plantearon, entre otros temas, la integración financiera; la industrial y productiva, privilegiando el rol de las pequeñas y medianas empresas; la cooperación en materia ambiental; y la participación ciudadana mediante mecanismos de diálogo entre las instituciones y la sociedad civil.

En dicha declaración se presentó un Plan Estratégico para la Profundización de la Integración Sudamericana, el cual incluía aspectos referidos al fortalecimiento de la institucionalidad, a los diálogos político y externo, a la coordinación tanto en el ámbito de la OMC como en las instituciones financieras multilaterales y, a los parlamentos. Además se estableció la Comisión de Altos Funcionarios para asegurar la aplicación de las decisiones presidenciales y ministeriales. Asimismo los presidentes han invitado al Parlamento Andino y al del MERCOSUR a considerar el diseño de mecanismos conducentes al establecimiento de un espacio parlamentario sudamericano.

En esa Cumbre se pusieron una vez más de manifiesto las diferencias ideológicas que separan a los mandatarios. El presidente de Venezuela señaló: *«Estamos sufriendo el mal de la impotencia, la impotencia política, necesitamos un viagra político»* y reiteró sus críticas respecto al MERCOSUR y la CAN sosteniendo que *“no sirven”, “No son instrumentos adecuados para la era que estamos viviendo, son instrumentos para la elite»* (Chávez, 2006b). También propuso crear una institucionalidad dotada de poderes supranacionales a lo que se opusieron Brasil, Argentina y Chile ya que ninguno quiere perder la mínima parte de soberanía en instituciones sudamericanas (Turcotte, 2009).

En la reunión se manifestó la voluntad de los dirigentes de “colocar la piedra fundamental para la Unión Sudamericana”. Por otra parte, en la propia declaración se reconocieron las diferencias políticas e ideológicas de sus miembros al expresar: *“Nos planteamos un nuevo modelo de integración con identidad propia, pluralista, en medio de la diversidad y las diferencias, reconociendo las distintas concepciones políticas e ideológicas, que corresponden a la pluralidad democrática de nuestros países”* (Texto Oficial, párrafo 6). También se fijó realizar una Cumbre Presidencial sobre Integración Energética en abril de 2007.

A principios de 2007 una vez más el MERCOSUR se convirtió en la caja de resonancia de los conflictos regionales en una nueva Re-

unión de jefes de Estado¹¹. El canciller uruguayo reclamaba por el conflicto con Argentina; Bolivia pese a haber solicitado su incorporación al MERCOSUR como miembro pleno sin dejar la CAN, expresaba su estado de conflictividad con Brasil en palabras de su presidente *“Bolivia quiere por su gas un precio justo... No es posible que Bolivia siga subvencionando gas a Brasil”* (Evo Morales, 2007). Luego, con una actitud crítica hacia Colombia agregó: *“en la región son los países que viven con dignidad, con soberanía, antiimperialistas, antineoliberales”*, los que crecen económicamente; al contrario de Colombia donde, *«con el pretexto de la lucha contra el narcotráfico, EE.UU. ha invertido millones y millones pero sigue habiendo déficit fiscal y comercial»*. Sus términos fueron repelidos por Álvaro Uribe quien sostuvo: *«América Latina tiene que comprender su diversidad y respetarla, sin fundirse en un modelo único»* (ibidem).

En este clima entre los días 16 y 17 de abril se realizó en Isla Margarita la Cumbre Presidencial sobre Integración Energética, y fue allí donde se cambió la denominación de la CSN por Unión de Naciones Sudamericanas -UNASUR- estableciéndose como sede la ciudad de Quito.

3.1.4. La constitución de la UNASUR

El panorama político de Latinoamérica sufrió algunos cambios como consecuencia de las elecciones presidenciales ocurridas en el área, adquiriendo importancia la dimensión social de las políticas ante una población con más de 200 millones de pobres. Casi todos los gobiernos llevan en sus manos programas críticos a las propuestas neoliberales de los años noventa.

El cambio político favoreció a que en enero de 2008 en Cartagena de Indias los cancilleres de las doce naciones de la región acordaran el tratado constitutivo de la UNASUR.

En un contexto incierto derivado del conflicto entre Colombia y Ecuador -por violación por parte de la primera del territorio ecuatoriano al atacar un campamento de la FARC en el que falleció uno de sus jefes Raúl Reyes- y el de Argentina con Venezuela -como consecuencia de la estatización de la planta siderúrgica Sidor, cuya mayoría accionaria controlaba la argentina Techint con la participación de la brasileña Usiminas- se firmó el 23 de mayo en Brasilia el tratado de la UNASUR. Por primera vez participan en un esquema de integración sudamericano Guyana y Surinam, ex colonias de Gran Bretaña y Holanda respectivamente, las que tradicionalmente han estado ligadas a la CARICOM.

¹¹ Río de Janeiro, Brasil, 18 y 19 de enero de 2007.

Los países miembros, conforme al preámbulo del tratado, entendieron que la integración suramericana debe alcanzarse a través de un proceso innovador, que incluya todos los logros y los avances del MERCOSUR y la CAN, así como la experiencia de Chile, Guyana y Suriname, yendo más allá de la convergencia de los mismos. Esta imprecisión se complementa con el objetivo general de conformar “un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político... con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías” y al mismo tiempo fortalecer el diálogo político con miras a la concertación para reforzar la integración suramericana y la participación de UNASUR en el escenario internacional. (Texto Oficial, artículo 2 y 3). El Tratado va más allá de la convergencia entre los procesos preexistentes, como lo preveía la CSN, y como bien afirma Cimadamore-Rodríguez (2008) no prevé el grado de profundidad a alcanzar.

Pese a que se definieran algunos elementos de su estructura jurídico-institucional como una Secretaría General con sede en Quito, un Parlamento Sudamericano en Cochabamba y la iniciativa de un Consejo Sudamericano de Defensa, la Cumbre de Brasilia evidenció las dificultades políticas que se enfrentan. Al oponerse Colombia a la creación del Consejo de Defensa (Nación, 23/5/08) propuesto por Brasil, ante las ostensibles diferencias de los países sudamericanos respecto a la FARC, el mismo no pudo concretarse. Las asimetrías regionales también fueron centro de la Cumbre, aunque no se tomó ninguna medida al respecto, decía el mandatario brasileño (Lula, 2008) que la UNASUR será «*fundamental para superar las asimetrías de los países*» y que el nuevo espacio permitirá «*afianzar la estructura regional*». Sus dichos fueron ratificados por Evo Morales (Ibidem) que sostenía «*La reducción de las asimetrías es clave para la integración. Si no las superamos, la integración no es posible*». También se había planteado poner a cargo de la Secretaría General, al ex-presidente ecuatoriano Rodrigo Borja pero en la reunión anunció su renuncia alegando la ausencia de voluntad política de los países miembros para otorgar a la misma un rol importante en la creación y consolidación de la estructura del organismo.

Al poco tiempo de firmarse el acta fundacional de la UNASUR se acrecentaron las divergencias argentinas y brasileñas en la OMC y en este aspecto tampoco el MERCOSUR tuvo una posición común. Respecto a las propuestas para la apertura agrícola, Brasil, Paraguay y Uruguay la apoyaron al considerarla una buena base de negociación, en cambio para Argentina ella no satisfacía las expectativas que eran más ambiciosas. La propuesta industrial generaba respuestas más discrepantes y ello se centraba en tres aspectos: el

nivel de baja de aranceles, la cantidad de bienes excluidos y el reclamo de una mayor flexibilidad en los recortes contemplando a la unión aduanera. La Argentina, Brasil y la India venían sosteniendo una postura común sin embargo, Brasil a posteriori tomó un camino individual aceptando la propuesta de Pascal Lamy -director de la OMC- en Ginebra para que los países emergentes recorten en promedio un 54% sus aranceles en la mitad de los productos industriales.

Argentina fue acompañada en su posición divergente por la India y Sudáfrica, considerando a la actitud brasileña como poco solidaria hacia los miembros de ese grupo, creado en Cancún, en 2003 (Nación, 2008). En cambio, para el canciller Celso Amorín (2008) «*En la hora crucial y al calor de las negociaciones, es necesario hacer opciones. Sabíamos que había una diferencia de posición con la Argentina, y nuestra posición no podía quedar totalmente rehén de ella*» además agregó: «*Brasil no se distanció ni de India ni de la Argentina*». Estas divergencias dieron paso a que el director de Asuntos Económicos y MERCOSUR de la cancillería uruguaya, Elbio Roselli (2008), alegara que ante el fracaso de la Ronda de Doha, Uruguay replantearía la necesidad de acuerdos del bloque con otros países y solicitaría «flexibilidad» para que cada país socio pueda «avanzar a velocidades diferentes»: «*es evidente que Argentina eligió un modelo de desarrollo muy distinto al resto de los socios*» del esquema subregional y que el gobierno argentino está «*en un neoindustrialismo muy proteccionista del mercado interno, con lo cual no será fácil compatibilizar la negociación externa del bloque*».

Pese a todo, a la hora de ponerse en peligro la estabilidad democrática regional sus miembros reaccionaron de manera conjunta, tal como ocurrió en la cumbre extraordinaria de la UNASUR convocada por Michelle Bachelet, a cargo de su presidencia *pro tempore*, en Santiago de Chile -septiembre de 2008- para analizar y contribuir a encarar los conflictos internos que amenazaban a Bolivia, poniendo en riesgo su democracia y la unidad interna del país. Fruto de ella fue la Declaración de la Moneda en la que se ratificó el apoyo al gobierno constitucional de Bolivia y a su presidente Evo Morales. Asimismo se instó a preservar la unidad nacional y la integridad territorial, rechazando cualquier intento de golpe civil o ruptura del orden institucional que comprometiera la integridad del territorio boliviano. Mientras que Lula condicionó tanto la realización de la Cumbre como su Declaración y enfatizó en la no injerencia extranjera en Bolivia, hubo fuertes críticas de Chávez y Morales contra EEUU expulsándose a los embajadores norteamericanos en la Paz y en Caracas.

Mientras el cargo de Secretario Ejecutivo de la UNASUR permanecía vacante comenzó a gestarse a mediados del año 2008 la idea

de Ecuador apoyada por Venezuela, Bolivia y Argentina de proponer al ex-presidente Néstor Kirchner para ocupar el mismo. Ello ocasionó el rechazo abierto de Uruguay debido al papel que le cupo al ex presidente en el conflicto de las papeleras y amenazó con retirarse del nuevo esquema si la candidatura era confirmada.

Como consecuencia de la crisis internacional, en el ámbito del MERCOSUR, se tomaron una serie de medidas que afectaron al comercio recíproco tales como las licencias «no automáticas» con carácter previo a la importación aplicadas por Argentina generando reclamos por parte de Uruguay, Brasil y Bolivia; la autorización que Brasil concedió a la importación de un millón de toneladas de trigo, libre de aranceles y proveniente de terceros países, sin que medie una negociación con Argentina -principal exportador de ese producto al mercado vecino- como consecuencia del incremento de los precios del cereal, derivado del aumento de las retenciones a las exportaciones agrícolas en Argentina y del mayor consumo de países en desarrollo como China. También la decisión de Chávez de estatizar la empresa Tubos de Acero de Venezuela -Tavsa-, Materiales Siderúrgicos -Matesi- y Complejo Siderúrgico de Guayana -Comsigua-, de pertenencia del grupo argentino Techint, llevó a que la Unión Industrial Argentina -UIA- solicitara al gobierno argentino rever la decisión de incorporar a Venezuela como miembro pleno en el MERCOSUR.

En la UNASUR impera la lógica política con proyección internacional que no excluye su ampliación al resto de América Latina y el Caribe, aunque no todos tienen una dirección similar como tampoco es homogénea la concepción misma de integración y desarrollo. No obstante, al momento de negociar con los países centrales la posición mercosureña resulta más unificada que la de los países andinos. Asimismo los países del Norte buscan la inserción en el Caribe y mantienen una mayor vinculación con EEUU a diferencia de los del Sur que tradicionalmente sostuvieron un mayor acercamiento con Europa.

En resumen, sobre la base de los documentos, declaraciones, discursos e información periodística se puede corroborar nuestra afirmación de partida que los propósitos perseguidos por la UNASUR se encuentran limitados por el predominio de posiciones e intereses económicos y políticos divergentes que en las reflexiones finales de este capítulo se retomarán.

Pese a que los gobiernos regionales en el plano discursivo apoyan la estrategia de integración sudamericana en general sus compromisos e intereses difieren. Brasil es acompañado por Venezuela en éste proyecto, como freno a la hegemonía de EEUU en la región, pero para el primero su política exterior se orienta a apoyar el desarrollo nacional (Cervo, 2003) y lograr un mayor poder en el escenario mundial a diferencia del segundo, para el cual el proyecto sudamericano es una

plataforma de lanzamiento hacia la integración de América Latina que permitirá la construcción de un mundo multipolar frente al unilateralismo y la hegemonía estadounidenses. Argentina tiene un menor compromiso que los otros dos países aunque mantiene una vinculación cada vez más estrecha con Venezuela sin que ello signifique compartir el discurso radical venezolano contra el enemigo del Norte. Lo cierto que la nueva coyuntura política regional favorece a este discurso crítico y sobre la base ideológica de un “nacionalismo económico” (Turcotte, 2008) o “nuevas izquierdas” (Rodríguez Garavito-Barret y Chávez, 2005), se han dado coaliciones de fuerza entre Venezuela, Bolivia y Ecuador generando nuevas divergencias en la región. Sin embargo la existencia de gobiernos más progresistas no ha implicado alineamientos automáticos ni mayores apoyos a una integración más profunda. Por otro lado hay actitudes pragmáticas que apoyan a la integración sudamericana sin renunciar a entendimientos con otras áreas, tal el caso de Chile.

Si bien la nueva estrategia de negociación estadounidense como factor externo incide en las divergencias regionales, como se manifestó, al perfilarse la misma como el eje de un sistema radial de acuerdos bilaterales con aquellos países que estén de acuerdo de pagar su costo, existen debilidades endógenas a la región. Éstas se manifiestan principalmente de la siguiente forma: la falta de voluntad política de Argentina y Brasil de profundizar el MERCOSUR para convertirlo en un proyecto estratégico de integración subregional, las tensiones provocadas por el proyecto político de Chávez y que cristaliza en la otra alternativa regional que es el ALBA, la preeminencia de los intereses nacionales sobre los regionales y en este sentido no es coincidencia que las obras de infraestructura y energéticas hayan aglutinado mayor consenso, las debilidades históricas que arrastran los procesos de integración en la región, y los nuevos conflictos. Estas divergencias explican que la UNASUR, configurada como una unión, no haya definido el nivel de integración a alcanzar como tampoco los instrumentos ni mecanismos necesarios para lograr los objetivos que se propuso.

3.2. La energía como factor clave en América del Sur

3.2.1. Incorporación de Venezuela al MERCOSUR y su impacto subregional

Desde el año 2000 la República Bolivariana de Venezuela se inclinó por el Sur y se encaminó a lograr, al margen de la CAN, su incorporación al MERCOSUR acompañando a Brasil en su oposición al ALCA y en la creación de una plataforma de poder de nego-

ciación sudamericana. Todo ello se articula con su estrategia de política exterior.

En el manejo de sus relaciones externas, es posible diferenciar dos etapas: la primera se extiende hasta el 2004 y estuvo encaminada a fortalecer la soberanía nacional y promover un mundo multipolar. La segunda comienza con el triunfo de Chávez en el referéndum revocatorio de agosto de 2004, el que constituyó un punto de inflexión para avanzar en el diseño de una estrategia más radical, tendiente a conformar alianzas e ideologizar su diplomacia exterior con el objetivo de conformar un nuevo sistema multipolar internacional. Es aquí donde el petróleo pasa a desempeñar un papel clave (González Urrutia, 2006).

También se acopla a esta política la diversificación del proceso de internacionalización de la petrolera venezolana -PDVSA- en la región, al invertir en infraestructura en países geográficamente cercanos (CEPAL, 2006), tratando de asegurar nuevos mercados y buscar mayor autonomía del mercado norteamericano.

Existen entre los analistas dos posiciones respecto a las relaciones de Venezuela con Latinoamérica. Una observa con preocupación la dependencia que ella tiene de la renta petrolera y que le ha permitido erigirse en el representante contra el papel hegemónico de EEUU. Otra, resalta su figura *“como promotor de los intereses de los pobres del mundo en contra de los intereses imperialistas”* (Halvorsen, 2007: 273).

Si bien el petróleo se ha convertido en una herramienta de su política exterior tendiente a promover un mundo multipolar y su inserción en América Latina, en este último aspecto su idea se asocia a la de la integración bolivariana ideologizando, como ya se ha expresado, su política exterior (Bustamante, 2007).

En el ámbito del MERCOSUR, la energía se ha convertido en una materia trascendente, especialmente a raíz de la crisis energética que afrontan Brasil y Argentina desde principios de esta década. De allí que los países mercosureños se encaminaron a asegurar sus fuentes de aprovisionamientos futuras y encaren diversos planes tendientes a una integración energética, conforme se desprende de los documentos oficiales.

La anexión de Venezuela, desde la perspectiva del proceso subregional, implicaría no sólo sumar la dimensión energética con probabilidades de generar un proceso sectorial de integración, sino que podría dinamizar al bloque en su reforzamiento interno orientado a mejorar las condiciones de un desarrollo sustentable y de equilibrio de poder entre sus miembros. Sin embargo, la cuestión energética aparece como un factor generador de nuevas relaciones pero

también de conflictos (Cardozo, 2006), aunque en la retórica se perfiló a constituir un proceso virtuoso de integración sectorial que contribuya a la seguridad energética subregional.

En este escenario, Venezuela pasa a ser el epicentro energético sudamericano a partir de su iniciativa del Gran Gasoducto del Sur, de una serie de acuerdos bilaterales y del Tratado Energético del ALBA¹² -Barquisimeto, 29 de abril de 2007- que, si bien involucra a algunos países sudamericanos, también se orienta a otras áreas geográficas como Centroamérica y el Caribe Insular. De allí que la suscripción del Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR¹³, el que se formalizó con la aprobación de los presidentes de los Estados partes con fecha 4 de julio en Caracas, adquiriera gran significación.

Desde el nivel nacional para Argentina implica el acceso no sólo al suministro energético sino al financiamiento derivado de la venta de bonos argentinos al gobierno venezolano como respuesta a la exclusión del crédito internacional y a sus necesidades energéticas.

En la práctica la inclusión plena demandará un largo proceso mientras cumpla con los aspectos legales y administrativos de su adhesión al Tratado de Asunción; la aceptación de los protocolos de Ouro Preto y de Olivos; la modificación de alrededor de 1600 normas internas y la adopción del arancel externo común.

A partir de la Cumbre del ALCA en Mar del Plata los países mercosureños reforzaron la idea de incorporar a Venezuela como miembro pleno. Como consecuencia, en la XXIX Cumbre de Presidentes del MERCOSUR sus miembros fundadores, suscribieron el 9 de diciembre de 2005 el Acuerdo Marco para la adhesión de Venezuela y resolvieron crear una comisión Ad Hoc para estudiar los procedimientos de adhesión. En el seno de la misma se discutió el cronograma de liberalización progresiva de los aranceles y la convergencia con el arancel externo común; además se acordó el texto del protocolo de adhesión, estableciéndose que en el lapso de cuatro años debía adoptar el arancel externo común, la nomenclatura y el acervo normativo del bloque y, en seis años liberalizaría el comercio, en lugar de hacerlo en 2018 como estaba previsto para su condición de asociado.

¹² En ocasión de la V Cumbre del ALBA, Hugo Chávez ofreció cubrir todas las necesidades energéticas de Cuba, Bolivia, Nicaragua y firmó el Tratado Energético -Barquisimeto-. Estableció en términos generales una matriz energética sobre la base del uso racional de la energía en búsqueda del máximo ahorro y la eficiencia energética, así como el desarrollo de fuentes de energía alternativas en cada una de las Partes -artículo 1-.

¹³ 16 de junio de 2006, en Buenos Aires.

Por este camino los cancilleres firmaron, en Buenos Aires, el Protocolo de Adhesión de Venezuela al bloque, el que quedó formalizado con la aprobación de los presidentes en una cumbre extraordinaria del MERCOSUR realizada en Caracas. Previamente y como consecuencia de las divergencias existentes entre los miembros de la CAN en cuanto al modelo de integración y a las prioridades en el relacionamiento externo, llevaron al gobierno venezolano a denunciar formalmente el Acuerdo de Cartagena con fecha 22 de abril de 2006.

Para que el nuevo socio adquiriera la calidad de miembro pleno tiene que cumplir con una serie de requisitos tales como: la aprobación del Protocolo de Caracas por parte de los Parlamentos de los países signatarios del Tratado de Asunción y, tanto Brasil como Paraguay aún no lo han ratificado; la adopción del acervo normativo vigente del MERCOSUR, estableciéndose un plazo de cuatro años¹⁴. También deberá incorporarse a la unión aduanera, esto es, al programa de liberación comercial y al arancel externo común¹⁵. Respecto a este último, el Grupo de Trabajo debía establecer los respectivos cronogramas pero venció el plazo y quedaron pendientes, con sus posibles excepciones, estableciéndose un cronograma para un 23% de las líneas arancelarias entrando a regir para el resto a partir “*del cuarto año de vigencia del Protocolo*”, pudiendo interpretarse como una modificación del mismo (Peña, 2007a). La bibliografía especializada de cuenta de una serie de dificultades que podrían derivar de este proceso y del programa de liberación comercial contemplado en el artículo 5.

Aunque la incorporación tendría un alcance económico relevante, no resulta tan clara la significación política entre los diversos autores. Para algunos sería un obstáculo para las negociaciones con la UE y EEUU; otros consideran que convertiría al esquema del Sur en menos democrático e incluso podría afectarse la gobernabilidad democrática al utilizarse a la energía como herramienta de influencia regional y, por último, están los que asocian su postura favora-

¹⁴ Artículo 3. *La República Bolivariana de Venezuela adoptará el acervo normativo vigente del MERCOSUR, en forma gradual, a más tardar cuatro años contados a partir de la fecha de entrada en vigencia del presente instrumento. A estos efectos, el Grupo de Trabajo creado en el Artículo 11 de este Protocolo, establecerá el cronograma de adopción de dicha normativa..*

¹⁵ Artículo 4. *A más tardar cuatro años contados a partir de la fecha de entrada en vigencia del presente instrumento, la República Bolivariana de Venezuela adoptará la Nomenclatura Común del MERCOSUR (NCM) y el Arancel Externo Común (AEC). A estos efectos, el Grupo de Trabajo creado en el Artículo 11 de este Protocolo establecerá el cronograma de adopción del AEC contemplando las eventuales excepciones al mismo de acuerdo con las normas pertinentes del MERCOSUR.*

ble a la dimensión estratégica energética y a la ampliación del mercado subregional.

Desde el punto de vista de la prensa Argentina, la percepción es disímil: mientras *“La Nación considera que Venezuela puede ser un factor de desestabilización en el mercado regional y que su incorporación al MERCOSUR acelerará la crisis del mismo, ya que Chávez tiene vocación hegemónica... Clarín por su parte, evalúa de manera más positiva la incorporación de Venezuela al MERCOSUR”* (Rivas-Bustos, 2006).

No obstante, el presidente Hugo Chávez está encaminado a liderar un eje político, manifestando su prioridad por el ALBA en el que construyó una visión sobre la integración latinoamericana opuesta al ALCA (Laredo, 2006), respondiendo así a su concepción estratégica, política e ideológica y, desde esta última perspectiva, se presenta como un enfrentamiento entre *“el ideal bolivariano de una América unida” versus “la opresión del imperialismo norteamericano”* (Pantojas García, 2007). Introduce desde el punto de vista conceptual de la integración nuevas variables tales como cooperación, intercambio solidario basado en la complementariedad y reciprocidad. El contexto político favorece al gobierno venezolano como promotor de un discurso radical confrontativo con EEUU. Pese a que el MERCOSUR no se suma a ese discurso, tanto Brasil como Argentina encuentran en Venezuela un socio para enfrentar cualquier intento del país del Norte por debilitar el acuerdo subregional.

También el mandatario venezolano la define como *«un nuevo esquema de unión entre los pueblos [ya que] fuera de esa forma de integración, lo que queda es el viejo modelo neoliberal del cual ya Venezuela se ha liberado, y queremos ayudar a liberar a otros países»* (Chávez 2007a). Estas manifestaciones por parte del mandatario venezolano no hacen más que expresar una actitud crítica al MERCOSUR y la CAN. La actitud fue corroborada al sostener que su país no está interesado en ingresar en el *«viejo MERCOSUR»* (Chávez, 2007b), aludiendo a quienes creen que el bloque debe permanecer tal como está sin admitir el ingreso de Venezuela por considerar que su gobierno es autoritario. Eso le llevó a decir que está dispuesto a retirar la solicitud de adhesión al MERCOSUR si los parlamentarios brasileños y paraguayos no aprueban el Protocolo de Adhesión en el plazo de tres meses (Chávez, 2007c).

3.2.2. Importancia económica

América Latina y el Caribe constituyen una región con importantes recursos energéticos; en lo que respecta al petróleo cuenta con el 9,8% de las reservas del mundo y el 13,2% de la producción mun-

dial; no ocurre lo mismo en materia de gas natural, ya que participa con el 4,1% de las reservas mundiales y produce el 6,34%. Se destacan en la oferta petrolífera Venezuela, México, Ecuador, Bolivia, Brasil, Trinidad y Tobago, en menor proporción Perú y Colombia, en materia de gas sobresalen Venezuela, Argentina, Bolivia y México.

En este contexto la sumatoria de Venezuela al MERCOSUR adquiere entidad económica, no sólo por su PBI cercano a los US\$ 133.000 millones y una tasa de crecimiento anual de un 9%, sino que en recursos petrolíferos tiene reservas de 79.7 mil millones de barriles (BP, 2007), representativas del 7% del total mundial, convirtiéndola en el principal productor de hidrocarburos de América del Sur. Ocupa el octavo lugar como productor mundial de petróleo -3 millones de barriles por día- y uno de los mayores exportadores mundiales; sin embargo, el 60% de las exportaciones venezolanas de petróleo se concentran en EEUU. En gas tiene reservas de 4.32 billones de m³, las más importantes de América del Sur, mientras que en la explotación únicamente alcanza a 28.9 miles de millones de m³, siendo superada en primer lugar por Argentina, seguida por México y Trinidad Tobago. Estos datos revelan que es el principal eje energético de Sudamérica.

La significación energética de Venezuela resalta en el ámbito del MERCOSUR por los problemas domésticos que cada país debe afrontar.

En este sentido Argentina tiene una matriz energética primaria que muestra una fuerte dependencia de los combustibles fósiles. Mientras que hasta la década de los noventa se basaba en el petróleo seguido por el gas a partir del 2000 varió su configuración. En el 2005 un 49% por gas natural y un 41% de petróleo y le siguen en orden de importancia un 4% de hidráulica, 3% de nuclear, 1% leña, 1% bagazo y 1% otros primarios (Datos de la Secretaría de Energía de la Nación). En cambio, la matriz energética brasileña presenta una mayor diversificación y es menos dependiente del gas: 37,9% petróleo, 14,8% hidroeléctrica, 14,6% derivados de la caña de azúcar, 12,4% leña, 9,6% gas, 6,0% carbón, 1,6% nuclear y 3% otras. En cuanto a la matriz energética paraguaya se basa en la hidroelectricidad seguida por el petróleo que no llega a superar el 20%. La uruguaya también se basa en la hidroelectricidad pero con menor significación que Paraguay ya que el petróleo ocupa un lugar destacado -casi el 48%-.

Para Argentina las reservas energéticas son acotadas a 12 años para el gas y 9 años en petróleo. Tiene reservas de petróleo de 2.3 mil millones de barriles -0,2% del total mundial- las que son superadas por Brasil con 11.8 mil millones de barriles -1% del total mun-

dial¹⁶. Brasil produce 1,718 millones de barriles diarios -2,2% del total mundial- y Argentina 725 mil barriles diarios -0,9% del total mundial-. En cuanto al consumo, a excepción de Argentina, la producción resulta deficitaria para Brasil, en tanto que Uruguay y Paraguay no producen demostrando estos países una dependencia de las importaciones de ese insumo.

Cuadro 2
MERCOSUR: Reservas, Producción
y Consumo de Petróleo
- 2005 -

País	Reservas (Miles de millones de Bd.*)	Producción (Miles de Bd.)	Consumo (Miles de Bd.)
Brasil	11.8	1718	1819
Argentina	2.3	725	421
Paraguay	0	0	25
Uruguay	0	0	36
Total Mundial	1200.7	81088	82459

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de BP, Statistical Review of World Energy full report 2007, Londres.

*Bd. Barriles diarios

En cambio, en reservas de gas natural Argentina tiene mayores reservas y producción de gas natural que Brasil y su consumo no es deficitario. Ambos países son aventajados en cuanto a reservas por Bolivia con 0,74 trillones de m³ y Venezuela con 4.32 trillones de m³, las más importantes de América del Sur. Mientras que en la explotación Bolivia alcanza 11.2 billones de m³ y Venezuela 28.7 billones de m³, son superadas por Argentina que la convierte en el principal productor de Sudamérica. Uruguay y Paraguay no tienen

¹⁶ Sin embargo, con el descubrimiento de reservas de crudo en el yacimiento Tupi elevará en un 50% la cantidad de crudo existente en las cuencas brasileñas colocándola entre los principales países con grandes reservas de petróleo. Se estima que la cuenca contiene entre 5000 y 8000 millones de barriles cuyo 85% es crudo liviano libre de azufre. Con una explotación de 1,5 millones de barriles al día -Bd- representa el 80% de explotación petrolera brasileña (El Día, 18/11/07).

reservas ni producción de gas aunque Uruguay tiene un consumo de muy poca significación a diferencia de Brasil que es importador de gas y tiene una gran dependencia de Bolivia. Casi el 50% del gas que consume diariamente es boliviano y un 80 % del área industrial de San Pablo es abastecida por esta fuente.

Cuadro 3
MERCOSUR: Reservas, Producción y Consumo de Gas
- 2006 -

País	Reservas (Trillones de m3)	Producción (Billones de m3)	Consumo (Billones de m3)
Brasil	0,35	11,5	21,1
Argentina	0,42	46,1	41,8
Paraguay	0	0	s/d
Uruguay	0	0	s/d
Total Mundial	181,46	2865,3	2850,8

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos estadísticos de: BP, Statistical Review of World Energy full report 2007. Londres.

Los factores domésticos de cada país sumados a las condicionantes externas derivadas del incremento del precio del petróleo en el mercado internacional, llevan a los países consumidores a buscar un trato preferencial. Además el interés demostrado por los productores y consumidores en los proyectos de gasoductos inciden para que Venezuela vaya adquiriendo un liderazgo en el espacio sudamericano en general.

En este sentido, proyectó dos líneas de acción. Una impulsa la iniciativa de Petroamérica (SELA, 2007:70) definida por Petróleos de Venezuela S.A. -PDVSA- como “una propuesta de integración energética de los pueblos del continente”, enmarcada en el ALBA y concebida como un “*habilitador geopolítico*” orientado hacia el establecimiento de mecanismos de cooperación e integración, utilizando los recursos energéticos de las regiones del Caribe, Centroamérica y Suramérica. Aquí confluyen las iniciativas de: Petrosur¹⁷, dirigida a establecer

¹⁷ En el año 2005 Argentina, Brasil y Venezuela firmaron el documento de creación de “Petrosur”, un organismo de coordinación de las inversiones de las petroleras estatales de los tres países y cuyos objetivos son asegurar la coordinación y articulación de políticas de energía incluyen-

mecanismos de cooperación e integración a través de una alianza estratégica entre las compañías petroleras estatales de Brasil -Petróleos Brasileiros S.A, PETROBRÁS-, Argentina -Energía Argentina S.A, ENARSA-, Uruguay -Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland, ANCAP- y PDVSA-; Petroandina, tendiente a impulsar *“la interconexión eléctrica y gasífera, la provisión mutua de recursos energéticos y la inversión conjunta en proyectos”* de los países de la CAN; y Petrocaribe, dirigida a los países de la región caribeña (Ibidem). Otra línea de acción es la creación del Gasoducto del Sur guiado a abastecer a los países del MERCOSUR.

En ocasión de la XXVIII Cumbre Presidencial -20 de junio de 2005- se acordó profundizar la integración energética por medio de los proyectos del “Gasoducto Sudamericano” y del “Anillo Energético” con el fin de crear una red que garantice independencia gasífera y de energía eléctrica en Sudamérica.

Respecto al Anillo Energético Sudamericano, si bien se lanzó desde la IIRSA, la idea se origina en Lima -junio de 2005- a propuesta de Perú, Argentina, Brasil, Uruguay y Chile con el propósito de conectar las reservas de gas peruanas de los yacimientos de Camisea con Chile, para luego empalmar con las tuberías existentes que llegan a la Argentina, Brasil y Uruguay. Desde su origen el proyecto ha planteado diversas incertidumbres derivadas de la demanda de gas licuado en México y EEUU (Kosulj, 2006) que compiten por el gas peruano, poniendo en tela de juicio la capacidad de suministro, tanto al mercado del Norte como a los del Cono Sur (Isbell, 2006). También se considera que la viabilidad de la propuesta está atada a la habilitación de los yacimientos bolivianos (Alemán, 2006), de otra manera las reservas de Camisea serían insuficientes. Por ello, el conflicto que mantiene Chile con Bolivia en torno al acceso al mar, le adiciona otra cuota de desconfianza al proyecto.

Siguiendo el camino de la mentada integración energética se suscribe el Acuerdo¹⁸ Marco sobre Complementación Energética Regional entre los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados -República de Chile, República de Colombia, República de Ecuador y República Bolivariana de Venezuela-, en el marco de ALADI, cuyo objeto es *contribuir a avanzar en la integración energética regional en materia de los sistemas de producción, transporte, distribución y comercialización de energéticos en los Estados Partes, con el fin de asegurar los suministros energéticos y establecer las condiciones para*

do petróleo y gas natural, combustibles no renovables, electricidad, uso eficiente de la energía y cooperación tecnológica.

¹⁸ El día 9 de diciembre de 2005.

minimizar los costos de las transacciones de intercambio energético entre dichos Estados, asegurando una valorización justa y razonable de dichos recursos, fortaleciendo los procesos de desarrollo de manera sustentable, respetando los compromisos internacionales vigentes, así como los marcos regulatorios vigentes en cada Estado Parte (artículo 1). Por el artículo 6 se llama a establecer la integración energética entre las partes por medio de “*acuerdos regionales, subregionales o bilaterales*”, orientados a ampliar el intercambio comercial de hidrocarburos; la interconexión de las redes de transmisión eléctrica, de gasoducto y otros productos hidrocarburíferos; la cooperación “*en la prospección, exploración, explotación e industrialización de los hidrocarburos*”. Para incrementar las reservas y evitar los eventuales problemas medioambientales, se buscan fuentes de energía renovables y energías alternativas.

En esa ocasión y en el marco de la XXIX Cumbre de Presidentes del MERCOSUR -diciembre de 2005-, la Argentina, Brasil y Venezuela suscribieron un acuerdo de prefactibilidad técnica y económica y crearon el Comité Multilateral de Trabajo para la construcción del Gasoducto del Sur¹⁹. Por su parte, Paraguay y Uruguay se consideraron excluidos al no haberseles convocado ni informado, así lo expresaba Tabaré Vázquez (2006). El bilateralismo brasileño-argentino expuesto en esta reunión, ocasionó un gran malestar, al tiempo que los afectados profundizaban acuerdos de cooperación con los EEUU, lo que llevó a Uruguay a firmar el Acuerdo Marco de Comercio e Inversión²⁰.

La propuesta del presidente Chávez de unir Puerto Ordaz con el Río de la Plata atravesando el Amazonas brasileño, en principio es vista con interés por la Argentina²¹ y Brasil pero independientemente de los aspectos técnicos en cuanto a su extensión²², podría tener impactos ecológicos y quizá provocar daño ambiental. Si bien Vene-

¹⁹ Por la Declaración de Montevideo, los países prevén lanzar una obra para la creación de un gasoducto que podría alcanzar los 10.000 kilómetros.

²⁰ En enero del 2007 rubricó un Acuerdo Marco de Comercio e Inversión con EEUU (Trade and Investment Framework Agreement -TIFA-), que representa un primer paso del nuevo rumbo en las relaciones comerciales entre ambas naciones, pese a que, por la decisión 32/00 del MERCOSUR, sus miembros plenos no pueden firmar acuerdos de libre comercio con terceros países o grupos de países por fuera del bloque.

²¹ Ya en Puerto Ordaz, el 21 de noviembre de 2005, el presidente argentino y su par venezolano habían suscripto un Memorándum de Entendimiento a fin de adelantar la construcción de un gasoducto entre Venezuela y la Argentina, pasando por Brasil y Uruguay.

²² La idea del presidente Chávez es la más ambiciosa del mundo en términos de transporte de gas ya que debe atravesar más de 10.000 Km. mientras que el proyecto de unir Kovikta, Rusia, con China y Corea del Sur sólo alcanza unos 5000 Km. como máximo.

zuela tiene las reservas de gas más importantes de América del Sur y por ello ocupa el octavo lugar en el mundo, no tiene infraestructura para explotarlas. La construcción del “Gasoducto del Sur” implicaría entonces desarrollar la exploración del fluido también en los mismos yacimientos.

Pável Alemán (2006) considera que el proyecto puede ser obstaculizado por la reactivación del anillo energético, además Bolivia sería el único país que puede liderarlo porque Argentina aunque posee mayores reservas de gas que Brasil y Perú tiene un alto consumo. En cambio, las reservas bolivianas pese a ser menores a las venezolanas no se encuentran afectadas por compromisos. En efecto, el 90% de las reservas venezolanas están asociadas a la extracción de petróleo y comprometidas por contratos ya firmados, sumados a que tiene una cuota de explotación petrolera fijada por la Organización de Países Exportadores de Petróleo -OPEP-. En consecuencia el megagasoducto sólo sería viable si Venezuela descubriera nuevos yacimientos no asociados a la explotación de petróleo (Honty, 2006).

La propuesta del Gasoducto del Sur aunque causó malestar entre los países más pequeños del MERCOSUR, los mismos participan en el proyecto del anillo energético.

Desde el punto de vista discursivo de algunos gobiernos, estas propuestas se fundamentarían en los postulados teóricos del neofuncionalismo, en virtud del cual todo proceso de integración posee una lógica expansiva incrementalista conforme a la cual la integración de un sector tendería a crear su propio impulso y a expandirse a otros sectores -spill over- (Hass, 1966) tal como ocurrió con la Comunidad del Carbón y del Acero -CECA- en Europa en los años cincuenta, aunque todavía no haya podido lograr la integración política.

3.2.3. La energía como factor de articulación regional y fuente de conflictos

Como sostiene Elsa Cardozo (2006), la crisis energética del Cono Sur y el impacto que tuvieron los altos precios de los hidrocarburos, sumados a la bonanza fiscal y la orientación internacional del gobierno venezolano, han provocado que la necesidad y la competencia por los recursos hayan convertido a la energía en un factor de articulación regional pero al mismo tiempo un potencial conflictivo.

En medio de una fuerte preocupación por el futuro de la producción y provisión de gas y combustibles en la región, adicionando el hecho de la decisión del presidente Evo Morales de nacionalizar los hidrocarburos en su país, los presidentes de Argentina, Brasil,

Bolivia y Venezuela realizaron en mayo de 2006 una cumbre de emergencia en Puerto Iguazú. Allí Evo Morales aceptó formar parte del proyecto del gasoducto y se comprometió a evitar eventuales problemas en la provisión de gas boliviano a Brasil y a la Argentina, como así también a negociar los futuros precios “*en un marco racional y equitativo*” (Portalalba, 2007). Bolivia, si bien se inclina hacia el Cono Sur, al nacionalizar el gas afectó a Brasil y en menor medida el mercado interno argentino, provocando desavenencias con estos países. En este contexto de crisis, Argentina²³ priorizó su consumo interno y con ello quebrantó el suministro de gas a Chile generando una situación conflictiva.

La disminución del suministro de gas a Chile por parte de Argentina se remite a la crisis energética argentina de los años 2003-2004. Ello se debe a que a partir del restablecimiento de la democracia chilena, el gobierno de ese país encaró una serie de reformas en el sector energético en dos líneas, una tendiente a mejorar la competencia y otra a diversificar su matriz energética. En este sentido, en 1995 firmó con Argentina el Protocolo de Interconexión Gasífera²⁴, entregando al sector privado la iniciativa y el desarrollo de las importaciones y su distribución (Gamboa-Hunneus, 2007). Como producto de esta política se produjo una variación en la composición de la matriz energética del vecino país: mientras que en 1995 se componía un 57% de hidroelectricidad, 28% de carbón y 13% de diesel, en el 2005 la hidroelectricidad pasó a ocupar un 39%, el gas 36%, el carbón 18% y el diesel 5% (Poniachick, 2007). Estas cifras demuestran que Chile importa dos tercios de su consumo energético y Argentina es su principal fuente de abastecimiento.

Aunque el panorama energético argentino es preocupante, Brasil fue el más afectado por la decisión de Morales, no sólo por la importancia que tiene el abastecimiento boliviano en el sector industrial paulista sino porque PETROBRAS es uno de los principales inversionistas en el territorio de Bolivia.

Por el decreto de nacionalización N° 28.071 el Estado se reserva el 51% del capital accionario de las empresas que operan en el país a través de la estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos -YPFB-. Así, el gobierno boliviano tomaba el control del gas, reduciendo el papel de las petroleras y reactivando su pretensión de subir los precios. Pese a que Bolivia es uno de los países más pobres de América Latina, el precio de su gas -cerca de 3,30 dólares el

²³ Argentina importa de Bolivia 5.000.000 de m³ por día y exporta a Chile 15.000.000 de m³ por día.

²⁴ Este Protocolo tiene antecedente en el Acuerdo de Complementación Económica N° 16, de 1991, cuyo Protocolo N° 2 se centraba en el gas.

millón de unidades térmicas británicas (BTU)- es muy inferior al del mercado internacional.

La crisis energética subregional llevó a suscribir varios acuerdos de distintas naturalezas como el celebrado entre Argentina y Bolivia para que a través de ENARSA se invierta en la exploración y explotación de hidrocarburos en Bolivia, ya que la disponibilidad actual de gas en la nación andina no es suficiente para satisfacer la demanda argentina. En este cuadro de situación la construcción del gasoducto del noroeste argentino -GNEA- resulta ser importante para que el fluido proveniente de Bolivia llegue al norte argentino y de allí a Uruguay y Paraguay. También se firmaron acuerdos para la ejecución del primer tramo del Gasoducto del Sur entre las petroleras PDVSA y PETROBRAS cuya obra se pondría en ejecución en el 2009.

La cooperación en biocombustibles entre Brasil y EEUU agregó otro elemento conflictivo más. Para Brasil esta opción en la materia ocupa un lugar central porque le permitirá reducir su dependencia del petróleo. El complejo industrial de la caña de azúcar factura unos US\$ 8000 millones anuales y representa el 2,2% del PBI. De este modo Brasil se ha convertido en el principal exportador de etanol del mundo. Pero no sólo está liderando esta producción sino que incorporó en su política económica el impulso al biodiésel.

El presidente Hugo Chávez cree que su par norteamericano George W. Bush creó discrepancias entre Brasil y el resto del continente al impulsar el desarrollo de biocombustibles en toda la región. Para el gobierno venezolano el tema es trascendente, ya que le permite utilizar al petróleo como instrumento de presión política para sostener su influencia en una decena de países de América Central y mantener una relación de privilegio con el Cono Sur, particularmente con Argentina.

En la I Cumbre Energética de la Comunidad Sudamericana de Naciones en isla Margarita el etanol y los biocombustibles fueron los que suscitaron un mayor debate y discrepancias entre los asistentes, por sus posibles impactos en el uso de la tierra y la producción de alimentos (La Nación, 16/4/07). El presidente Hugo Chávez, mostró una postura conciliadora frente a la producción de etanol, derivado de la caña de azúcar y el maíz, cuyo mercado regional domina Brasil. Señaló que no está en contra de los biocombustibles, aunque advirtió «*es una estrategia válida cuidando que no afecte los alimentos*» (Chávez, 2007d). El abastecimiento energético para el mercado brasileño constituye una prioridad después de la crisis que sufriera en el 2001; a ello se agregó el aumento de los precios del suministro de gas y petróleo que le brinda Bolivia, de allí la agenda conjunta que estableciera con EEUU para el desarrollo del etanol. En este aspecto Brasil priorizó sus intereses nacionales sobre los

sudamericanos. Por su parte Fidel Castro fustigó el proyecto por genocida porque generaría una crisis alimentaria.

En la declaración conjunta producto de la Cumbre se ratificó la «*integración energética regional como herramienta para promover el desarrollo social, económico y la erradicación de la pobreza*» y se expresó consensualmente un «*reconocimiento al potencial de los biocombustibles para diversificar la matriz energética sudamericana*». La creación de una OPEP del gas, Organización de Países Productores, Exportadores de Gas del Sur -OPPEGASUR-, no logró un mayor entendimiento para su ampliación, pese a que Venezuela la creara en marzo de 2007 y que la integren además Argentina y Bolivia. También se aprobó allí la creación de un Consejo Energético Suramericano para el desarrollo de acuerdos regionales de integración energética.

La suma de acuerdos fue debilitando el proyecto del Gasoducto del Sur; así lo reconoció Chávez (2007e) al sostener que se encontraba paralizado por desacuerdos entre los países, pese al trabajo de varios meses de los técnicos.

En resumen, este recorrido ha permitido demostrar que las acciones emprendidas en pos de la mentada integración energética solo se encaminaron a superar los problemas internos de cada uno de los países.

3.3. La asociación estratégica de UE/ALC como factor externo de incidencia

Desde que se lanzara la Asociación Estratégica entre la UE y América Latina y el Caribe -ALC- en la Cumbre de Río, se han producido diversos cambios tanto en el contexto internacional como hacia el interior de cada una de las regiones y esto repercute en la relación. Además, estas negociaciones actúan como factor externo que condiciona la evolución de la integración en Sudamérica y de alguna manera su avance ha estado marcado por la dinámica del ALCA.

Si bien el análisis prioriza a las vinculaciones que se dan con los procesos de integración situados en América del Sur, se los ubica en el contexto de las relaciones UE-ALC y, específicamente, en el diálogo político a nivel regional a través de las Cumbres. Cuando su avance lo requiera se abordarán las particularidades propias de los ámbitos subregionales.

3.3.1. Antecedentes de las relaciones interregionales

En su historia los países latinoamericanos y caribeños privilegiaron siempre las vinculaciones con los países centrales en detrimento de estrechar sus lazos regionales o subregionales.

Europa, con la adhesión de Portugal y España en 1986, cambió sus relaciones con Latinoamérica, las que desde el Tratado de Roma no habían tenido mayor significación (Ponte Iglesias-Cienfuegos Mateo, 2007)²⁵.

EEUU también en la misma época varió su posición en cuanto a la defensa del multilateralismo y la no discriminación, consagrada en el GATT, como se referencia en el Capítulo I. En ello influyó la profundización de la integración europea y la necesaria adecuación de su política internacional derivada del fin de la guerra fría.

La Comunidad Europea por su parte, y después de ocho años de la reunión de los ministros de Asuntos Exteriores europeos y centro-americanos en San José de Costa Rica²⁶, que marcó el inicio del primer diálogo institucional en América Latina²⁷, firma con el MERCOSUR el Acuerdo de Cooperación Técnica de Carácter Interinstitucional. En la Cumbre del Consejo Europeo²⁸ se ratificó el interés por estrechar relaciones económicas y comerciales con Latinoamérica, llevando a suscribir el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre la Unión

²⁵ Estas relaciones tradicionalmente se habían instrumentado a través de la cooperación y, mediante acuerdos bilaterales con alcance modesto, comenzaron a cambiar en la década de los setenta con la puesta en práctica del sistema generalizado de preferencias y la firma de acuerdos comerciales de primera generación con Argentina, Uruguay, Brasil y México. Luego, en los ochenta, se iniciaron los acuerdos de segunda generación que respondían no sólo a objetivos comerciales sino también políticos y de cooperación; así los acuerdos con Brasil (1980), países andinos (1983), América Central (1985) y Argentina (1986), representando un impulso a las relaciones birregionales. En los noventa se firmaron los Acuerdos Marco de Cooperación Comercial y Económica, tercera generación, que incluían la cláusula democrática -respeto a los derechos humanos y los procesos democráticos- y evolutiva -por la cual las partes, de común acuerdo, podían ampliar los campos de la cooperación otorgando preferencia a los mecanismos asociativos frente a los asistenciales. La etapa actual se encuadraría dentro de los acuerdos de cuarta generación, los cuales abordan la liberalización recíproca del comercio (Ponte Iglesias y Cienfuegos Mateo, 2007: 59/61).

²⁶ El inicio el diálogo político entre la Comunidad Europea y Centroamérica es el que se originó en el Encuentro Ministerial de San José, Costa Rica, 28 de septiembre de 1984. Europa contribuyó en el proceso de pacificación y democratización de los países centroamericanos.

²⁷ Por la Declaración de Roma de 1990 se estableció el diálogo político entre la Comunidad Económica y el Grupo de Río que había sido creado como Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, en 1986 en Río de Janeiro. Surge por la fusión del Grupo de Contadora y del Grupo de Apoyo.

²⁸ Essen, Alemania, 1994.

Europea y el MERCOSUR -AMI-, iniciándose así un proceso de negociación dirigido a establecer una zona de libre comercio como se revelara en el Capítulo I. En 1997 se firma en Montevideo entre la Comisión Europea y la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR un segundo acuerdo de cooperación interinstitucional para ir preparando la asociación interregional.

Esta estrategia interregional encuentra justificación en el contexto de políticas internas y externas que aplicó Latinoamérica, en general, en los años noventa generando nuevos incentivos para Europa. El TLCAN sirvió de aliciente ya que el acercamiento con México les facilitaría una vía de acceso al mercado norteamericano (Esquivel Leáutaud, 2005), mientras el ALCA también sirvió de incentivo al poder afectar los intereses europeos en la región (Bouzas, 2001). De tal modo para los europeos el activismo expansivo de EEUU fue un motivo de preocupación y estimuló al diálogo interregional (Doctor, 2005:20) que llevaría a consolidar la posición de la UE en la región, estimulando la inversión y el acceso a los mercados de las empresas europeas (Blanc Altemir, 2005). Por su parte, los latinoamericanos, como parte de su estrategia de diversificación de sus relaciones comerciales buscaron, conforme ya se afirmara en el Capítulo I, incluir un actor extra-regional para equilibrar las relaciones con los EEUU (Briceño Ruiz, 2006).

3.3.2. La Primera Cumbre UE/ALC

Así se llegó a la I Cumbre de Río de Janeiro, realizada entre el 28 y 29 de junio de 1999, que fijó como objetivos el fortalecimiento de los vínculos de entendimiento político, económico y cultural para la construcción de una “asociación estratégica” birregional basada en valores compartidos. Se establecieron tres dimensiones estratégicas: el diálogo político, basado en el respeto del Derecho Internacional y en la vocación multilateral de las regiones; la relación económica y financiera, centrada en la liberalización extensa y equilibrada del comercio y los movimientos de capitales; por último, la cooperación en los ámbitos educativo, científico, tecnológico, cultural, humano y social.

En la cumbre se anunció el comienzo de las negociaciones para acuerdos de asociación entre la UE y América Latina que comprendieron primero a México, Chile y el MERCOSUR e incluían, además de una zona de libre comercio -aunque no aparece como objetivo explícito-, aspectos del diálogo político y la cooperación al desarrollo. Así hubo ofertas programáticas en materia de derechos humanos, la sociedad de la información y de desequilibrios sociales. Cuando comenzaron las negociaciones el MERCOSUR era el prin-

principal destino de las Inversiones Extranjeras Directas -IED- de la UE y uno de los mercados más dinámicos para las exportaciones europeas hacia América Latina.

Sin embargo, el tema central de disputa en los inicios de las negociaciones comerciales fue la Política Agrícola Común -PAC- con su proteccionismo a la agricultura a través de instrumentos arancelarios y no arancelarios, así como subsidios a la producción y a las exportaciones frente a la estructura de las ventajas comparativas que goza Latinoamérica y particularmente el MERCOSUR. Así los reparos por parte de los europeos se centraban en la liberalización del comercio agrario al tiempo que exigían una mayor liberalización de los flujos de capital, acceso a las compras públicas y el intercambio de productos industriales. Se le agregaría luego como tema de conflicto los servicios y los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio. Temas estos contemplados en el TLC entre EEUU y Canadá que, luego, pasaron a engrosar la materia negociada en la Ronda de Uruguay del GATT.

La UE asumió actitudes reactivas y parciales que resultaron a posteriori insuficientes para neutralizar la influencia norteamericana en la región (Vacchino, 2002). De este modo, a las pretensiones de los países latinoamericanos para que abriera su mercado al sector agrícola en donde éstos son más competitivos, le opuso su demanda de apertura del mercado latinoamericano al sector de los servicios y de admisión de regulaciones y disciplinas tendientes a asegurar la propiedad intelectual relacionada con el comercio -TRIPS- (Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights). Estos temas se han convertido en un verdadero cuello de botella en las negociaciones.

3.3.3. Transformaciones en el nuevo siglo

Europa modificó su relación interregional variando su posición respecto a los noventa. En ello tuvo influencia, por una parte, el atentado del 11 de septiembre de 2001 que cambió el orden de prioridades de la agenda internacional adquiriendo un rango predominante el tema de la seguridad y, por otra, la marcha de la ronda de Doha que había comenzado en ese mismo año. Como consecuencia subordinó sus relaciones a los compromisos multilaterales de la OMC en donde las posiciones son antagónicas, sobretodo en el tema agrícola.

Respecto a EEUU, la desaparición del conflicto Este-Oeste y el atentado del 2001 lo indujeron a cambiar sus relaciones con la región privilegiando a otras partes del mundo y el tema de la seguridad -la lucha contra el terrorismo-.

En el ámbito de discusión del ALCA, los temas con diferentes

matices eran semejantes a los que se planteaban en las negociaciones con la UE y en el ámbito multilateral

En el inicio del nuevo siglo, Sudamérica se vio sometida a nuevas crisis financieras y recesivas y en algunos países, a problemas de estabilidad democrática. Comenzaron a modificarse las condiciones en el mapa político en la región.

En la II Cumbre UE-ALC efectuada en Madrid entre los días 17 y 18 de mayo de 2002, se ratificó el compromiso de la Cumbre de Río, aunque los países latinoamericanos requerían en esa instancia algo más: *un claro compromiso de la UE para adoptar una estrategia y lanzar un amplio acuerdo de asociación birregional* (Vacchino, 2002:119). También se celebró el acuerdo de asociación con Chile y se abrió la perspectiva de negociación de otros con la CAN y Centroamérica, incluyendo zonas de libre comercio y fijándose dos requisitos previos: la culminación del programa de Doha para el desarrollo y el logro de un grado suficiente de integración.

En tanto, el 1 de mayo de 2004 la UE amplió sus miembros, incorporándose diez nuevos estados: Chipre, Eslovenia, Estonia, Hungría, Polonia y República Checa, Letonia, Lituania, Malta y Eslovaquia, pasando a ser 25 los integrantes. En este aspecto, la ampliación afectó negativamente a las exportaciones sudamericanas, sobretodo la de productos agrícolas, y redujo el ámbito de negociación de la UE, tanto el multilateral como el regional, ya que la agricultura es la principal fuente de ingresos y de ocupación de mano de obra en los nuevos países incorporados. Se agrega a ello que estos países tienen escasos vínculos con Latinoamérica y las nuevas incorporaciones de Rumania y Bulgaria en el 2007 acentuaron la problemática, ya que dichas economías presentan estructuras que compiten con las latinoamericanas.

El bloque europeo debió enfrentar la tensión derivada de la política de EEUU en Irak, la que fue acompañada por el gobierno de Gran Bretaña y apoyada por España e Italia²⁹. El Consejo de Seguridad de la ONU se convirtió en el escenario de esas divergencias, los opositores -Francia, Alemania y Rusia-, apoyados por Chile y México, impidieron dar cobertura legal a esa guerra (Sanahuja, 2005). Se sumó a este entorno el atentado de Madrid del 11 de marzo de 2004 que abrió el debate, no sólo sobre la estrategia estadounidense frente al terrorismo global, sino sobre su proyecto hegemónico de reordenamiento del sistema internacional en base a motivaciones antiterroristas (idem).

A raíz del fracaso de la V Conferencia Ministerial de la OMC de

²⁹ La invasión a Irak se produjo el 20 de marzo 2003.

Cancún en septiembre de 2003, comenzaron a adaptarse las estrategias comerciales de los países latinoamericanos, de la UE y de EEUU.

En efecto, como se dijera con anterioridad EEUU trató de lograr a través del ALCA, lo que no pudo conseguir en el marco multilateral mundial. Desde la Reunión Ministerial de Miami las negociaciones de ese país con el MERCOSUR se encuentran paralizadas y, en este sentido, es elocuente el fracaso de la Cumbre de Mar del Plata, ya que se plantearon en este ámbito las mismas divergencias que en la OMC.

Pese a que desde el 2003 los Estados del MERCOSUR vienen declarando negociar en bloque, tanto con el ALCA como con la UE, cada uno de ellos se ha manejado conforme a sus propios intereses.

A partir de este contexto se llega a la III Cumbre UE-ALC de México -28 y 29 de mayo de 2004, Guadalajara- que se desarrolló en un escenario ampliado por cuanto la UE se presentó con su nueva conformación. En ella se reiteró el compromiso con la consolidación de la asociación estratégica birregional de Río de Janeiro. Se subrayó: el *“respeto y cumplimiento del Derecho internacional y los propósitos y principios contenidos en la carta de las Naciones Unidas, que junto con el respeto a los derechos humanos, la promoción de la democracia y la cooperación para el desarrollo económico y social”* (Punto 3 de la Declaración de Guadalajara) son las bases de las relaciones entre las regiones. Los cincuenta y ocho países participantes se pronunciaron de forma consensuada frente a los dos temas centrales: cohesión social, tendiente a combatir la pobreza, desigualdad y la exclusión social en ALC, y el multilateralismo frente a las tendencias unipolares de EEUU.

El conflicto de Irak influyó para que se estableciera la necesidad de reformar y revitalizar a la ONU incluyendo la Asamblea y el Consejo de Seguridad.

Pese a que la cohesión social era un tema sustancial, los resultados se limitaron al intercambio de experiencias entre administraciones públicas, aunque en la declaración se estableció que *“la pobreza, la exclusión y la desigualdad son afrentas a la dignidad humana que debilitan la democracia y amenazan la paz y la estabilidad”* (Punto 39). Se consideró a la cohesión social como uno de los *principales elementos de la asociación estratégica* (Punto 50). Se reconoció a la Asociación de Estados del Caribe -AEC- como entidad regional a través de la cual pudiera profundizarse y consolidarse la cooperación entre la UE-AEC (Punto 97). También se lanzó el programa “Eurosocial” para el diseño de políticas sociales tendientes a combatir la pobreza.

Así, luego de los magros resultados de esta Cumbre, una sensación de pesimismo fue cundiendo en ambas regiones; de manera

simultánea el MERCOSUR enfrentaba también su decepción por el proyecto hemisférico. Es por esto que las expectativas de la Cumbre de Viena a realizarse en el 2006 fueron modestas.

A partir de la guerra de Irak, EEUU profundizó su desinterés por América Latina, aunque la región andina les resulta de interés por el temor a la prolongación y expansión del conflicto interno colombiano y de las drogas. En este sentido, narcoterrorismo, libre comercio y migraciones ilegales son relevantes para sus relaciones y adopta respecto a estos temas una agenda regional bilateralizada.

Sin embargo, para Europa la seguridad en América Latina no resulta prioritaria y se distancia de la concepción estadounidense, dando preferencia a temas globales como democracia, derechos humanos y medio ambiente, encontrando en el multilateralismo el escenario más propicio para su tratamiento, a diferencia de EEUU (Ardila, 2004) que adoptó el bilateralismo como mecanismo en el marco de un regionalismo pragmático (Lowental, 2007).

Constituye un avance en el paso hacia el fortalecimiento de la relación birregional la Decisión 667 dada a conocer el 8 de junio de 2007, que establece el “Marco general para las negociaciones del Acuerdo de Asociación entre la Comunidad Andina y la Unión Europea”, en cuyo artículo 1 reconocen la existencia de diferentes niveles de desarrollo y enfoques económicos al interior de la CAN, los cuales deberán tomarse en cuenta en la negociación conjunta del Acuerdo de Asociación a fin de negociar diferentes niveles de alcance y profundidad en los temas y compromisos de dicho Acuerdo. El artículo 2 de esta Decisión expresa que las asimetrías entre la CAN y la UE, así como al interior mismo del bloque andino, serán reconocidas en los compromisos que las partes asuman, asegurando un Trato Especial y Diferenciado para Bolivia y Ecuador. En esta resolución se establece la modalidad de múltiples velocidades y geometría variable.

Como la CAN también despierta preocupación en el MERCOSUR y particularmente en su vecino más próximo, Brasil, que teme por la inestabilidad política de algunos gobiernos y la posibilidad de un mayor involucramiento estadounidense en la subregión, bajo su liderazgo se impulsaron las negociaciones entre ambos esquemas integrativos.

Además, el MERCOSUR sufre una crisis de confianza entre sus miembros que lleva a la fragmentación, derivada de los diversos conflictos de distinta naturaleza que mantienen.

Desde el punto de vista político, América Latina muestra un panorama complejo que se advirtió en la Cuarta Cumbre Presidencial de las Américas y en la conformación del nuevo mapa político regional, producto de las elecciones democráticas. En Brasil fue ra-

tificado el presidente Luis Inácio Lula da Silva; en Ecuador ascendió Francisco Rafael Correa; en Nicaragua volvió a la presidencia el sandinista Daniel Ortega; en Venezuela fue confirmado Hugo R. Chávez Frías; en México el partido oficialista retuvo la presidencia con Felipe Calderón; en Argentina también el partido oficialista retuvo la presidencia con Cristina Kirchner; en Bolivia Evo Morales Ayma, en Perú Alan García y en Paraguay Fernando Lugo que dio fin a la hegemonía del Partido Colorado en el gobierno que se mantenía desde 1947. Los nuevos presidentes, los reelectos y los que continúan en ejercicio -Tabaré Vázquez de Uruguay y Michelle Bachelet de Chile-, de diferente modo, parecen representar una nueva orientación política regional, con un tinte más progresista y crítico al neoliberalismo de la década de los noventa. Para algunos autores -Borón, Rodríguez Garavito, Barret, De Sousa Santos- (Rodríguez Garavito-Barret y Chávez, 2005), la visión política de algunos de estos nuevos gobiernos se concentra en las nuevas izquierdas latinoamericanas que proponen alternativas al pensamiento neoliberal bajo la consigna de “Otro mundo es posible”³⁰.

Sin embargo, el predominio de gobiernos progresistas en el ámbito regional no supone orientaciones ideológicas ni posicionales convergentes (Mellado, 2006) respecto a EEUU y la UE.

En efecto, las posiciones de los países latinoamericanos no son concurrentes respecto al Viejo Continente. México (1997) y Chile (2002) firmaron acuerdos de Asociación con la UE, recientemente (2008) se celebró el acuerdo con el Foro de Estados ACP del Caribe -CARIFORUM- y los países centroamericanos van avanzando en ese sentido. Los dos primeros y los últimos tienen TLC con EEUU. La CAN también retomó el camino y lanzó las negociaciones comerciales, en cambio el MERCOSUR presenta una posición común, pese a que Brasil formalizara el 4 de julio de 2007 una «asociación estratégica» con la UE. En ella se le confiere un estatus preferencial como el concedido a China, India, Rusia y Sudáfrica.

La asociación estratégica bilateral puede dar lugar a diversas interpretaciones. Podría inferirse que existe un cambio de estrategia similar a la de EEUU, ante el fracaso del ALCA, de avanzar en las negociaciones de manera bilateral en vez de establecerlas con el MERCOSUR como bloque, frente a la perspectiva poco halagüeña de su culminación. También valdría pensar que como el ingreso de Venezuela al bloque sureño interferiría en las negociaciones se busca obtener un interlocutor más predecible. Por último, la asociación daría respuesta a aquellas concepciones que asumen que América Lati-

³⁰ Lema del Foro Social Mundial, ámbito político de convergencia de varios movimientos sociales.

na como región ha fracasado y se inclinan a favor de políticas que en lo comercial, remitan al marco de la OMC y en lo político, a entablar una relación bilateral con ciertos socios estratégicos o países ancla como interlocutores políticos (Sanahuja, 2006: 2), legitimando de esa forma liderazgos subregionales. De cualquier manera no es posible un acuerdo bilateral entre la UE y Brasil en el marco del MERCOSUR no sólo porque el Protocolo de Ouro Preto exige que este tipo de negociaciones sean llevadas a cabo por el Consejo Mercado Común (Ayuso, 2009) sino que, como ya se manifestara, la decisión 32/00 del MERCOSUR, establece que los miembros plenos no pueden firmar acuerdos de libre comercio con terceros países o grupos de países por fuera del bloque.

El acuerdo base de la asociación destaca tres aspectos: el multilateralismo efectivo, reforzando las organizaciones internacionales, las alteraciones climáticas y su respuesta a través del uso de biocombustibles y el comercio mundial. En este sentido, luego del fracaso de la reunión del G4 -UE, EEUU, Brasil e India- en Alemania para destrabar la Ronda de Doha, Brasil podría ver en la asociación estratégica la posibilidad de aproximar posiciones en materia de proteccionismo agrícola. Además es coherente con su política exterior actual tendiente a incrementar su participación en diversas organizaciones internacionales y en articular coaliciones multilaterales como el G20, el IBSA con India y Sudáfrica y el grupo Bric con Rusia, India y China. Lo cierto es que la iniciativa apareció en momentos en que el presidente brasileño desarrollaba relaciones pragmáticas con EEUU precisamente en materia de biocombustibles.

A la situación política latinoamericana se sumó la europea derivada de la interrupción del proceso de ratificación del Tratado constitucional tras el resultado negativo de los referendos francés y holandés de 2005³¹ y las divisiones internas en los temas centrales de

³¹ Si bien el Tratado para la Constitución Europea fue ratificado por 18 países, fue desechado por el Consejo Europeo -Bruselas 22 al 24 de junio de 2007- y se acordó el Tratado de Reforma que fuera presentado en la Conferencia Intergubernamental de Bruselas -23 de julio de 2007-. El texto final del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea -TFUE- se aprobó en Lisboa el 13 de diciembre de 2007. De este modo culminaron las negociaciones sobre asuntos institucionales que habían durado varios años. Se creó el cargo de Presidente del Consejo Europeo, quien será elegido por dos años y medio -dejando de ser rotativo por seis meses-. Una sola persona representará a Europa en el exterior. También, se estableció el cargo de Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad -quien será Vicepresidente de la Comisión-el que dirigirá la diplomacia dando coherencia a la actuación exterior de la UE.

su política internacional conjunta generadas por la guerra contra Irak. Pese a persistir diferencias entre los miembros de la Unión, se aprobó el Tratado de Lisboa con el que es de esperar se fortifique el poder de negociación por la presencia de una personalidad jurídica única. Estos cambios en las condiciones de ambos lados del Atlántico son importantes ya que, como sostiene Grabendorff (1999: 206), contribuyen a cambiar las *imágenes y percepciones* de las partes e influyen en el cálculo de sus intereses para una asociación estratégica.

3.3.4. Consenso y disenso en la asociación estratégica

A lo largo del relacionamiento con Latinoamérica, la UE viene persiguiendo algunos objetivos claves de *“política económica estratégica”* y de creación de *“un espacio efectivo de definición e instrumentación de la voluntad política”* (Manchón, 2005: 90).

Respecto al primer punto, en una Comunicación de la Comisión Europea al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones (2006), se señala como objetivo *“establecer la contribución de la política comercial al estímulo del crecimiento y la creación de empleo en Europa”*, se sugirieron los contenidos que deberían tener los Acuerdos de Libre Comercio impulsados por la competitividad: *“...deberían ser globales y ambiciosos en su ámbito de aplicación, teniendo como objetivo el grado más elevado posible de liberalización comercial, incluida una amplia liberalización de los servicios y de la inversión. Debería elaborarse un nuevo y ambicioso modelo de acuerdo de inversión de la UE en estrecha coordinación con los Estados miembros”*. Se consigna además que, en el caso de que los socios ya tuvieran firmados Acuerdos de Libre Comercio con otros países competidores de la UE, se debería tratar *“de conseguir, como mínimo, las mismas condiciones”* y eliminarse las restricciones cuantitativas a las importaciones como también *“todas las formas de derechos, impuestos, gravámenes y restricciones a las exportaciones”*.

Este Comunicado no es más que la expresión del regionalismo estratégico que describe Briceño Ruiz (2006) y que se presentara en el Capítulo I.

En este marco, podría comprenderse el regionalismo que promueve la UE en América Latina como respuesta a la globalización, a través de una integración económica pero también política, incluida la política exterior, en base a una visión del sistema internacional en la que el poder se distribuye entre un número mayor de actores y se debilita la soberanía estatal por efecto de la globalización. El regionalismo y el multilateralismo pasan a ser factores claves (Sanahuja, 2006).

Lo cierto es que los temas centrales de las negociaciones que no actúan como eje articulador sino conflictivo, son semejantes y recurrentes al de las negociaciones multilaterales, como ya se alegara.

En lo que respecta al diálogo político, los resultados de la Cuarta Cumbre Birregional de Viena -11 y 12 de mayo de 2006- muestran pocos avances tendientes a superar el estancamiento en que entraron las negociaciones (CELARE, 2006), aunque allí se realizó el Primer Foro de Negocios Eurolatinoamericanos y una cumbre alternativa -Encuentro Social Enlazando Alternativas- con la participación de Venezuela, Cuba y Bolivia.

En esta Cumbre se demostró que América Latina ha dejado de ser prioridad para Europa (Maihold, 2007a), de la misma forma que dejó de serlo para EEUU. El encuentro al más alto nivel político fue expresión de las rivalidades nacionales latinoamericanas y de la ausencia de una perspectiva común con relación a Europa.

La CAN y el SICA recién fueron considerados como contraparte y se acordó iniciar las negociaciones con los últimos, que hasta entonces se encontraban paralizadas debido a sus avances limitados en materia de integración, pese a que en la Cumbre de Guadalajara se anunciaron negociaciones sobre un TLC. Pero tampoco parece avanzar un futuro acuerdo de Asociación con el bloque andino, tal como quedó reflejado tras la IX reunión de la Comisión Mixta UE-CAN de mayo de 2007.

El multilateralismo efectivo y la asociación estratégica fueron los elementos claves que la UE construyó para definir el marco de las relaciones políticas con Latinoamérica (Maihold, 2007a). El primer concepto apareció en la Estrategia Europea de Seguridad, concibiéndolo como un instrumento para crear una comunidad mundial fortalecida, instituciones internacionales funcionales y un orden global justo. Sin embargo, en la Declaración de la Cumbre de Guadalajara hubo algunas variaciones conceptuales por cuanto se asentó en “*el Derecho Internacional, apoyado en instituciones fuertes y con las Naciones Unidas como centro, para alcanzar la paz, seguridad internacional, desarrollo sostenible y progreso social*” (Punto 8 de la Declaración de Guadalajara). Para Maihold, ello implicaba una opción clara al interregionalismo, es decir, la cooperación entre diversas regiones con base igualitaria y, a la vez, le ofrecía a Europa la oportunidad de abocarse al papel de actor global.

Aunque las dos regiones se identifican con una visión multilateral de la política internacional, en el plano real aparecen diferencias: muchos países latinoamericanos centran su política en el *multilateralismo defensivo* destinado a reivindicar la soberanía de los países (Klaveren, 2004: 61) y el peso que ambas regiones tienen

en el sistema mundial es muy diferente. América Latina tiene una capacidad de influencia muy marginal frente a las tensiones globales -comercio, finanzas, seguridad-; sin embargo, es un actor importante para la UE por la necesidad de reforzar el multilateralismo efectivo (Bernal Meza, 2007).

Respecto a la asociación estratégica, la misma viene desde la Cumbre de Río y, aunque no existe una definición conceptual en los documentos respecto a ella, el objetivo de negociarla persiste. José A. Sanahuja y Christian Freres la definen como “*una vinculación basada en objetivos e intereses comunes, con acuerdos respecto a los medios para alcanzarlos, y una proyección a largo plazo*” (Freres y Sanahuja, 2006: 27).

Pese a una actitud de pesimismo frente a estas relaciones, existen perspectivas comunes que sirven de base de vinculación en el campo de la política -exterior, cultural y económica-. América Latina sigue teniendo coincidencia con Europa en materia de valores *democráticos y derechos humanos* (Klaveren, 2004: 55); ello quedó demostrado en el amplio apoyo que brindó a la creación de la Corte Penal Internacional y al incorporar a sus legislaciones internas los más importantes instrumentos internacionales para la protección de estos derechos. Como advierte Grabendorff (1999), si bien estas dos regiones tienen lazos tan estrechos y variados desde el punto de vista político, económico y cultural, son las dos únicas del mundo con significativa experiencia de integración. De tal forma que la vinculación entre el espacio regional y multilateral forman parte de esta asociación estratégica condicionada por la crisis económica internacional, los intereses económicos divergentes en la Ronda de Doha, la reforma al sistema financiero internacional, las diferentes evoluciones de sus procesos de integración en el interior de ambas regiones y las relaciones con actores emergentes extrarregionales (Ayuso, 2009) por el fortalecimiento de China, India, Rusia y Sudáfrica.

Lo cierto es que los europeos ven a América Latina como unidad histórica y política, con problemas e intereses comunes, y como región abocada a actuar conjuntamente frente al mundo exterior (Sanahuja, 2006:1).

Sin embargo, otros analistas (Grabendorff, 2004:100) consideran que las tres lógicas -*integración, económica y política*- que inicialmente fundamentaban la alianza estratégica, han variado.

Respecto a la lógica de la integración, desde el prisma europeo se percibió a los procesos sudamericanos como construcciones orientadas a seguir su propio modelo, de allí, el apoyo que le brindarían. Aunque originariamente se basó en la racionalidad económica, luego

se orientó a un nuevo regionalismo y junto al multilateralismo pasan a ser elementos claves que inciden para que los europeos prefieran grupos fuertes, con capacidad de actuar en la economía y la política internacional, y una mayor cooperación interregional entre dichos grupos (Sanahuja, 2006). Sin embargo, los mecanismos e instrumentos adoptados por los esquemas subregionales no son comparables con el caso europeo, ya sea desde el punto de vista institucional como desde su profundización en cuanto al logro de una Unión Aduanera o Mercado Común.

La lógica económica que perseguía en los noventa también cambió, ya que Sudamérica dejó de representar los intereses económicos de ese entonces, en cuanto a la ampliación del mercado e incentivo a las inversiones. Las relaciones económicas europeas con Latinoamérica son reducidas, en comparación con las del resto del mundo, el comercio de la UE con ALC solo representa el 6% del su comercio total, en sentido inverso el latinoamericano es del orden del 14,5% respecto a sus corrientes comerciales totales. También perdió significación el flujo de inversiones europeas en la región y ello puede deberse a varios factores: EEUU tiene preeminencia en las inversiones extranjeras, también aumentó la corriente de inversiones asiáticas y finalizó el ciclo de las privatizaciones en los países latinoamericanos que fueron la fuerza motora del incremento de las inversiones europeas. Pese a todo, los europeos siguen siendo la principal fuente de Ayuda Oficial al Desarrollo. Los datos avalan la tesis que desde este punto de vista la región dejó de ser prioritaria para los europeos (Ayuso, 2009). Actualmente existen regiones que pueden ser percibidas como más atractivas -caso China e India-. Sin embargo China, como diversificación económica, resulta más significativa para Sudamérica, puesto que, a diferencia de la UE no sujeta a condiciones sus ofertas de cooperación (Maihold, 2007b: 81) y además el peso de este país en las inversiones y en el comercio con esta región modificó las expectativas de los países.

Como afirma Félix Peña (2007b), el interés de la UE por el espacio regional ha ido mermando en la medida que su atención está concentrada en otras prioridades originadas en el propio espacio europeo tales como: su aspecto institucional, al que ya nos hemos referido; la eventual incorporación de Turquía y las relaciones en materia de energía con Rusia; o en las relaciones con países y regiones que pueden resultar más interesantes económicamente o más relevantes desde el punto de vista político y de la seguridad -Irán, Medio Oriente y los países del Norte de África-.

El fracaso de las negociaciones en la OMC, el estancamiento de las negociaciones bilaterales MERCOSUR-UE y MERCOSUR-ALCA, los TLC que ha logrado EEUU en la región (ver cuadro 4) y

que le permitieron ampliar su influencia, la crisis de la economía mundial, el cambio político sudamericano, la ampliación de la UE con la incorporación de nuevos miembros alcanzando a veintisiete, las asimetrías socioeconómicas entre ambas regiones y hacia el interior de Sudamérica -Brasil, Argentina, Paraguay, Chile y Colombia son los países que tienen mayores niveles de desigualdad en la distribución del ingreso- y la complejidad de su mapa político en cuanto a la política internacional, deberían llevar a una revisión de lo actuado y al análisis sobre las capacidades y potencialidades de negociaciones entre los bloques. El hecho que Uruguay, a pesar de ser un país tradicionalmente orientado hacia Europa y tener un presidente con una orientación progresista, haya firmado el TIFA con EEUU, muestra el nivel de insatisfacción que reina en Sudamérica con relación a las negociaciones continentales. Al momento de tomar decisiones respecto a cómo revitalizar los vínculos, es necesario modificar imágenes y percepciones mutuas negativas -como sostiene Grabendorff (1999)-.

Por último, en el campo político los europeos se acercaron más a la posición de EEUU que a la sudamericana, lo cual se puso a prueba en el ámbito de las negociaciones de la OMC. De parte de los latinoamericanos el interés de su vinculación con Europa no es similar, México y América Central se han inclinado por EEUU y su relación con Europa es secundaria, en cambio en América del Sur la situación es más compleja y parece apostarse al equilibrio de los polos del poder mundial UE, EEUU y Sudeste asiático (Ayuso, 2009).

Así se llega a la V Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno ALC y UE -que se realizó en Lima, entre el 16 y 17 de mayo de 2008-, en ella, una vez más, se demostró que las expectativas de las regiones son diferentes. Los temas centrales fueron: “Desarrollo sostenible relacionado con el cambio climático, energías y protección del medio ambiente” y “la erradicación de la pobreza, desigualdad y exclusión social”, precisamente la pobreza y los niveles de inequidad en la distribución del ingreso presente en Latinoamérica, imposibilitan el objetivo de la cohesión social.

Si bien la UE tiene un gran interés en el desarrollo de los procesos de integración en ALC sobre la base del modelo europeo, entendido éste como potenciador del multilateralismo, para América Latina la integración en su proyección externa tiene carácter instrumental que permite mejorar su inserción internacional y diversificar su relaciones ganando autonomía y capacidad de negociación (Ayuso, 2009).

En la Declaración de Lima se realiza una valoración de la relación birregional en general y se reitera el consenso sobre principios

comunes como el multilateralismo. La Comisión Europea acudió en esta oportunidad con la intención de avanzar en los acuerdos de asociación, que se están negociando con la CAN y con Centroamérica, con la ambición de concluirlos en 2009 y también relanzar las negociaciones con el MERCOSUR, en cuanto las circunstancias lo permitan, lo cual sigue estando condicionado por las importantes discusiones en la ronda multilateral de Doha. En diciembre de 2008 la UE acordó un acuerdo de asociación económica con el Caribe.

En las cuestiones sobre cohesión social como las asimetrías hacia el interior de la región y los efectos derivados de la integración, la retórica nuevamente predominó en la Cumbre y las propuestas de acción son fragmentadas.

Paralelamente a la cumbre hubo reuniones entre representantes de la UE y de la CAN con el fin de encontrar una salida a las negociaciones. Así consensuaron un nuevo enfoque consistente en un “acuerdo marco general con flexibilidad”, que permitirá a cada país integrante de la CAN realizar “negociación a distintas velocidades”. De esta manera se introducen cambios en la estrategia que tradicionalmente persiguieron las negociaciones entre bloques regionales. La idea es alcanzar “consensos mínimos” para el acuerdo marco general y continuar, luego, las negociaciones a distintas velocidades.

El siguiente cuadro revela que las relaciones de la UE con ALC han estado dinamizadas por el ALCA.

Cuadro 4

Las relaciones de EEUU y la UE con América Latina, en paralelo

Años	EE.UU	UE
1988	Acuerdo de EEUU con Canadá	
1990	Iniciativa Bush para las Américas (Junio)	1) Acuerdo Marco de CCE con Argentina 2) Acuerdo Marco de CCE con Chile
1991	Acuerdo con MERCOSUR -4 + 1- (Mayo)	Acuerdo Marco de CCE con Uruguay
1992	TLCAN o NAFTA -México, Canadá y EEUU- (Agosto)	1) Acuerdo de Cooperación Técnica con el MERCOSUR (Mayo) 2) Acuerdo Marco de CCE con Paraguay 3) Acuerdo Marco de CCE con Brasil 4) Tratado de Maastricht (Febrero)

MERCOSUR Y UNASUR ¿HACIA DÓNDE VAN?

1993		1) Acuerdo Marco CCE con Centroamérica 2) Acuerdo Marco de CCE con Grupo Andino (Abril)
1994	1) I Cumbre de las Américas, Miami. (Diciembre) 2) Entra en vigor el NAFTA (Enero)	
1995	I Reunión Ministerial de Denver (Junio)	Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre la UE/ MERCOSUR (Diciembre)
1996	II Reunión Ministerial de Cartagena, (Marzo)	1) Acuerdo Marco de Cooperación entre la UE / Chile (Junio) 2) Institucionalizan el diálogo político UE / CAN (Declaración de Roma)
1997	III Reunión Ministerial de Belo Horizonte (Marzo)	Acuerdo Marco de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación UE / México (Diciembre)
1998	1) II Cumbre las Américas, Santiago, Lanzas formalmente las negociaciones (Abril) 2) IV Reunión Ministerial de San José, Costa Rica (Marzo)	
1999	V Reunión de Ministerial de Toronto, (Noviembre)	1) Entra en vigencia, el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre la UE / MERCOSUR (Julio) 2) I Cumbre UE / ALC. Río de Janeiro (Junio) 3) Se otorga mandato a la Comisión Europea para negociar con el MERCOSUR
2000		1) Entra en vigencia el Acuerdo de Asociación UE / México (Julio) 2) Acuerdo de Asociación UE y los Estados ACP, Acuerdo de Cotonú, Benin (Junio). 3) Ingresa Cuba como observador al grupo ACP.
2001	1) III Cumbre de las Américas, Québec (Abril) 2) VI Reunión Ministerial de Buenos Aires. 1º borrador del ALCA (Abril)	Inicio de la ronda de negociaciones de asuntos arancelarios del AMI. Debía finalizar en el 2004.
2002	VII Reunión Ministerial de Quito, Ecuador. 2º borrador del ALCA (Noviembre)	1) II Cumbre UE / ALC, Madrid (Mayo) 2) Acuerdo de Asociación UE / Chile (Noviembre)

2003	<ol style="list-style-type: none"> 1) Inicio de las negociaciones con los países de Centroamérica (Enero) 2) VIII Reunión Ministerial sobre Comercio de Miami. 3° borrador. Inicio de las negociaciones en torno a las propuestas arancelarias del ALCA (Noviembre) 3) TLC entre EEUU / Chile (Junio) 4) Inicio de las negociaciones del TIFA con Uruguay (Noviembre) 5) Inicio de las negociaciones con Colombia, Perú, Bolivia y Ecuador (Noviembre) 	<ol style="list-style-type: none"> 1) El MERCOSUR presenta su propuesta arancelaria 2) Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación entre la UE y Centroamérica 3) Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación entre la UE y la CAN 4) Entra en vigencia los acuerdos de Cotonú (Abril)
2004	<ol style="list-style-type: none"> 1) Reunión del CNC en Puebla (Febrero) 2) Acuerdo del CAFTA (Mayo). 3) Acuerdo con República Dominicana -DRCAFTA- (Agosto). 	<ol style="list-style-type: none"> 1) III Cumbre de UE / ALC de México (Mayo) 2) Ampliación de la UE (Mayo)
2005	<ol style="list-style-type: none"> 1) IV Cumbre de las Américas, Mar del Plata (Noviembre). 2) El Congreso de los EEUU aprueba el acuerdo del CAFTA (Junio). 3) TLC con Perú (Diciembre). 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Lanzamiento por parte de la Comisión Mixta Andino-Europea, del proceso de "valoración conjunta" del SAI 2) Entra en vigencia el Acuerdo de Asociación con Chile
2006	<ol style="list-style-type: none"> 1) TLC con Colombia (Febrero) 2) Ratificación por parte de Perú del TLC con EEUU (Abril) 3) Suspensión de las negociaciones con Ecuador (Mayo) 	<ol style="list-style-type: none"> 1) IV Cumbre Birregional de Viena (Mayo) 2) Inicio de las negociaciones con los países de Centroamérica
2007	<p>Memorando de entendimiento con Brasil en materia de biocombustibles.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1) Inicio de las negociaciones del Acuerdo de Asociación CAN/UE, Tarija (Junio) 2) Ingreso a la UE, Bulgaria y Rumania (Enero) 3) XV Reunión Mixta Centroamérica /UE. Se establece la metodología y calendario de las negociaciones (Abril) 4) I Cumbre UE/Brasil, Lisboa (Julio)
2008		<ol style="list-style-type: none"> 1) V Cumbre UE /ALC de Lima (Mayo) 2) Acuerdo de Asociación Económica CARICOM/República Dominicana y la UE en el marco de CARIFORUM 3) Cumbre UE/ Brasil, Río de Janeiro (diciembre)
2009	<p>V Cumbre de las Américas, Trinidad y Tobago (17/19 de abril)</p>	

Fuente: Elaboración propia.

3.3.5. Factores de incidencia en las relaciones interregionales

Existen una complejidad de factores que influyen en las relaciones interregionales de la UE con ALC sin embargo es posible señalar los de mayor gravitación. En cuanto a los de incidencia externa se destacan la incertidumbre de la Rueda de Doha en el ámbito de la OMC, el estancamiento del ALCA, la estrategia de EEUU de avanzar mediante premio y castigo, las perspectivas poco halagüeñas de la economía internacional.

También existen factores endógenos a los propios procesos y que afectan las relaciones interregionales. En Sudamérica sobresalen: los magros resultados en materia de integración sudamericana con la correlativa incertidumbre respecto a su futuro; asimetrías socioeconómicas; exclusión y polarización social; funcionalidad jurídico-institucional débil; complejidad de su mapa político en cuanto a la política internacional; y China como diversificación económica ya que resulta más atractiva y menos condicionante. En la UE inciden los siguientes factores: la ampliación que sufriera por la incorporación de nuevos miembros; problemas institucionales; divisiones internas en los temas centrales de su política internacional conjunta; relaciones con países y regiones que pueden resultar económicamente más interesantes y/o desde el punto de vista político y de la seguridad más relevantes.

Las causas endógenas sudamericanas se encuentran íntimamente imbricadas y también afectan a la dinámica externa. En efecto, las instituciones comunitarias no cuentan con un interlocutor sudamericano válido, en un nivel regional equivalente. Aunque en el diálogo político y de política internacional los europeos muestran también un cuadro descoordinado que se pretende superar con el Tratado de Lisboa. Tampoco América del Sur tiene en este aspecto un grado mínimo de organización, a lo que se le agrega la ausencia de una estrategia común en cuanto a su inserción y relaciones con el mundo. Es un mosaico de heterogeneidades y contradicciones que le impide adoptar posiciones comunes en los foros Internacionales lo cual limita la concertación política y debilita en consecuencia a las Cumbres UE/ALC ante la inexistencia de una instancia capaz de planificar y ejecutar lo acordado.

A pesar de ello, las Cumbres también se debilitan por su propia inoperancia. Las grandes declaraciones que surgen de las mismas sobre una multiplicidad de temas sin identificar los ejes centrales de debate, desalientan. Tampoco en sus documentos finales existe una hoja de ruta con metas concretas y procedimientos adecuados para asegurar el desarrollo y seguimiento de lo acordado.

Todo ello indica que las naciones sudamericanas necesitan hoy reconsiderar cómo se relacionan entre sí y con el resto del mundo. Del mismo modo la UE también debe reconsiderar el rol que quiere asumir en su vinculación con la contraparte regional.

Si el problema central es compatibilizar las agendas de negociación y, el interés de ambas partes es económico y/o político pero que se expresa en términos económicos, se reproduciría el mismo debate que a nivel multilateral, enfrentándose un verdadero obstáculo derivado de la incertidumbre de la Ronda de Doha. Por tanto, la estrategia actual de la asociación estratégica se encontraría agotada. En cambio si el interés es político se debe asignar contenido a la agenda de negociación, proponiéndose objetivos y acciones en otras áreas donde se puedan detectar intereses y percepciones comunes que permitan avanzar en otras dimensiones.

En este sentido, el punto de partida deben ser los retos comunes a abordar ligándolos a acciones específicas e identificando los instrumentos para su concreción, tratando de desbloquear aquellos puntos conflictivos e incorporando la dimensión social a la política e institucional a los fines de contemplar las necesidades de los ciudadanos -como afirma Ana Ayuso (2009)-.

Reflexiones finales

El espacio sudamericano de integración y unión en lo cultural, social, económico y político que contribuya al *desarrollo social y humano con equidad e inclusión para erradicar la pobreza y superar las desigualdades en la región* y al fortalecimiento del diálogo político *para reforzar la integración suramericana y la participación de UNASUR en el escenario internacional*, muestra aristas diferenciadas.

El nuevo proceso de integración, que persigue conformar un espacio político para actuar de manera coordinada en los escenarios internacionales, lograr el desarrollo socioeconómico de sus miembros, superar la atomización regional y convertir a Sudamérica en una zona de paz, alejada no sólo de las confrontaciones bélicas tradicionales sino también del terrorismo global, plantea a primera vista desafíos y oportunidades, pese a que aparecería como un proyecto de naturaleza política que no define el grado de profundización a alcanzar ni en qué consiste el proceso innovador que declara.

Los desafíos se relacionan con las continuidades y en este aspecto existen convergencias y divergencias.

En el primer sentido, la estabilidad democrática regional es el tema consensual de mayor preocupación poniéndose de manifiesto ante la crisis de Colombia, pese a las diferencias instrumentales, y

la de Bolivia. Le sigue en el orden de las convergencias, desde el punto de vista discursivo, la integración como estrategia política aunque ello no implica que los Estados miembros adhieran a ella desde la misma conceptualización, además el tinte más progresista de los gobiernos no puede asociarse con una integración profunda.

En lo atinente a las divergencias se expresan particularmente en tres materias. Una derivada de la insuficiencia en la estructura institucional que privilegia la intergubernamental en desmedro de la supranacionalidad -basada en el menoscabo de la soberanía-. Esto deriva de la limitación en la concepción misma de integración y de los distintos intereses políticos y económicos de los países. Así se condiciona negativamente a la sinergia necesaria para avanzar en el proceso dejando a merced de los gobiernos circunstanciales el grado o no de profundidad que se quiere lograr y conspira contra la profundización del proceso.

Existe una cultura política que delega y concentra la toma de decisiones en los poderes ejecutivos sin la intervención de las instancias parlamentarias o por mecanismos plebiscitarios más amplios. Por ello es que nos enfrentamos ante procesos “de arriba hacia abajo”, facilitados por la inexistencia de una institucionalidad desarrollada y efectiva, con normativas y procedimientos democráticos claramente delineados que garanticen la participación y derechos a la ciudadanía. También los gobiernos han tendido a reducir la actuación y protagonismo de las instituciones en los procesos de integración para asumir ellos mismos la conducción. La estructura institucional mínima que adoptó, tratándose de un proceso incipiente, hace pensar en un destino incierto al reeditar falencias históricas que conspiraron contra la integración en Latinoamérica.

La coexistencia de procesos de integración en marcha -CAN y MERCOSUR-, con instituciones, normas y procedimientos propios, tanto en materia jurídica como económica y comercial con los generados por la nueva organización da como resultado una armonización incierta por los distintos grados de integración involucrados, por las estructuras institucionales diversas y su funcionalidad.

Otra materia productora de divergencias resulta de la naturaleza económico-comercial de los procesos MERCOSUR y CAN que incide en las relaciones entre los países privilegiándose el comercio con el resto del mundo y menoscabando el intra-regional. También influye en la no concreción de un grado mayor de integración, en la inexistencia de una política comercial externa común, en la ausencia o insuficiencia de un tratamiento a las asimetrías y disparidades estructurales entre los países y en la falta de coordinación de las políticas macroeconómicas. La gravitación de la dimensión comercial significa un condicionante negativo para el avance en la dimen-

sión social y política a largo plazo. Todo proceso de integración, aún en su versión más acotada, trae aparejada una dimensión social con costos y beneficios que impactan, entre otras cosas, en el empleo, en la generación de riqueza e involucra a la sociedad y compromete a la política. Ésta característica define a los procesos preexistentes y produce juicios críticos y divergencias aunque los mismos fueron incluidos en la UNASUR en tanto logros y avances, conforme al preámbulo del tratado constitutivo.

Por último el trato inexistente de las asimetrías y diferencias estructurales entre los miembros, que conduce a negociar desde posiciones y bases socio-económicas diferentes, con implicancias de impactos y costos diversos.

En cuanto a las oportunidades ellas derivan por un lado, de las transformaciones que se advierten en los documentos fundacionales, declaraciones y en el discurso de los actores y por otro de las potencialidades regionales. En el primer escenario se destacan dos: desarrollo socio-económico y mejoramiento en la capacidad de negociación externa que generan expectativas en cuanto a estrategia de integración pero al mismo tiempo divergencias.

Si bien el tratamiento del desarrollo se remonta a la teoría de la CEPAL que supo asociar la industrialización sustitutiva con la integración regional, a partir de la perspectiva del regionalismo abierto y las políticas neoliberales de los años noventa -tendiente al logro de la competitividad e inserción internacional-, se abandonó la posibilidad de construir un proceso de integración basado en el desarrollo socio-económico y en la distribución equitativa de los beneficios que el mismo pueda brindar a sus poblaciones. Sin embargo, los actuales gobiernos regionales parecen encaminados a revertir la situación cuestionando esas estrategias de desarrollo y de inserción internacional, alentando las expectativas a un cambio. Empero, las secuelas socioeconómicas son críticas y las medidas que muchas veces adoptan los gobiernos, limitan profundizar las vinculaciones intra-regionales, en virtud de los conflictos de intereses domésticos y regionales que plantean, ante las disparidades estructurales entre los Estados miembros y hacia su interior, de allí que a la hora de balancear intereses priman los nacionales sobre los comunes.

En lo referente a la proyección internacional como motivación estratégica colectiva de América del Sur si bien origina expectativas, al asumir Brasil el liderazgo regional y reafirmarlo externamente -tratando de ocupar cargos en los organismos internacionales y formando coaliciones multilaterales- genera desconfianza en Argentina y competencia por parte de Venezuela, quien muestra aspiraciones en este aspecto, produciendo de esta manera recelos en el resto de los países y afectando el juego de lealtades. Para Brasil la UNASUR le

permite reforzar su proyección extrarregional y es instrumental. La posición Argentina es ambigua al respecto porque el novel proceso integrativo encarna el proyecto de afirmación internacional de Brasil e implica una pérdida de su poder relativo en el ámbito mercosureño, pese a que allí tampoco ha robustecido su alianza con Brasil. En cambio para Venezuela, le resulta una plataforma de poder de negociación sudamericana para contrarrestar la hegemonía de EEUU en pos de un nuevo sistema internacional multipolar. En este sentido el petróleo se ha convertido en una herramienta de su política exterior y de inserción en América Latina y el Caribe asociada a la idea de la integración Bolivariana. A ello contribuye el nuevo mapa político regional con sus críticas al neoliberalismo que favorece el discurso radical confrontativo con los EEUU. Asimismo Venezuela se encamina a liderar a través del ALBA un eje político en torno a Bolivia, Cuba, Nicaragua, Dominica, Honduras, Ecuador, San Vicente y Las Granadinas, Antigua y Barbuda, introduciéndose de este modo otro foco de tensión interna en la integración en Sudamérica.

La capacidad de negociación externa también se ve afectada por los viejos y nuevos conflictos que se suscitan y que resienten la reciprocidad entre sus integrantes incrementando la fragmentación regional. Así Argentina y Uruguay por las pasteras, Argentina y Chile por el problema del gas, Uruguay y el MERCOSUR por el Tratado de Inversiones, Uruguay, Paraguay y el MERCOSUR por las asimetrías, Bolivia y Brasil por el precio del gas y la nacionalización de los hidrocarburos, Bolivia y Chile por la salida al mar, Paraguay y Argentina por la deuda de Yaciretá y con Brasil por la de Itaipú, Argentina y Venezuela por la estatización de las empresas del grupo Techint, Brasil y Venezuela por la desconfianza que le genera la estatización de empresas por parte del gobierno venezolano, Brasil y Ecuador por la expulsión de la empresa brasileña Odebrecht, Venezuela y Perú por el acuerdo que celebró éste último con EEUU, Venezuela y Colombia por la influencia que ejerce EEUU sobre el segundo, Colombia y Ecuador por la violación del territorio ecuatoriano por parte del primero.

Lo cierto es que Sudamérica no tiene una visión estratégica común de inserción internacional como tampoco la tienen los procesos preexistentes. Es por eso que algunos países adoptan posiciones pendulares entre los compromisos asumidos a nivel subregional y las condicionalidades derivadas de los factores externos, resintiéndose tanto la solidaridad como la reciprocidad mientras otros protagonizan su propio juego. Así se generan sospechas mutuas y en consecuencia conflictividad. Predominan las lealtades nacionales sobre las colectivas que impiden mejorar la capacidad de negociación externa. En este escenario de premios y castigos, de consensos míni-

mos y múltiples velocidades en los acuerdos con los países centrales en donde las condiciones de negociación son asimétricas es posible agudizar la condición marginal de América Latina en el sistema internacional sino se tiene en cuenta que no hay espacio para las salidas individuales.

En lo referente a las potencialidades, Sudamérica cuenta con grandes reservas de recursos naturales y estratégicos como la energía y el agua que convierten a la región en el tercer bloque de importancia del mundo. Tanto las reservas y producción de petróleo como las de gas natural a las que se agrega lo producido por la hidroelectricidad y biocombustibles, permiten incorporar a la integración las potencialidades de la dimensión estratégica energética que redundaría en beneficio de los países netamente importadores de energía como Chile, Paraguay, Uruguay, Surinam y Guyana.

La energía pasó a ser un factor clave en la región y particularmente en el MERCOSUR, favorecido por la crisis sectorial subregional y la presión hacia el alza de los precios del petróleo en el mercado mundial. De tal modo que la incorporación de Venezuela al MERCOSUR podría convertirse en un factor equilibrante de poder y de consolidación interna, ante las permanentes disputas comerciales entre Argentina y Brasil como consecuencia de visiones disímiles sobre la distribución de costos y beneficios de la integración y del recelo argentino ante las pretensiones de liderazgo de Brasil. Sin embargo, el gobierno brasileño con la UNASUR intentó adjudicarse un liderazgo regional sin competencia y al no lograr fortalecerse lleva a que se sumen a los conflictos comerciales las divergencias sobre el anhelado liderazgo de Venezuela en la región.

La tan mentada integración energética como factor clave de los múltiples relacionamientos y acuerdos en el ámbito sudamericano lo ha sido en función de paliar el déficit doméstico. Las acciones propositivas que se han emprendido denotan la ausencia de una visión estratégica común que haga pensar en un verdadero proceso integrador, más bien se han suscripto acuerdos de interconexión física, cooperación y/o interconexión energética tendiente a satisfacer los intereses nacionales en detrimento de los colectivos sin tener en cuenta las potencialidades que ofrece la región en su conjunto. Un verdadero proyecto integrativo en la materia debe estar orientado a superar ciertas debilidades que operan en el sector, tales como la existencia de conflictos fronterizos, la limitación tecnológica en algunas áreas y las restricciones en la capacidad de financiamiento de los países para encarar ciertos proyectos de interés regional. No existe un proyecto político de largo alcance que garantice un desarrollo subregional sustentable, no sólo desde el punto de vista del impacto económico, sino social y medioambiental.

Estas consideraciones finales reafirman nuestra hipótesis de partida en cuanto a que la preeminencia de divergencias al agudizar la fragmentación regional, limita los propósitos de la UNASUR y de un verdadero proceso de integración sudamericano.

BLANCA

CAPÍTULO IV

La pertenencia regional de Argentina, Brasil y Venezuela

por JUAN IGNACIO MIRANDA

Introducción

“¿Por qué tantas páginas y tan poca integración?” se pregunta Aftalión (1990, citado por Nicoletti, 1999), a la vista de la gran cantidad de publicaciones del INTAL -alrededor de 150.000 páginas sobre integración-. Luego de reflexionar al respecto, llega a la conclusión que la respuesta está en la proporción temática de las publicaciones, donde el 50% es dedicada a la economía, y tan sólo el 10% a aspectos socioculturales. Precisamente el carácter subsidiario o nulo que se le ha dado a este componente ha sido una de las causas de la historia de fracasos que muestra la integración de América Latina.

Los proyectos de integración latinoamericanos le han restado atención a la “pertenencia” como elemento indispensable en un proceso integrativo. Desconocieron asimismo, que proporciona una barrera defensiva ante los embates negativos de la globalización/mundialización, y es un componente necesario de la cohesión social.

El ex Secretario Ejecutivo de la CEPAL, José Luis Machinea (2007), destaca que la cohesión social debe ser entendida en relación a la pertenencia, al remarcar la dificultad de alcanzarla sin “solidaridad y sentido de pertenencia”, más allá de las implicancias económicas que esta tiene y los mecanismos de distribución e inclusión necesarios.

En este escenario que plantea la CSN-UNASUR la realidad se

presenta con una mayor complejidad y fragmentación de los actores sociales, lo que dificulta la confluencia de aspiraciones comunes; la corrosión del orden podría explicarse, porque los gobiernos instituyen una integración de “arriba hacia abajo”, lo que afecta la clara adhesión ciudadana a un marco normativo de reciprocidad y de respeto a la legalidad o no responde a sus expectativas.

Respecto a la formación de un sentido de pertenencia a nivel de los ciudadanos del MERCOSUR, dice Krell (2005) que *“resulta difícil medir si el proceso de integración contribuyó a crear un sentido de pertenencia e identidad común entre los pueblos de los Estados miembros del MERCOSUR. Si bien podrían identificarse ciertos valores, recuerdos y símbolos compartidos, también es cierto que el MERCOSUR es culturalmente heterogéneo (lo que puede atribuirse, entre otros factores, a diferencias históricas en los procesos de construcción del Estado, como lo ilustra el pasado imperial de Brasil). Creemos que, siguiendo la tesis transaccionalista¹, una mayor interacción entre los Estados miembros y el involucramiento activo por parte de la sociedad civil aumentaría legitimidad democrática del MERCOSUR y ayudaría a crear un puente entre el proceso regional y la ciudadanía”*.

A nivel gubernamental, parecería que no hay un sentido de pertenencia común, o al menos con una interpretación unívoca.

En este estudio se plantea si los países que constituyen el “núcleo duro” del bloque, como los denomina Giacalone (2008:19), tienen una identificación común con el proceso de la CSN-UNASUR y eventualmente como se manifiesta en la retórica esta identificación, ya sea en los documentos oficiales, en las declaraciones y actitudes asumidas, reflejadas por la prensa escrita de los países.

En el Tratado constitutivo de la UNASUR² se expresa la pretensión de construir, de manera participativa y consensuada *“un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgar prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados”*.

Entre sus objetivos se señalan:

“i) la consolidación de una identidad suramericana a través del reconocimiento progresivo de derechos a los nacionales de un Estado

¹ La teoría transaccionalista es reseñada en la pág. 174.

² 23 de mayo de 2008.

*Miembro residentes en cualquiera de los otros Estados Miembros, con el fin de alcanzar una ciudadanía suramericana*³.

A raíz de haberse planteado estas metas y teniendo en cuenta los conceptos vertidos por Errandonea (1977:90) respecto a que la integración es un fenómeno de densificación interaccional de naturaleza solidaria o de cooperación en el que sus actores son conscientes del carácter integrativo de su relacionamiento, que al mismo tiempo tienen una pertenencia comunitaria al colectivo que constituyen, se pretende analizar si hay unicidad en el sentido de pertenencia de cada uno de los gobiernos de los países seleccionados.

Para ello se tendrá en cuenta las declaraciones y manifestaciones de los presidentes y de los más altos funcionarios en las distintas reuniones ministeriales y cumbres presidenciales de la CSN-UNASUR, MERCOSUR, ALBA, Grupo de Río, y reuniones bilaterales. Con ese fin se tomará como fuente histórica de información a la prensa escrita, la cual permite hacer un seguimiento día a día de los acontecimientos regionales.

Teniendo en cuenta que la noticia está sujeta a múltiples variables, tal como la línea editorial y que los medios periodísticos son formadores de opinión, se seleccionarán los periódicos de mayor circulación -a los cuales se puede acceder desde internet-: Clarín en Argentina, cuya tirada es de 500.000 ejemplares diarios, que duplica en algo más los domingos, y La Nación, el segundo en cuanto a tirada diaria. Además se relatarán periódicos de otros países de la UNASUR, como Brasil -Estadão de São Paulo- y de Venezuela -El Universal-.

4.1. La pertenencia

4.1.1. Su tratamiento teórico

El tratamiento de la pertenencia -si bien a través del abordaje de la identidad cultural- en cuestiones como la integración, y consecuentemente el peso de la misma en materia económica, viene desde lejos en la doctrina jurídico-económica. Ya en 1969, el Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos (1969) destacaba la importancia de la integración cultural, reclamando su necesidad, vinculándola directamente con la integración política y social. Así, dice “...los fenómenos internacionales que no arraigan en la opinión pública a la cual se dirigen, a lo más se mantienen artificialmente, por no contar con el apoyo de los pueblos. En un proceso de integración esto determina simplemente su ineficacia”. Considera que se establece

³ Artículo 3 inciso i) del Tratado Constitutivo de la UNASUR.

una relación circular virtuosa, en la cual el sentimiento de pertenencia y la profundización del proceso integrativo se refuerzan mutuamente, así “...la integración permite la formación paulatina de una conciencia continental, que es el mejor antídoto contra los nacionalismos estrechos y malentendidos”. (IIEJ 1969).

Desde la teoría de la integración, se destacan dos escuelas que tuvieron en cuenta el factor de la pertenencia regional de los miembros para el logro de los objetivos perseguidos. Ambas teorías, tanto la neofuncionalista cuanto la transaccionalista, tienen origen europeo, y están influidas directamente por el proceso de integración local, el cual nació con el objetivo principal de conjurar las recurrentes amenazas a la paz y de reconstrucción económica, luego de transitar por un par de guerras devastadoras.

La corriente neofuncionalista, se centró en la cuestión de la acción política en los procesos de integración, retomando lo que planteaba su antecesora -la corriente funcionalista. Aunque en este caso no sería el automatismo tecnocrático sugerido por Mitrany, la motivación que llevaría a la confirmación de comunidades políticas post-nacionales, sino la búsqueda del propio interés por parte de los actores involucrados. Así, Ernst Haas (1966), el cual es considerado el artífice del neofuncionalismo, en su obra “Partidos políticos y grupos de presión en la integración europea” dice que la integración política necesita que los actores políticos se convenzan de desplazar la actividad política, lealtades y expectativas, hacia un nuevo núcleo de instituciones, las cuales pasan a tener jurisdicción sobre los estados nacionales que, aun así, persisten.

Al comparar la integración europea y la latinoamericana, sostiene Haas, que los planificadores y dirigentes latinoamericanos no deberían desconocer que una integración exitosa, como la europea, necesita de una semejanza de sentimientos y expectativas que sea experimentada por los grupos dirigentes a las que se agregan los individuos, como ciudadanos interesados y partícipes primarios de estos procesos. Afirma que “*Un proceso político que se edifica y se planea a partir de intereses pragmáticos está condenado a ser un proceso endeble, susceptible de ser invertido*” (Haas 1966:24). Los intereses pragmáticos no tienen el refuerzo de profundas adhesiones ideológicas o filosóficas, adolecen de la falta del “sentimiento de pertenencia”, son efímeros, y por ser sostenidos débilmente, pueden ser descartados con facilidad. Advierte como dificultad en los procesos de integración latinoamericana, la inclinación recurrente al caudillismo de los gobernantes. En ausencia de un estadista, que pueda unir a pueblos dispares, “*no queda otra alternativa si se desea integrar una región, que recurrir a procesos graduales e indirectos, al funcionalismo*” (Ibidem). Un proceso incrementalista no con-

ducirá a una integración si los dirigentes adoptan medidas espectaculares. Cuanto más plural es la sociedad, tanto mayor es el número de los grupos que requieren satisfacción y tanto más desarticulado e incremental debe ser el proceso de adopción de decisiones. Los fundamentos sobre los cuales descansaría la adhesión política a la integración por parte de los estadistas y de las elites serían muy endebles si los intereses son principalmente económicos.

Según el neofuncionalismo entre los requisitos necesarios para la integración se encuentran: un cambio de actitudes públicas que se alejen del nacionalismo, y se acerquen a la cooperación; un deseo de los actores principales o grupos de poder -élites en términos funcionalistas- para promover la integración por razones prácticas; y que exista una verdadera delegación de poder a nuevas autoridades supranacionales. Estos elementos son los encargados de provocar el spillover o de derrame. En el spillover político, la integración crea nuevos actores transnacionales y supranacionales para que se inclinen hacia una mayor integración.

Los actores principales se encuentran tanto por debajo, cuanto por encima del estado-nación: los que están por debajo son grupos de interés y partidos políticos; los que están por encima son las instituciones supranacionales. Los valores y expectativas se adaptan tarde o temprano a la integración, y crean así una comunidad política transnacional que legitimará el gobierno central más adelante.

Otro autor destacado de esta corriente es Joseph S. Nye (1971: 65), el cual formuló un modelo con un enfoque teórico basado en “*mecanismos de proceso*” y el “*potencial de integración*”, y realizó un “*análisis de las condiciones para la integración tomado específicamente de experiencias europeas y no occidentales y modifica en medida las nociones de politización automática y derrame*” (Nye, 1971:56/58). Asimismo son consideradas relevantes las *condiciones perceptuales* y las *condiciones características a lo largo del tiempo* que este autor describe.

Los mecanismos de proceso son elementos que se observan durante los procesos de integración y que tienen influencias positivas y negativas en su desarrollo, dentro de los cuales incluye: vinculación funcionalista de tareas o el concepto de “derrame”; transacciones crecientes; vínculos deliberados y formación de coalición; socialización de la elite; formación de grupos regionales; compromiso de agentes externos en el proceso (Fernández Saca, 2008). Entre los mencionados y si se tiene en cuenta el objetivo del trabajo, se destaca el siguiente mecanismo: atractivo ideológico-identificador: una fuerza poderosa de apoyo para cualquier bloque regional la constituye la presencia y establecimiento de una sensación de identidad. Como asegura Nye (1971:65) “*cuanto más fuerte es el sentimiento de*

permanencia y mayor el atractivo identificador, menos dispuestos están los grupos de la oposición a atacar un esquema de integración frontalmente”.

Por su parte, el transaccionalismo se propone reconocer las condiciones para lograr la estabilidad del sistema de estados. Su denominación se debe a que sus defensores estiman que en la medida en que las transacciones entre los países Europeos se intensifican, la interacción entre los pueblos aumentaría también, lo que contribuiría a lograr un mayor sentido de pertenencia (Krell, 2005) Karl Deustch (1957, citado por Errandonea, 1977, nota 46), su más importante exponente destaca *“El tipo de sentido de comunidad importante para la integración, y por consiguiente para nuestro estudio, es más bien una cuestión de simpatías y lealtades; de sentimientos solidarios, confianza y consideración mutua; de identificación parcial en términos de ideas acerca de sí mismos y de intereses”.*

Destaca Krell, que esta corriente recupera una distinción establecida por el sociólogo Ferdinand Tönnies entre comunidad y sociedad. Así, *“la comunidad describe una situación en la que la gente permanece unida por sentimientos y lealtades comunes. Las relaciones con los no miembros del grupo son menos significativas que el sentimiento de hermandad desarrollado dentro del mismo. La sociedad, en cambio, une a la gente menos por la confianza y más por una mezcla de interés individual, división del trabajo, alianzas no contractuales y obligaciones cuasi contractuales. Deutsch consideraba a la comunidad como condición para la integración”* (Errandonea, 1977: nota 46), aun cuando comunidad y sociedad se oponen, aunque ninguno de los dos se da en estado puro. A pesar de lo que consideraba Deustch, el logro de intereses particulares, que se da en la sociedad es visto como uno de los fundamentos que mantiene unidos a los países a la hora de integrarse. Así lo ve Malamud (2006), cuando dice que *“de las tres fuerzas que mueven a los hombres -se sabe: los intereses, las pasiones y la coacción-, las dos últimas no son eficientes para constituir un bloque regional. Tanto en Europa como en otras regiones, el combustible de la integración voluntaria entre naciones soberanas es el interés. Por eso la Unión Europea agrupa veinticinco países que hablan veinte lenguas oficiales y profesan tres religiones distintas: son diferentes, pero ganan con la unión”.*

En el campo de la sociología, el sentimiento de pertenencia nace con las nociones de “endogrupo” y “exogrupo” que formula Sumner, aplicándolas a las sociedades globales, tratadas como unidades grupales. Entre los primeros reinan “paz, derecho, gobierno, laboriosidad” y para con el exogrupo la “guerra y el pillaje” (citado por Errandonea, 1977:92). Merton (1964) contribuye al desarrollo del concepto, distinguiendo entre “grupos de pertenencia” y “grupos de

referencia”, sobre la base de precisar la pertenencia real al grupo y la consideración subjetiva de perteneciente (Ibidem). En relación a estas ideas, el propio Errandonea al pretender alcanzar una definición operacional del concepto de integración, entiende que “...la densificación interaccional prevalentemente solidaria en que consiste la integración, en ciertos grados, requiere también la conciencia de tal relacionamiento y el sentimiento de pertenencia relativamente exclusivo” (Ibidem).

4.1.2. Hacia un concepto de pertenencia

Luego de revisar los antecedentes relevantes sobre el sentido de pertenencia en relación con distintas teorías de la integración regional que tienen en cuenta este componente, se está en condiciones de arribar a una conceptualización de pertenencia la que se adoptará en el transcurso de este trabajo.

Así se la concibe a la pertenencia como un sentimiento comunitario de identificación de ideales, de solidaridad mutua y de conciencia de sí mismos -en términos individuales y colectivos-. Sus miembros tienen conciencia de grupo, se sienten parte de un grupo y reconocen a los demás miembros del grupo como tales. Son grupo en cuanto mantienen una interacción de forma regular y estructurada. El criterio para diferenciar endogrupo de exogrupo es la propia pertenencia. Entendida de esta forma, los grupos a los que se hará referencia serán los procesos integrativos, a los que a nuestro entender cada país adhiere con mayor fuerza, o por el contrario, con los cuales su vínculo es más débil.

Y para determinar la identificación -pertenencia- de cada uno de los gobiernos a los distintos esquemas, se tendrá en cuenta las categorías creadas por Sumner, aunque no en sentido técnico o estricto, sino a manera ilustrativa en la forma simple en que fueron descriptos los términos. Así, las actitudes y manifestaciones gubernamentales que se analizarán en los artículos y documentos escogidos, serán consideradas en referencia a si fueron vertidas a favor -asimilándola al endogrupo- de lo que entendemos reconocen como su bloque de pertenencia, o son manifestaciones en contra o que no favorecen a el/los bloques con los cuales no se identifican primariamente -asimilándolo al exogrupo- aun cuando formen parte de el/ellos.

Se parte de concepto multidimensional de la integración. Mella-do y Gajate (1998:91) definen a la integración como “*el proceso de creación de un espacio económico, político y social por la interpenetración estructural, voluntaria y solidaria de los Estados-Parte, a partir de intereses comunes que tienen como objetivo el desarrollo...*” y que implicaría un desplazamiento de lealtades por parte de

los actores hacia la organización así creada, para dotarla de estabilidad y proporcionar una necesaria legitimidad desde las bases (Mellado, 1995:44)⁴.

4.2. Argentina y su sentido pertenencia a la Comunidad Sudamericana

Desde el nacimiento de la CSN, en Cusco en diciembre de 2004, el gobierno argentino a cargo de Néstor Kirchner, dejó claro que su identidad regional pasa por el MERCOSUR, y lo puso de manifiesto con una sonora ausencia. Las explicaciones que se dieron en su momento acusaron problemas de salud del presidente. En su reemplazo, el representante argentino fue el Vicepresidente Daniel Scioli, en aquel entonces una figura política marginal y que no contaba con la confianza de Kirchner.

La CSN aparecía con el objetivo de alcanzar la integración de infraestructuras, especialmente energética, avanzar en materia comercial, y perfilarse como un foro de diálogo político entre los países sudamericanos a través de la confluencia de los procesos de la CAN y el MERCOSUR, a los que se sumarían Chile, Guyana y Surinam.

Las crónicas advertían una precipitación en la conformación del nuevo bloque, las dificultades de integración que afrontaban el MERCOSUR y la CAN en su seno, y la notable ausencia del presidente Néstor Kirchner, la que calificaron de “faltazo” (Clarín 2004a). La prioridad del gobierno argentino pasaba por otros carriles, y así lo expresó el Subsecretario de Política Latinoamericana de la Cancillería (2004), quien dijo que “*primero hay que profundizar los contenidos*”, en referencia a las cuestiones pendientes de resolución en el MERCOSUR, antes de embarcarnos en un nuevo proceso.

La ausencia del presidente Kirchner, lo que realmente buscó fue sacarle el cuerpo a un proyecto promocionado por dos rivales, el ex presidente Eduardo Duhalde y el presidente de Brasil, Luiz Inacio Lula Da Silva. Para que Brasil alcanzara un éxito razonable, necesitaría del apoyo argentino. En este sentido, el propio presidente Kirchner pocos días después -en ocasión de la XXVII Reunión del Consejo del Mercado Común del MERCOSUR -CMC- celebrada en Ouro Preto del 17 al 19 de Diciembre de 2004- aludió claramente a

⁴ La autora refiere que “La definición de modelo de integración que implica, a su vez, precisar la sociedad que queremos para nuestro futuro, *debe ser producto de una decisión de base social amplia*, su ausencia lo convierte en un modelo de exclusión social y representativo de los intereses sectoriales...” Si bien alude a otro aspecto, puede ilustrar nuestra postura.

la situación de liderazgo que busca Brasil en la región y a la posibilidad de imponer sus condiciones, al decir que «*Ninguno de nuestros países es por sí mismo ni tan grande ni tan fuerte como para prescindir del destino regional*» (Kirchner 2004a).

El gobierno argentino buscó canalizar las relaciones con la región a través del MERCOSUR, donde su peso político se mantiene a la par de Brasil, y a través de una «intensa cooperación bilateral» (Clarín 2005a) -principalmente con Chávez y Lula-, antes que apuntalar el fortalecimiento de la CSN.

Es así que, poco a poco, se perfiló un acercamiento a Chávez -por parte de Kirchner y también de Chávez,- para la incorporación de Venezuela al MERCOSUR especialmente por su poderío económico-energético. En el mismo sentido, Kirchner subrayó la necesidad de profundizar la integración del MERCOSUR en una reunión conjunta con Chávez y Lula, marzo de 2005 en Montevideo (Clarín 2005b).

La diplomacia nacional temía que la idea de la Unión Sudamericana prolijada por Lula, diluyera el esfuerzo integrador y lo postergara en el tiempo. Para Argentina, lo dijeron en varias ocasiones, primero había que consolidar el MERCOSUR (Clarín 2006a). El Canciller Bielsa (2005a) así lo expuso, al ser consultado por la CSN remarcó que «*Argentina piensa que no es razonable avanzar en demasiados niveles de detalle cuando tenemos una institucionalidad imperfecta que es Mercosur*» y sostuvo que «*Como primera tarea, hay que encontrar equilibrio, volver al espíritu de (el Tratado de) Asunción, y al mismo tiempo, ir enhebrando la comunidad sudamericana*».

El hecho de que la CSN fuera un proyecto pensado por Brasil, ocasionó un gran malestar en el gobierno argentino. La cancillería, a través de una carta del ministro Rafael Bielsa (2005b), calificó a Brasil de «*extraño aspirante a hegemon regional porque, contrariando las enseñanzas de la historia de las potencias, parece querer hacerlo sin costo alguno*».

Los brasileños, en su política exterior se comportan como *global player*, en cambio, Argentina necesita, de alguna manera, la seguridad que le reporta apoyarse en su bloque de pertenencia. Al hecho de que la CSN tuviera la firma de Lula, se sumaron de una serie de cuestiones que llevaron al gobierno a oponerse a Brasil, y a asumir una actitud pro-MERCOSUR frente al nuevo proceso. La lista de temas en las cuales Argentina y Brasil presentaban diferencias era importante, a saber (Clarín 2005c):

- * la postura en cuanto a la reforma de Consejo de Seguridad de la ONU y la pretensión de Brasil de ocuparlo;
- * el desencuentro por la candidatura para presidir la OMC, en la

cual Argentina respaldó al postulante uruguayo frente al candidato brasileño; la crisis política de Ecuador, en la cual Brasil quiso mediar a través de la Comunidad Sudamericana y Argentina opinaba que el camino correcto era que actuara la OEA;

- * las asimetrías entre ambos países, el ministro de aquel entonces, Roberto Lavagna, elevó una propuesta para corregir las asimetrías económicas, para desactivar así los problemas de intercambio y la pelea por las inversiones;
- * finalmente, frente a la designación como viceministro de Economía a Murilo Portugal, un ex director ejecutivo del Fondo Monetario que había sido muy crítico con la renegociación de la deuda argentina.

Si bien la CSN-UNASUR significa una pérdida de poder relativo para el gobierno argentino, y las diferencias con Brasil provocan una falta de confianza mutua aun no resuelta –aunque son cuestiones intra-mercosur, afectan de alguna manera el proceso de la CSN-UNASUR- su incapacidad para diseñar una política exterior propia obliga a cierto apoyo aunque más no sea retórico a este proceso.

No habita en el espíritu del gobierno kirchnerista una convicción profunda respecto de los beneficios que aporta la integración regional, y que justifican afrontar dificultades, individualmente y en conjunto, para encontrar una solución útil para los miembros del bloque. Un ejemplo de las suspicacias que despierta en Kirchner la resolución de problemas por la vía *comunitaria* lo podemos ver en la gestión del conflicto argentino-uruguayo por las pasteras. Uruguay insistió en llevar la cuestión al plano del MERCOSUR, y la postura argentina fue en todo momento, de que el conflicto en cuestión constituía «una controversia bilateral» según refrendó el canciller Jorge Taiana (Clarín 2006b). El enfoque argentino, hay que destacarlo, fue compartido por el resto de los países miembros.

El malestar respecto al nuevo proceso se profundizó ante la iniciativa de la cancillería brasileña de mediar en la crisis ecuatoriana –ocurrida en 2005,- a través de la CSN, ya que según entendió el gobierno argentino, correspondía intervenir a la OEA. El canciller argentino Bielsa no aceptó la invitación de Celso Amorim, titular de Itamaraty, sede de la cancillería brasileña, a participar en la misión de la CSN, como presidente pro t mpore del Grupo Río, junto a los cancilleres de Perú y de Bolivia (Clarín 2005d).

Manifestaciones del gobierno en este sentido, fueron vertidas por el canciller argentino, en ocasión de una entrevista a raíz de desavenencias comerciales con Brasil que dominaron las relaciones bilaterales en 2005. Dijo el funcionario: *“Pensamos que todavía hay mucho por hacer en materia institucional en el Mercosur. Básicamente, lo que establece el Tratado de Asunción, que habla de la coordinación*

macroeconómica. Es muy razonable poner la vara en 2,10 metros, pero primero hay que saltar 1,40. Sobre todo, cuando hemos invertido 14 años”; y remarcó que: “Hay que continuar por el Mercosur, porque ya hemos empezado y esa otra nueva instancia habrá de ser institucionalizada, sin duda, cuando la madurez del proceso lo indique. La tarea prioritaria que tiene en su agenda Argentina es que se cumplan las medidas para eliminar asimetrías en el Mercosur propuestas por el ministro de Economía, Roberto Lavagna, hacia fines del año pasado. Hasta el día de hoy este documento no ha recibido una respuesta satisfactoria. Nosotros vamos a seguir insistiendo, ya que lo que estamos pidiendo no es ni más ni menos que el cumplimiento de una norma, como lo indica el tratado de Asunción que dio origen al bloque”. (Bielsa 2005c).

Así se llegó a la I Cumbre de Presidentes de la CSN, celebrada en Brasilia en Septiembre de 2005, la cual esta vez contó con la presencia del presidente Kirchner, aunque de manera breve. Su concurrencia no se debió a un cambio de postura, sino a dos cuestiones: primero, no dar cabida a las interpretaciones de que abandonaba a Lula en un momento político complicado por denuncias de corrupción al PT -Partido de los Trabajadores, al cual pertenece Lula- y a Planalto -sede del gobierno brasilero-; y al encuentro para firmar acuerdos tripartitos -Brasil, Argentina y Venezuela- con el objeto de la conformación de Petrosur (Clarín 2005e).

Al hilo de estos acontecimientos y con la cuestión energética como telón de fondo, que en la 29^a Cumbre presidencial del MERCOSUR, a finales de 2005, se anuncia que Venezuela se incorporaría como miembro permanente del MERCOSUR. La importancia de este país para el bloque, radica en que su presencia asegura el acceso a una de las mayores cuencas petrolíferas y gasíferas del mundo. En el discurso de bienvenida, el presidente Kirchner (2005) volvió a apuntar a la profundización del MERCOSUR, manifestó que “...hace poco hemos sido protagonistas de una exitosa reunión en Mar del Plata en la que se decidió una nueva agenda hemisférica. Sin imposiciones, hemos instalado una agenda... Llevamos a la práctica la actuación en bloque para insertarnos en el mundo. Visiones sesgadas intentan debilitar nuestra integración, buscando imponer una interpretación de los hechos ajena a la verdad. El Mercosur, mas allá de las ideologías, es señal de la existencia de la pluralidad”.

En su primera visita oficial a Brasil, en Enero de 2006, el presidente argentino no dejó dudas respecto al grupo de pertenencia. «Creo en la relación entre Brasil y Argentina y en la alianza estratégica del Mercosur» dijo (Kirchner 2006a), y para mayor abundamiento, resaltó: «Estamos en etapas de serias definiciones: que no tenemos el derecho a construir nuevos fracasos, que debemos tener la fuerza, la decisión y el coraje de construir una fuerte alianza regional, que tene-

mos la obligación de consolidar el Mercosur, que debemos consolidar la unión de los países de América del Sur, pero que también tenemos que levantar una voz, un proyecto y un sentido de identidad que nos dé la potencialidad necesaria para discutir con los otros bloques del mundo» (Kirchner 2006b).

La II Cumbre de la CSN, reunida en Cochabamba, Bolivia, en Diciembre de 2006, no contó con la presencia del presidente argentino.

En cambio si concurrió a la I Cumbre Sudamericana de la Energía celebrada en la venezolana Isla Margarita, en Abril de 2007, en esta ocasión impulsado por la crisis energética en la que se encontraba el país. Según resalta la prensa, el argentino no se destacó entre los participantes más entusiastas y fue el primero en irse. Su aporte se limitó a moderar el debate entre Brasil y Venezuela, en razón de la decisión de Lula Da Silva de constituirse como el principal abastecedor de etanol de EE.UU (Clarín 2007a).

Y si aun quedaban dudas de cual es el bloque que capta el sentido de pertenencia argentino, en declaraciones de Julio de 2007, el presidente manifestó que *«Estamos profundamente seguros en seguir adelante en la construcción del Mercosur, en la unión de los pueblos en América Latina, en seguir adelante con la incorporación de todos los que quieren unirse al Mercosur y, como le dije a mi amigo Lula, allanarle todo el camino a Venezuela también para que pueda ser parte activa del Mercosur»* (Kirchner 2007a).

En Diciembre de 2007 asume Cristina Fernández de Kirchner la presidencia argentina y mantiene la misma estrategia: priorizar el MERCOSUR como instrumento de negociación. En ocasión del acto de asunción de la presidencia pro t mpore del bloque, manifestó: *«Debemos profundizar ahora, en un tiempo diferente para la América latina, para nuestra región que ha vuelto a reencontrarse con su propia identidad en gobiernos que han hecho de la democracia y de la inclusión social dos ejes irrenunciables de la actividad política»* (Fernández de Kirchner 2008).

Aun cuando, a diferencia de su antecesor, Cristina se encuentra más cómoda en reuniones protocolares -participó de la firma del Acta Constitutiva de la UNASUR, en Brasilia en Mayo de 2008- su presencia en cumbres de esta nueva propuesta no debe ser leida como un cambio de postura del gobierno, que como se dijera, mantuvo la idea de propiciar la profundización del MERCOSUR (Clarín 2008). En este sentido, al ser consultado un funcionario de la Cancillería sobre qué objetivo la llevó a Cristina Kirchner a Brasilia, la respuesta fue terminante: *«Ninguno. Firmar el acta constitutiva de la Unasur»* (La Nación 2008a). Estaba la presidenta más preocupada por los asuntos internos -el conflicto del campo- que por debatir los términos del acuerdo.

Esta indiferencia por la nueva propuesta demostrado por los gobiernos argentinos, fue uno de los motivos⁵ para que la candidatura de Néstor Kirchner a la Secretaría de la UNASUR, lanzada por el presidente ecuatoriano Correa, no se cristalizara.

Aun así la nueva administración con un objetivo declarado de privilegiar la reinserción internacional de la Argentina, asumió un perfil más activo en el manejo de las relaciones exteriores. Esto quedó evidenciado en ocasión de la crisis secesionista de Bolivia que llevó a convocar a una cumbre de la UNASUR en carácter de urgente para apoyar a ese país. La presidenta argentina impulsó esta cumbre junto con su par chilena Michelle Bachelet, titular en ese momento de la presidencia *pro t empore* del bloque.

En definitiva, el gobierno argentino considera a la CSN-UNASUR parte del esfuerzo de afirmación internacional de Brasil, por lo que apuntarían hacia una posición negativa con respecto a la creación.

Por todo lo expuesto, el bloque el MERCOSUR es el bloque de pertenencia argentino. No lo es la CSN-UNASUR ya que los intereses argentinos se alcanzarían mejor por otras vías, como la que configura la ampliación del MERCOSUR con el ingreso de Venezuela, por ejemplo. Así lo entiende el gobierno, y lo demuestra la asiduidad de los contactos entre funcionarios, las reuniones ministeriales bilaterales y multilaterales, formales y no formales con países miembros, especialmente con Venezuela⁶, seguido por Brasil con el que estableció el Mecanismo de Integración y Coordinación Bilateral, según el cual se celebra un encuentro entre los presidentes de Argentina y Brasil cada seis meses, para profundizar el vínculo entre los países miembros del MERCOSUR.

4.3. Brasil y su sentido pertenencia a la Comunidad Sudamericana

En el caso de Brasil, proyecta su sentido de pertenencia sobre la CSN-UNASUR -sin dejar de lado el MERCOSUR- de acuerdo a los

⁵ El principal motivo fue el veto del presidente Vásquez por conflicto con Uruguay por las pasteras.

⁶ Venezuela constituye el país del mundo con el cual la Argentina ha celebrado más instrumentos bilaterales. En total, los convenios firmados con Chávez, 123 en los últimos 6 años, representan el 27% de los suscriptos por el país a nivel mundial y el 42% a nivel regional. El segundo lugar en suscripción de acuerdos lo ocupa Brasil, aunque con menos de la mitad de los instrumentos firmados con Venezuela, lo que representa el 16% del total de tratados celebrados por nuestro país con los Estados de la región. (MERCOSUR Noticias, 2009).

objetivos estratégicos que se plantea a medio y largo plazo. Como potencia media con ganas de dar el salto hacia una categoría superior de actuación internacional, aspira asumir como líder de la región. Así, se propuso crear la CSN-UNASUR para demostrarlo, sin dejar de apoyarse en el MERCOSUR el cual representa una plataforma desde la que puede proyectarse como jugador global. Cuenta con el apoyo de EEUU, ya que su actuación permita garantizar estabilidad en la región, y moderar a Chávez.

La creación de la CSN fue un anhelo de Brasilia, como objetivo de política externa, un proyecto que ya se había planteado el presidente Itamar Franco, que durante la década del 90 propuso la conformación del ALCSA como una manera de encarar unidos como bloque las inminentes rondas de negociación para la conformación del ALCA.

El presidente Luiz Inacio Lula Da Silva, en su segundo discurso ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en la apertura de la 59ª sesión, en septiembre de 2004, expresó: “*O surgimento de uma verdadeira Comunidade Sul-Americana de Nações já não é um sonho distante graças à ação decidida no que se refere à integração física, econômica, comercial, social e cultural*” (Lula Da Silva 2007a). También anunció en su país, el 1 de diciembre de 2004 que durante la reunión de presidentes convocada en Cusco para esa semana se crearía la Comunidad Sudamericana de Naciones (Estado de São Paulo 2004). De esta manera se concretaba una apuesta geopolítica diseñada de manera inmediata, tres años antes, cuando el ex presidente Fernando Henrique Cardoso convocó en Brasilia la primera conferencia sudamericana.

Brasil se plantea la integración sudamericana -con la CSN y eventualmente con la ampliación del MERCOSUR- como una base para su expansión económica y su proyección internacional. Pero para el gobierno de Lula, Cusco parece tener, además, un compromiso adicional. Así lo definió el ministro José Dirceu, jefe del gabinete presidencial, “*es imposible imaginar que Brasil de, en los próximos años, las espaldas a América del Sur*” (Clarín 2004b). Para el canciller Celso Amorim, la CSN deja el campo teórico y pasa a los hechos, hay un eje concreto: el desarrollo del comercio, de los proyectos energéticos comunes, de energía, puentes y caminos. En palabras de Lula Da Silva (2004a), para el MERCOSUR “*...la importancia de la integración sudamericana reside en que le dará más competitividad para enfrentar un escenario económico globalizado*”.

A diferencia de Argentina⁷, que se decantó plenamente hacia el lado del MERCOSUR, y Venezuela que tiene su proyecto propio de

⁷ Según el presidente Néstor Kirchner (2004b) “*...el Mercosur es nuestro bloque regional...*”.

integración, Brasil plantea la creación de un bloque sudamericano, amplio, sin relegar el MERCOSUR del cual es coprotagonista⁸. Su sentido pertenencia, determinado por sus objetivos, podría verse como sudamericano. De no lograrse su prioridad, la consolidación del proceso de la CSN-UNASUR, la ampliación del MERCOSUR es una alternativa que propician de manera paralela desde Brasilia. Para el asesor de Lula, Marco Aurelio García (2005), respecto al MERCOSUR y la CSN “...podemos tener visiones diferentes, por ejemplo, en la necesidad de un equilibrio entre profundizar el Mercosur y apostar a Sudamérica. Pero creemos que los dos procesos pueden caminar juntos.”

Para el presidente Lula Da Silva (2004b) “es innegable que el bloque (MERCOSUR) adquirió un poder enorme de actuación en los últimos y que, por causa de ello, ha crecido el interés de otros países en juntarse a nosotros”. En este aspecto, la adhesión de Colombia, Ecuador, Bolivia y de Venezuela -en camino a ser miembro pleno- como estados asociados al bloque, significa que “el Mercosur avanza como eje dinámico” y que el bloque se deberá transformar en la espina dorsal de la CSN, y en un actor más activo en otras asociaciones internacionales (Ibidem). De hecho, en foros externos Lula se presenta como el líder del MERCOSUR⁹, y de los países Sudamericanos, que conformarían un bloque homogéneo detrás de Brasil.

Respecto a la CSN, aun cuando surgieran voces críticas, el presidente brasileiro siempre remarcó positivamente los logros, que según él, se estarían alcanzando en la región en materia de integración. En ocasión de la Cumbre de Cochabamba, y ante los fuertes reproches vertidos por Hugo Chávez, el presidente brasileño señaló que “no tenemos derecho a no reconocer el nivel que ya hemos alcanzado aquí” (Lula Da Silva 2006a), propuso un parlamento sudamericano con sede en Cochabamba y una próxima cumbre energética en Venezuela y entre los avances resaltó que “hoy ya nadie habla del ALCA.” (Ibidem).

En este sentido, la inclusión en la CSN de países con los que

⁸ Por su categoría de potencia media y el hecho de que su economía sea desproporcionadamente grande comparada con los demás países de Sudamérica, hace que haya voces dentro de la sociedad brasileira (y del gobierno) que piden más dureza por parte de Lula en las relaciones diplomáticas-comerciales con los países sudamericanos, y también proponen un MERCOSUR más limitado (Clarín 2005f).

⁹ Por ejemplo, en una gira por Centroamérica, el presidente Lula no dudó en invitar al conglomerado centroamericano y caribeño a aproximarse al MERCOSUR para construir una sociedad con el bloque. En su visita a Nicaragua, agregó “Nosotros estamos interesados en que Nicaragua se incorpore también al Mercosur” (Lula da Silva 2007b).

Brasil mantiene diferencias -Ecuador, Venezuela, Bolivia- es posible, ya que, en palabras de Lula, “*el pluralismo político es totalmente compatible con nuestro proceso de integración*” y dijo estar “*plenamente convencido de que la convergencia del MERCOSUR y la Comunidad Andina de Naciones será en beneficio de todos*”. Luego señaló que “*...queremos traer a Bolivia para el MERCOSUR y construir la Comunidad Sudamericana de Naciones, sabiendo que tenemos problemas sociales profundos, problemas políticos profundos e que todo eso solo va ser resuelto con el fortalecimiento de la democracia*” (Lula Da Silva 2006b).

Para Itamaraty la celebración de la 1° Cumbre Energética Sudamericana, tuvo importancia por sí sola, pues, según su visión, abrió la perspectiva a la región de aprovechar la ventaja que posee para alcanzar la autosuficiencia energética -uno de los objetivos estratégicos del gobierno de Lula-; y planteó un debate con el presidente de Venezuela en torno al etanol -del cual es el segundo productor mundial- y la relación que se estableció con los EE.UU al respecto (Estado de São Paulo 2007a)

Otra cuestión de interés para el gobierno brasileiro, es la defensa regional ante el recelo de las Fuerzas Armadas brasileñas por el aumento de la presencia militar de EE.UU en la zona. En concordancia con sus prioridades, propusieron en seno de la CSN-UNASUR la creación de una fuerza militar conjunta de América del Sur. “*Esa integración puede tal vez impedir en el futuro una aventura militar o una presión de algún país sobre la región o sobre alguna nación sudamericana*” (Clarín 2007b), subrayó el secretario Coronel Oswaldo Oliva Neto a cargo del Núcleo de Asuntos Estratégicos dependiente directamente de la presidencia. La propuesta se presentó en la tercera cumbre de presidentes de la UNASUR. Se trata de la constitución de la Junta Sudamericana de Defensa -luego Consejo Sudamericano de Defensa-, un organismo para la coordinación de las fuerzas armadas que según la filosofía del canciller brasileño Celso Amorim tendrá varias consecuencias positivas: “*Nos permitirá pensar en nuestro futuro, el de una región muy rica que tiene que estar defendida*” (Clarín 2007b). Este proyecto se impuso al propiciado por Venezuela, que pretendía la formación de un ejército regional, antes que un foro de consultas castrense. La tarea fue asignada a un grupo de trabajo integrado por representantes de los ministerios de Defensa y de Relaciones Exteriores de los doce países del bloque.

En mayo de 2008, se firmó el Tratado Constitutivo de la UNASUR, en Brasilia. En esa ocasión, Lula Da Silva (2008b) destacó “*...una América del Sur unida se mezclará en el tablero del poder del mundo*” y que con ella la región ganaría estatura de actor global. Señaló que con la

creación de la UNASUR, “*vamos a tener más paz, más democracia, más empresas, más empleos, más renta, más desarrollo. Y es eso lo que buscamos en América del Sur, y yo creo que eso fue consolidado con la firma del Tratado*”. Propuso además la creación de un banco central y de una moneda común. En su programa de radio semanal *Café con el Presidente* el jefe del Estado brasileño dijo “*Nosotros ahora estamos creando el Banco del Sur; vamos a caminar para que, en el futuro, tengamos un banco central único, para tener una moneda única. Es un proceso, no es una cosa rápida, pero vamos a caminar hacia allí*” (Lula Da Silva 2008c). Si bien la adopción de una moneda única y la conformación de un banco regionales fue analizada en los últimos años en el MERCOSUR, el presidente brasileño planteó que esos proyectos deberían abarcar a los 12 países que aprobaron la creación de la UNASUR.

Así Brasil proyecta en el largo plazo una unión aduanera que envuelva a toda Sudamérica. Este proyecto se implementaría en dos frentes. En el primero, la CSN-UNASUR trata de alcanzar la integración física y energética. Respecto a la “necesidad” de crear otra estructura en la región, declaró Marco Aurelio García (2008) “*Hoy existe una necesidad de integración sudamericana que el MERCOSUR no puede cumplir por su arancel externo común. No les podemos pedir a los chilenos que suban los aranceles o ellos lo contrario.*” En el segundo frente, a pesar de la fragilidad del grado alcanzado en su unión aduanera, está la expansión del MERCOSUR, como instrumento de ampliación de sus vínculos comerciales y para la construcción de una integración regional (Estado de São Paulo 2007b). Ambos frentes además refuerzan el rol de líder regional que Brasil quiere asumir, a pesar de Venezuela -y en menor grado de Argentina- y de las quejas de los “chicos” del continente que quieren algún tipo de compensación para apoyar ese liderazgo, cuyo costo, al parecer, los brasileños no parecen estar dispuestos a afrontar¹⁰. Con la CSN-UNASUR -también con la extensión del MERCOSUR- Brasil trata de construir un espacio de influencia que nace del tamaño de su economía, cuatro veces superior a la de Argentina y siete veces la de Venezuela. Además, para ello cuenta con el respaldo doméstico ya que las mayores empresas industriales y de servicios están “*interesadas en sumar al mercado nacional el regional como preparación para su inserción posterior en los mercados globales*” (Giacalone, 2008:23), y en el programa de desarrollo infraestructural de la CSN/IIRSA.

Como afirma Serbín (2009:148), Brasil “*aspira a convertirse en un*

¹⁰ “Haré cualquier sacrificio” para promover la unidad latinoamericana, dijo Lula, pero al igual que los presidentes que lo precedieron, es renuente a proclamarse líder regional (Lula da Silva, 2008d).

actor y un referente global a partir de la consolidación de su liderazgo en la región, para lo cual busca articular, de manera gradual y sostenida, los objetivos de Estado con los objetivos de gobierno”.

El liderazgo brasileiro, de esta manera, si bien se plantea en ambos procesos, propicia que su pertenencia regional lo acerque a su proyecto, la CSN-UNASUR, ya que este es parte de su política de expansión extrarregional y regional, en una postura que prioriza el ámbito sudamericano, que le permite afianzar su poder en el escenario internacional y mantener una política de desarrollo industrial exportador.

4.4. Venezuela y su sentido pertenencia a la Comunidad Sudamericana

En el caso de Venezuela, su pertenencia regional está claramente vinculada al proyecto impulsado por el gobierno chavista, el ALBA. Si bien este país se encuentra inserto en la CSN-UNASUR, y está en marcha el proceso de incorporación como miembro pleno al MERCOSUR, su prioridad pasa por la ampliación y consolidación del ALBA.

Esta propuesta plantea un contrabalance a los esquemas de libre mercado (El Universal 2007a), que cuenta con el financiamiento del gobierno de Hugo Chávez. La idea se generó en 2001 en la isla de Margarita, con el apoyo Fidel Castro, tal como se manifestara en el Capítulo III, y apuntaba a la búsqueda de un mecanismo que le permitiera oponerse al ALCA promovida por EE.UU. Se presenta como una propuesta de integración diferente, cuyos principios son la solidaridad y la cooperación, proponiendo como objetivo la lucha contra la pobreza, la exclusión social y las asimetrías económicas de la región (Ibidem), aunque medida en términos realistas, se ha cristalizado solamente en una serie de acuerdos de cooperación intergubernamental.

Según señala la página oficial del ALBA este proceso *“se fundamenta en la creación de mecanismos para crear ventajas cooperativas entre las naciones que permitan compensar las asimetrías existentes entre los países del hemisferio. Se basa en la cooperación de fondos compensatorios para corregir las disparidades que colocan en desventaja a los países débiles frente a las primeras potencias”*... *“El ALBA es una propuesta para construir consensos para repensar los acuerdos de integración en función de alcanzar un desarrollo endógeno nacional y regional que erradique la pobreza, corrija las desigualdades sociales y asegure una creciente calidad de vida para los pueblos”*.

Entre sus principios, podemos destacar dos:

ALBA tiene que atacar los obstáculos a la integración desde su raíz, a saber:

- a. La pobreza de la mayoría de la población;
- b. Las profundas desigualdades y asimetrías entre países
- c. Intercambio desigual y condiciones inequitativas de las relaciones internacionales
- d. El peso de una deuda impagable
- e. La imposición de las políticas de ajuste estructural del FMI y el BM y de las rígidas reglas de la OMC que socavan las bases de apoyo social y político.
- f. Los obstáculos para tener acceso a la información, el conocimiento y la tecnología que se derivan de los actuales acuerdos de propiedad intelectual;
- g. Prestar atención a los problemas que afectan la consolidación de una verdadera democracia, tales como la monopolización de los medios de comunicación social.

Profundizar la integración latinoamericana requiere una agenda económica definida por los Estados soberanos, fuera de toda influencia nefasta de los organismos internacionales¹¹.

El bloque “bolivariano” nace en el año 2004, y se desenvuelve mediante una dinámica que implica la firma de acuerdos bilaterales, en un esquema de ejes y rayos, con el eje ubicado en Caracas. Los acuerdos se concretan con países de menor peso relativo, que acceden a sumarse a la postura de Chávez a cambio de significativas ayudas económicas. De este modo, logró el ingreso primero de Cuba, y luego de países como Bolivia, Nicaragua, Haití, Dominica, Honduras, San Vicente y las Granadinas, Ecuador y más recientemente Antigua y Barbuda, como se expresara en el Capítulo III. Es en este marco donde Venezuela puede imponer su agenda exterior, con el apoyo de los países que lo conforman. Argentina y Brasil no adhirieron a esta iniciativa, y se mostraron partidarios de moderar las actitudes y el discurso de Chávez.

Es por esta falta de apoyo de los mayores países de Sudamérica, que Venezuela decide, como segunda opción, ingresar a la CSN-UNASUR. Chávez se mostró como un entusiasta impulsor de este proceso, y así lo expresó en ocasión de la XXVII Cumbre del MERCOSUR en la ciudad de Ouro Preto, Brasil: *“Propongo que del Mercosur y de la Comunidad Andina marchemos rápidamente hacia Unasur o como lo llamemos, pero Mercosur tiene que dejar de existir*

¹¹ <http://www.alternativabolivariana.org/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=1&page=3>

como Mercosur, es mi criterio, y la Comunidad Andina tiene que dejar de existir, ya eso pasó, cumplimos una etapa, ahora vamos todos juntos a la unidad de Suramérica, luego habrá que ir por Centroamérica» (Chávez 2004).

Este planteo de eliminar rápidamente a los bloques de la CAN y el MERCOSUR no prosperó, y aun cuando Chávez no estuviera realmente convencido de sumarse al MERCOSUR tal cual está conformado, logró el apoyo de los gobiernos argentino y brasilero para incorporarse como miembro pleno, a cambio de serias promesas de negocios petroleros. En la XXVII reunión del CMC en Ouro Preto, Chávez (2004b) recordó su potencial en el plano energético, entre otras manifestaciones al respecto, dijo: *“Se trata de hacer una alianza estratégica suramericana, energética. Una ventaja, le decía yo a alguien, bueno, que nosotros pudiéramos vender directamente de gobierno a gobierno el petróleo y los derivados. ¿Cuánto le cobran a mi querido hermano el Presidente de Paraguay, Nicanor Duarte para llevar el gasoil, combustible desde el Río de la Plata, Paraná arriba hasta Asunción? Habría que preguntar. Eso le sale como 20% más los intermediarios. Venezuela vende mucho petróleo a traders que tienen un barco, tienen tres barcos, lo compran allá en las costas venezolanas y lo venden en el Caribe y le suben 20 o 15%. Esa sería una ventaja ya inmediata de los precios, pero hay muchas otras, investigación energética, exploración, producción, aguas abajo, el desarrollo petroquímico, el desarrollo de la industria del gas, etc. Petrosur”*.

A pesar de estos movimientos, el proceso del ALBA siguió adelante. Las críticas del gobierno bolivariano arreciaron, especialmente respecto del curso que tomaban los demás bloques -la CSN, la CAN y el MERCOSUR.- En la II Cumbre Sudamericana celebrada en Bolivia, en Diciembre de 2006, Chávez señaló que la forma y la velocidad de la integración sufría de impotencia política. También tuvo palabras para la CSN, la cual fue criticada porque consideró que el documento propuesto por los cancilleres *«no fue discutido por los presidentes»*. Finalmente, ante la propuesta de llegar a la integración a través de la unión de sus dos principales bloques comerciales, manifestó su discrepancia y remarcó que *«...la CAN, con todo respeto, no sirve y el Mercosur tampoco... o lo reformateamos y hacemos uno nuevo o también se acabará. No son instrumentos adecuados para la era que estamos viviendo, son instrumentos para la elite»* (Chávez 2006a). Unos meses después reiteró estos conceptos de manera casi textual, dijo que *“Venezuela ingresa al Mercosur pero el Mercosur, o lo reformateamos y hacemos uno nuevo, o también se acabará. No son (ni MERCOSUR ni la CAN) instrumentos adecuados para la era que estamos viviendo, son instrumentos para la elite»*. (Chávez 2007a).

Queda en evidencia que el sentido de pertenencia del gobierno venezolano no se vuelca para el lado del MERCOSUR. Esto se vio una vez más a mediados del año 2007, cuando Chávez no participó de la cumbre presidencial celebrada en Asunción, los días 28 y 29 de junio, la primera en este tipo de reuniones desde que solicitara su ingreso al bloque en diciembre de 2005. La ausencia se debió a una visita a Rusia para tratar algunas cuestiones con Vladimir Putin, entre ellas, un negocio militar de unos 2.000 millones de dólares¹², aunque para los diplomáticos argentinos relacionados con el MERCOSUR, esto fue leído como «una señal política de descontento frente a la imposibilidad de Venezuela de imponer al Mercosur una lógica distinta que la de la propia construcción del bloque» (Clarín 2007b).

En la Cumbre de Presidentes de la UNASUR celebrada en Río de Janeiro en enero de 2008, Chávez (2008a) afirmó haber ido “para seguir discutiendo, aprobando acuerdos, espacios, programas y proyectos para fortalecer la integración de América del Sur y para contribuir con algo que consideramos absolutamente necesario: el reformateo del MERCOSUR”. Además defendió iniciativas como el ALBA y el Banco del Sur, como formas de concretar la integración regional, y según manifestó el embajador venezolano en Brasil a través de un comunicado, “establecen una integración verdadera, respetando las asimetrías de las naciones y favoreciendo el aspecto social”. (Chávez 2008b).

Luego de las críticas vertidas y del tenor de las mismas ¿cómo entender entonces la candidatura venezolana para ingresar al MERCOSUR? Una explicación es que este ingreso significaba encontrar una respuesta a una necesidad política de apoyarse en los países de la región, especialmente en los más grandes, Brasil y Argentina, “para romper el cerco que agresivamente le tendía Estados Unidos.”(Clarín 2007c). Una vez sorteada esa amenaza, Chávez soportó más tranquilamente sobre costos y beneficios de pertenecer al bloque sureño, y entre otras cosas, se habrá dado cuenta de que su interrelación comercial era, en el año 2007, más fuerte con Colombia que con sus socios del sur (Ibidem). En esta línea podría inscribirse el intercambio poco diplomático de calificativos entre el presidente venezolano y el Senado brasileño -el cual debe votar el ingreso de Venezuela, junto con la cámara de Diputados al MERCOSUR-, la cual evidentemente no beneficia sus posibilidades de acceder al bloque.

¹² Luego del 2004, la propuesta de Venezuela de crear un ejército regional o una confederación de ejércitos, trocó en una política militar individualista, basada en grandes compras de armas y equipamiento militar para armar a la reserva venezolana y a gobiernos afines, como Cuba y Bolivia (Cfr. Giacalone 2008:30).

Ante este panorama, Chávez (2007b) llegó plantear el retiro de su solicitud, dijo que «*No nos desespera entrar a un viejo Mercosur que no quiera cambiar. Si no podemos entrar a Mercosur porque la derecha brasileña tiene más fuerza, entonces nos retiramos*» y deslizó la posibilidad de volver a la CAN (Clarín 2007d). Luego Lula y el mismo Chávez pusieron paños fríos a la cuestión y dieron por terminado el cruce de acusaciones, pero las diferencias entre ambos siguieron en pie -por ejemplo en cuestiones como la defensa regional y la postura de la UNASUR respecto de la crisis de Bolivia en 2008, en sendas oportunidades se impuso el enfoque brasileiro-.

Es así, que el gobierno venezolano plantea un liderazgo basado en su proyecto, el ALBA, a través de acuerdos bilaterales con países menores económicamente, en base a su carácter de potencia petrolera, en un esquema de ejes y rayos con una gran carga ideológica. «*En este sentido, el ALBA puede entenderse como una contrapropuesta que se opone al proyecto de EEUU pero igualmente busca deslindar una esfera de influencia propia para Venezuela dentro de la región*» (Giacalone, 2008:28). Y está dispuesto a afrontar del costo que ello acarrea. Según el Centro de Investigaciones Económicas -Cieca- desde la creación del proyecto, hasta septiembre de 2008, Venezuela habría destinado, «*para los países que integran la alianza la suma de 32.952 millones de dólares. Esto representa el 23,51 % de los ingresos fiscales de Venezuela*»¹³.

El ALBA propone en base a los recursos financieros que le proveen los petrodólares, crear una serie de fondos compensatorios para corregir las disparidades entre los países. Entre los primeros beneficiados se encuentran los productores de soja de Bolivia, que aseguraron el mercado venezolano para su producto. Al hilo de ello, el presidente Hugo Chávez (2007c) declaró «*Venezuela garantiza a los países de la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de las Américas (ALBA)*¹⁴, Nicaragua,

¹³ Estas cifras se basan en anuncios oficiales, las cuales podrían o no haberse realizado, y los anuncios en los cuales no se especifica el monto no fue contabilizado, por lo que serían más de 33 mil millones de dólares los destinados al ALBA. De acuerdo a este informe, «...el país más beneficiado con la ayuda venezolana ha sido Cuba, cofundador del organismo e inspirador de la idea de la alianza con 18.776 millones de dólares desde 2005. Luego le sigue Bolivia con 6.724 millones de dólares. Nicaragua MM\$ 5.523, Banco del ALBA MM\$ 1.350. Haití MM\$ 440. Honduras MM\$ 130 y Dominica MM\$ 8». (El Universal 2008).

¹⁴ Alternativa Bolivariana para los Pueblos de las Américas es el nombre que tuvo el bloque hasta el 24 de junio del año 2009, la que luego pasó a llamarse Alianza Bolivariana para las Américas, como se manifestara en el capítulo III, conservando la sigla ALBA (El Universal 2009).

Cuba, Bolivia -incluimos desde ya a Haití- el suministro de todas sus necesidades energéticas. De todas, no del 20 o 50%, del ciento por ciento», soltó, en su intervención en la inauguración de la V Cumbre del ALBA, en Barquisimeto, estado de Lara.

Asimismo, en este marco se celebraron acuerdos de cooperación comercial, energética, habitacional, educativa y sanitaria entre Venezuela, Cuba y Bolivia y se impulsaron iniciativas como el canal de TV continental Telesur, proyectos como el Banco del ALBA, en el que estarán Venezuela, Nicaragua, Bolivia y Cuba, miembros plenos al momento de su lanzamiento -Octubre de 2007- en la misma semana que se presentaba el proyecto del Banco del Sur, en el cual participarían Venezuela, Argentina, Paraguay, Uruguay, Bolivia, Ecuador y Brasil (El Universal 2007b). Chávez (2008a) también propuso a los países integrantes del ALBA la creación «*de un nuevo instrumento de desarrollo, de producción y comercio, y por qué no llamarlo Alcaribe, Alimentos del Caribe*». Dijo que «*mirando a nivel estratégico yo vengo a hacer la propuesta que de aquí salgamos con un acuerdo de elaborar (...) un proyecto grannacional, un nuevo término que sale de Venezuela, ante lo transnacional, neoliberal e imperialista, nosotros proponemos lo grannacional. Un conjunto de proyectos de educación, de salud, de industria, de producción de alimentos, de energía, colocando lo social por delante*» (Chávez 2007d). En julio de 2008 creó la empresa Siderúrgica del Alba, entre Venezuela y Cuba con una inversión aproximada de un mil 500 millones de dólares, en la cual Venezuela controlará 51 % de las acciones de Aceros del Alba, mientras que el grupo cubano Acinox tendrá 49% de las acciones.

Esta dinámica que Chávez puede implementar en el ALBA con una gran cantidad de proyectos propios en marcha es, probablemente, una de las razones por las que privilegia este bloque por sobre la UNASUR -con más razón sobre el MERCOSUR- que por fuerza, marcha a una velocidad mucho menor. Al respecto, en un diálogo entre Venezuela y Brasil, remarcó el presidente venezolano «*Yo recordaba hoy también a Darcy Ribeiro, ese grande brasileño, nuestro americano, por los años 70; cuando hablaba de la integración, él decía: "Hay que buscar una integración operativa". "...busquemos una integración operativa, no nos quedemos en la declaración, en los documentos, en la foto oficial, no"*» (Chávez 2008b).

A la quinta cumbre asistió el gobernante de Paraguay como invitado especial. La buena relación de Lugo y Chávez comenzó con una visita que le hiciera el presidente venezolano en la que prometió: «*Todo el [petróleo] que necesite en este siglo, se lo damos*», (Chávez 2009a) tan sólo un día después de que asumiera la presidencia el paraguayo. En aquella cumbre, Chávez confirmó que el Alba seguirá la discusión sobre la creación de una moneda regional, que ya se ha

decidido llamarla «Sucre», asunto que «*está bastante avanzado*», destacó (La Nación 2008b).

En la sexta cumbre del ALBA celebrada en Junio de 2009, los presidentes se comprometieron en crear una zona económica común. Cuba, Venezuela, Bolivia, Nicaragua y Dominica «saludaron con mucho entusiasmo la incorporación de Ecuador al ALBA» y dieron la bienvenida al ingreso como miembros plenos de las naciones caribeñas de San Vicente y las Granadinas, y Antigua y Barbuda, según la declaración final divulgada en Maracay. El presidente Chávez (2008c) renovó sus promesas de suministrar todo el petróleo necesario al bloque, dijo “*En la Faja del Orinoco vamos a reservar un bloque sólo para el ALBA, muchachos, un bloque de petróleo con 10 mil millones de barriles aproximadamente. Bueno, eso es más o menos lo que le queda a Estados Unidos de petróleo, el bloque del ALBA*”.

Una de las preocupaciones estratégicas de Caracas es la defensa regional, en especial respecto a EEUU. Es por ello que planteó la creación de una fuerza armada conjunta del ALBA con el objetivo de hacer frente a una hipotética agresión estadounidense o de alguno de sus aliados en la región. Un proyecto similar intentó imponer en la UNASUR una organización militar operativa tipo OTAN, sin éxito ante la oposición de los demás países del bloque, especialmente de Brasil, que propuso la creación del Consejo Sudamericano de Defensa como un foro para promover el diálogo entre los ministerios de Defensa de la región.

En resumen, el ALBA constituye para Chávez la verdadera integración, y así la calificó en un discurso con motivo de su reelección como presidente de Venezuela desde Balcón del Pueblo, Palacio de Miraflores, Caracas, Venezuela, 3 de diciembre de 2006. Dijo: “*nuestro compromiso con la verdadera integración de nuestros pueblos: La unidad de los pueblos de América Latina y el Caribe, unidad para ser libre, unidad para ser grandes*”. “*Desde aquí lanzamos de nuevo, a los cuatro vientos del continente, nuestro llamado a la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (el ALBA), la nueva integración...*” (Chávez 2006b) Y en ocasión de la Firma de Acuerdos en el marco del ALBA entre Bolivia, Cuba y Venezuela Palacio de Convenciones, en 2006, remarcó: “*Mira, realmente desde nuestro punto de vista, los esquemas de integración, así llamados, que han existido en América Latina, ninguno nos ofrece la más mínima posibilidad de conformar, de verdad, la integración que necesitamos. Porque los esquemas que han existido en el siglo XX en América Latina, en vez de ser integradores, son desintegradores. Se los dice alguien que tiene siete años ya por dentro, como dijo Martí: “por dentro del monstruo”* (Chávez 2006c).

La identificación de Venezuela con el ALBA es tal, que hasta se

propuso incorporarla al texto constitucional. La voluntad del gobierno de Chávez según reza el papel de trabajo que maneja el Consejo Presidencial para la Reforma Constitucional, era consolidar el esquema de integración que plantea «como un bloque de poder autónomo entre las naciones latinoamericanas» (El Universal 2007c). El proyecto de reforma proponía cambiar, entre otros, el artículo 153, mediante el cual Venezuela privilegiaba las relaciones con Iberoamérica «y los países del Sur» (El Universal 2007c). Finalmente, el ALBA no fue incluida de manera expresa, y según explicó el presidente de la comisión de Política Exterior de la Asamblea Nacional, Saúl Ortega, a la modificación aprobada al artículo 153 de la Carta Magna, se incorporaron los principios de este proceso respecto a la integración, y se prescindió de la mención directa «porque los mecanismos pueden ser diversos, el nombre puede cambiar» (El Universal 2007d).

Reflexiones Finales

Pareciera ser que en nuestra época globalizada, el debilitamiento de los sentimientos estatal-nacionales pudieran favorecer una demanda supra-nacional y que la insistencia en este nivel amenazara la conciencia y la idea de un proyecto nacional. Y ocurre todo lo contrario: la pérdida del sentido de nacionalidad lleva al refugio en la comunidad más cercana o al individualismo.

En tanto el sentimiento de pertenencia a una nación y a su proyecto histórico lleva al convencimiento que no hay destino de nación en el mundo de hoy, que es ya el futuro, si no es a través de la conformación de bloques. Pero ello no opera explícitamente ni como demanda movilizadora, sino a través, como hemos dicho, de los complejos meandros de los sustratos culturales que toca al liderazgo político explicitar y movilizar.

Manuel Antonio Carretón (2008)

En América latina acontece lo contrario a lo que sucede en Europa, ya que se comparten lenguas, hay una religión predominante y tenemos una historia común, pero los intereses nos separan.

En el caso de Argentina, su sentido de pertenencia volcado hacia el MERCOSUR, refiere más a una falta de estrategia en política externa a mediano y largo plazo. A esto se le suma una serie de cuestiones en las que no coincide con su principal socio, Brasil - ONU respecto al sitio en el Consejo de Seguridad; la candidatura para OMC; respecto a la actuación en la crisis de Ecuador; el debate en torno a las asimetrías económicas, entre otras-, lo cual lo lleva a restarle apoyo al proyecto de la UNASUR -además de cuestiones

internas, como la falta de interés de Kirchner, y el hecho de que Duhalde fuera un impulsor del proceso-.

Por otro lado, Brasil se identifica con su proyecto, la CSN-UNASUR, con el cual logró cierto éxito, aunque aun no pudo consolidarla como el bloque más importante, ni logró la fusión de la CAN y el MERCOSUR. Su pretensión pasa por liderar la región, aun cuando no está en condiciones de pagar el costo del liderazgo con un PIB *per cápita* que es la mitad del argentino. A pesar de este plan, tampoco dejó de lado al MERCOSUR, el cual por cierto es muy importante para el comercio brasileño y para su agenda externa, pero no está interesado en profundizarlo -si en extenderlo-.

En el caso de Venezuela, plantea un proyecto propio que es un instrumento de expansión del proyecto revolucionario de Hugo Chávez, en cual puede imponer su agenda. Es más una alianza que un proceso de integración, el cual hasta se plantea como un mecanismo de alternativa frente a la OEA, y aunque que apunta contra EEUU y las políticas liberales, la mitad de su comercio exterior se realiza con este país.

Lo que podemos concluir luego del recorrido realizado, es que los gobiernos de los países analizados no tienen una identificación común con la UNASUR. Cada uno de los países se inserta en los distintos bloques y foros de diálogo regional, de la manera que considera más conveniente a los intereses nacionales, anteponiendo la primacía de éstos por sobre los regionales.

El sentido de pertenencia de cada uno de los gobiernos de los países que conforman el núcleo duro de la CSN-UNASUR se encuentra ligado a distintos procesos.

Bibliografía

- AFTALIÓN Marcelo (1990), *Interdisciplinas de la Integración, 25 años de libros y revistas*, BID INTAL.
- ASIAIN Martín (2007) “¿Quiénes somos?”, *Diálogo Político* N° 2, Konrad Adenauer Stiftung, Buenos Aires, Argentina, junio.
- ARANDA Gilberto y SALINAS, Sergio (2005), “Identidad y nuevos conflictos”, *Estudios Internacionales*, N° 149, año XXXVIII, abril – junio.
- BERNAL MEZA Raúl, *Sistema mundial y MERCOSUR. Globalización, regionalismo y políticas exteriores comparadas*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 2000.
- BRICEÑO RUIZ José, “Regionalismo estratégico e interregionalismo en las relaciones externa del MERCOSUR”, *Aportes para la Integración Latinoamericana*, La Plata, año XII, N° 15, diciembre de 2006. ISSN 16678613. RNPI 247936

- BOUZAS Roberto y FRENCH-DAVIS Ricardo, “La globalización, y la gobernabilidad de los países en desarrollo”, *Revista de la CEPAL*, número extraordinario, CEPAL, cincuenta años, Reflexiones sobre América Latina y El Caribe, Naciones Unidas, Santiago, Chile, 1998.
- CENTRO DE ECONOMÍA INTERNACIONAL, *MERCOSUR-COMUNIDAD ANDINA: Una negociación compleja*, Panorama del MERCOSUR, Julio, Argentina, 1999.
- CEPAL, *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*, Naciones Unidas, CEPAL, 13 de enero, LC/G 1801, Revista 1-P, septiembre, Santiago, Chile, 1994.
- CORNA Olga, “La construcción del concepto de integración en la opinión pública: el caso del MERCOSUR”, en: *El MERCOSUR en el nuevo orden mundial*, Stahringer de Caramuti Ofelia (Coord) Ediciones Ciudad Argentina 1996.
- DEUSTCH Karl W. y otros (1957) *Political Community and the North Atlantic Area*, Princeton University Press, Princeton, EEUU.
- ERRANDONEA Alfredo (h), “Hacia una definición operacional del concepto de integración”, *Revista Argentina de Relaciones Internacionales*, Año 3, N°9, CEINAR, Buenos Aires, Argentina, 1977.
- FERNANDEZ SACA Juan Carlos, conferencia “Presentación para IIL sobre la medición de la integración regional” Instituto de Integración Latinoamericana, La Plata, 2008.
- FERNANDEZ SACA Juan Carlos (2008), *El potencial de integración de Centroamérica. Alcances y limitaciones*, inédito, Instituto de Integración latinoamericana, La Plata, Argentina.
- GASPARINI Leonardo y MOLINA Ezequiel, “Income Distribution, Institutions and Conflicts: An Exploratory Analysis for Latin America and the Caribbean”, *Documento de Trabajo* N° 41, CEDLAS, La Plata, septiembre de 2006.
- GIACALONE Rita, (2003) editora, *CAN-MERCOSUR a la sombra del ALCA*, Universidad Nacional de Los Andes, primera edición, Mérida, Venezuela.
- GIACALONE Rita, (2008) “Motivaciones políticas para la constitución de la CSN: Análisis de convergencia/divergencia en el discurso de Brasil, Venezuela y Argentina”, en: *La integración sudamericana. Un complejo proceso inconcluso*, Universidad Nacional de Los Andes, Mérida, Venezuela.
- GIL Calvo Enrique, *El miedo es el mensaje*, Alianza Editores, México 1998.
- HAAS Ernst (1966), *Partidos políticos y grupos de presión en la integración europea*, INTAL-BID, Argentina.
- KRELL Marcela (2005), “Teorías Europeas de la integración regional: límites y posibilidades de aplicación al ámbito latinoamericano”, *MERCOSUR ABC Dossier de Integración*. Temas del Cono Sur, Junio. <http://www.mercosurabc.com.ar/dossier.asp?dossier=15>
- MACHINEA José Luis (2007), 1° Sesión Plenaria del seminario “Cohesión Social en Iberoamérica” organizado por la SEGIB, Madrid, España.
- MAINGUENEAU, D. (1989), *Introducción a los Métodos de Análisis del Discurso*. Hachete, Buenos Aires, Argentina.

- MARCHAL André (1970), *Integración y regionalización en la Economía Europea*, Seminarios y Ediciones S.A., Madrid, España.
- MELLADO Noemí B. (1995), “El Modelo del MERCOSUR”, *Aportes para la Integración Latinoamericana*, Año I, N°2, diciembre, La Plata, Argentina.
- MELLADO Noemí – GAJATE Rita (1998), “La inclusión de las regiones en el MERCOSUR”, en *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, Instituto de Integración Latinoamericana, La Plata, Argentina, Año IV-N° 4, Julio.
- MELLADO Noemí B. (2005), “Integración regional. Insuficiencias de las perspectivas teóricas”, *Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*, UNLP, Argentina, Año 3, N° 36.
- MENDICOA Gloria, (2000), *Manual Teórico-Práctico de Investigación Social, (Apuntes Preliminares)*, compiladora, Edit. Espacio, 2ª edición, Buenos Aires, Argentina,
- MERTON Robert (1964), *Teoría y estructura social*, Edit. FCE, México.
- MICELI Walter y BELINCHE Marcelo (2002), *Los procesos de edición periodística en los medios gráficos*, Fac. de Periodismo y Com. Social, La Plata, Argentina.
- NICOLETTI René (1999), *Identidad y futuro del MERCOSUR*, Lugar Editorial, Buenos Aires, Argentina.
- NYE Joseph S. (1971), *Peace in Parts: Integration and Conflict in Regional Organization*. Little Brown and Co. Boston, Estados Unidos.
- PONCE Facundo M. (2004) “11 de Septiembre 2001. La Legitimación discursiva de la Transnacionalización del Poder”, *Colección Tesis*, Centro de Estudios Avanzados, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina.
- PREBISCH Raúl (1988), “La periferia latinoamericana en la crisis global del capitalismo”, en: *El pensamiento de Raúl Prebisch*, Ed. Tesis, Buenos Aires, Argentina.
- RECONDO Gregorio, “El MERCOSUR y la cultura”, *Aportes para la Integración Latinoamericana*, La Plata, Instituto de Integración Latinoamericana, La Plata, Argentina, año 1, N° 1, julio de 1995.
- RUIZ ALONSO Felipe (2006), *Nueva identificación ciudadana*, Educación y Futuro Digital, Marzo.
- QUIJANO José M. (2001), “MERCOSUR y Chile, ¿el otro polo del ALCA?”, *Capítulos*, N° 62, Mayo - Agosto, Sistema Económico Latinoamericano – SELA- Caracas, Venezuela.
- SIDICARO Ricardo (1993), *La política mirada desde arriba. Las ideas del diario La Nación. 1909-1989*, Ed. Sudamericana-Historia y Cultura, Buenos Aires, Argentina.
- VAN DIJK Teun (1985), *La noticia como discurso*. Buenos Aires, Paidós Comunicación, Buenos Aires, Argentina.
- WODAK Ruth, MEYER M. (2001), *Métodos de análisis crítico del discurso*. Edit. Gedisa, Barcelona, España.

Periódicos

- ALESANDRO Darío (2004), *Nació la Comunidad Sudamericana de Naciones*, Clarín, 08 de diciembre de 2004, Buenos Aires, Argentina.

- BIELSA Rafael (2005a), *Buscan reactivar tratativas con la Unión Europea*, Clarín, 19 de abril de 2005, Buenos Aires, Argentina.
- BIELSA Rafael (2005b), *La pretensión de querer imponer un liderazgo sin concesiones ni costos*, Clarín, 02 de mayo de 2005, Buenos Aires, Argentina.
- BIELSA Rafael (2005c), *Bielsa admitió diferencias con Brasil y ausencia de respuestas*, Clarín, 3 de mayo de 2005, Buenos Aires, Argentina.
- CARRETON Manuel Antonio (2008), "La ciudadanía ante el ideario de integración" *Clarín*, 20 de abril de 2008, Buenos Aires, Argentina.
- CHÁVEZ Hugo (2004a), *Chávez propone la creación de la Unión de Naciones Suramericanas*, El Universal, 17 de diciembre de 2004, Caracas, Venezuela.
- CHÁVEZ Hugo (2004b), *Discurso en la plenaria de la XXVII reunión del consejo del mercado común del sur, MERCOSUR*, celebrado en Ouro Preto, Brasil.
<http://www.alternativabolivariana.org/modules.php?name=News&file=article&sid=102>
- CHÁVEZ Hugo (2006b), *Discurso del presidente reelecto de la república bolivariana de Venezuela, Hugo Chávez Frías, luego del primer boletín del CNE*, 3 de diciembre de 2006, Caracas, Venezuela.
- CHÁVEZ Hugo (2006c), *Firma de Acuerdos en el marco del ALBA entre Bolivia, Cuba y Venezuela*, Palacio de Convenciones, La Habana – Cuba Sábado, 29 de Abril de 2006 http://www.alternativa_bolivariana.org/pdf/acuerdosalba.pdf
- CHÁVEZ Hugo (2007a), *Mercosur inicia agenda bajo presiones de reformateo*, El Universal 02 de enero de 2007, Caracas, Venezuela.
- CHÁVEZ Hugo (2007b), *Chávez atacó al Mercosur y amenazó con retirar su solicitud de ingreso*, Clarín, 1 de julio, Buenos Aires, Argentina.
- CHÁVEZ Hugo (2007c), *Chávez propone fondo alba con nuevo acuerdo energético*, El Universal, 29 de abril de 2007, Caracas, Venezuela.
- CHÁVEZ Hugo (2007d), *Cumbre latinoamericana en Venezuela*, Clarín, 29 de abril de 2007, Buenos Aires, Argentina.
- CHÁVEZ Hugo (2008a), *Chávez propone a Centroamérica y el caribe alianza alimentaria*, El Universal, 17 de enero de 2008, Caracas, Venezuela.
- CHÁVEZ Hugo (2008b), *Diálogo Venezuela-Brasil* Estudio de TV Record, Brasilia, Brasil 23 de mayo de 2008 http://www.alternativa_bolivariana.org/pdf/con_el_alba_despiertan_web.pdf
- CHÁVEZ Hugo (2008c), *Países del ALBA se comprometen a crear zona económica común*, El Universal, 25 de junio Caracas, Venezuela.
- CHÁVEZ Hugo (2009a), *Chávez adelantó Cumbre de Alba para el 14 y 15 de abril*, El Universal 6 de junio Caracas, Venezuela.
- CLARÍN (2004a), *Para Brasil una apuesta política y económica a largo plazo*, 8 de diciembre de 2004, Buenos Aires, Argentina.
- CLARÍN (2004b), *Nació la Comunidad Sudamericana de Naciones*, 8 de diciembre de 2004 Buenos Aires, Argentina.
- CLARÍN (2005a), *Kirchner recibió a Chávez en la Rosada*, 1 de febrero de 2005 Buenos Aires, Argentina.

- CLARÍN (2005b), *Kirchner Lula y Chávez tienen una cita clave hoy en Uruguay*, 2 de marzo de 2005 Buenos Aires, Argentina.
- CLARÍN (2005d), *Para el Gobierno llegó la hora de endurecer la relación con Brasil*, 2 de mayo de 2005 Buenos Aires, Argentina.
- CLARÍN (2005c), *Bielsa admitió diferencias con Brasil y ausencia de respuestas*, 3 de mayo de 2005, Buenos Aires, Argentina.
- CLARÍN (2005e), *Kirchner viaja a Brasilia para firmar acuerdos con Lula y Chávez*, 29 de septiembre de 2005 Buenos Aires, Argentina.
- CLARÍN (2005f), *El ministro de Comercio de Brasil pide que se revise el Mercosur*, 14 de enero de 2005, Buenos Aires, Argentina.
- CLARÍN (2006a), *Kirchner Lula y Chávez buscan una posición común ante el Fondo*, 3 de marzo de 2006 Buenos Aires, Argentina.
- CLARÍN (2006b), *Uruguay insiste ante el Mercosur*, 26 de octubre de 2006 Buenos Aires, Argentina.
- CLARÍN (2007a), *Kirchner anticipó su regreso de una Cumbre con pocos resultados* 18 de abril de 2007, Buenos Aires, Argentina.
- CLARÍN (2007b), *Sin aviso formal, Chávez cancela su viaje a la cumbre del Mercosur*, 21 de junio de 2007, Buenos Aires, Argentina.
- CLARÍN (2007c), *Con la ausencia de Chávez, el Mercosur comenzó su cumbre* 28 de junio de 2007 Buenos Aires, Argentina.
- CLARÍN (2007d), *Ultimátum de Chávez al Mercosur para el ingreso de Venezuela*, 4 de julio de 2007 Buenos Aires, Argentina.
- CLARÍN (2007), *De gira por América Central Lula promociona asociarse al Mercosur*, 10 de agosto de 2008 Buenos Aires, Argentina.
- CLARÍN (2007), *Brasil propondrá la Junta Sudamericana de Defensa*, 1 de diciembre de 2007 Buenos Aires, Argentina.
- CLARÍN (2008), *Cumbre de Brasilia, otro compromiso en la región*, 23 de mayo de 2008 Buenos Aires, Argentina.
- EL UNIVERSAL (2007a), *Chávez intenta consolidar bloque regional con cumbre del alba*, 26 de abril de 2007, Caracas, Venezuela.
- EL UNIVERSAL (2007b), *En una semana lanzan bancos para la integración*, 5 de octubre de 2007, Caracas, Venezuela.
- EL UNIVERSAL (2007c), *Bloque del alba incluido en cambio de la carta magna*, 25 de junio de 2007, Caracas, Venezuela.
- EL UNIVERSAL (2007d), *El alba quedó fuera de los cambios a la carta magna*, 8 de noviembre de 2007, Caracas, Venezuela.
- EL UNIVERSAL (2008), *Cuánto cuesta el ALBA*, 28 de septiembre de 2008, Caracas, Venezuela.
- EL UNIVERSAL (2009), *ALBA deja de ser alternativa y pasa a llamarse alianza bolivariana*, 24 de junio de 2009, Caracas, Venezuela.
- ESTADO DE SÃO PAULO (2004), *Lula quer consolidar projeto de integração entre Mercosul e países andinos*, 2 de diciembre de 2004, San Pablo, Brasil.
- ESTADO DE SÃO PAULO (2007a), *Confirma os principais pontos da cúpula energética*, 16 de abril de 2007, San Pablo, Brasil.

- ESTADO DE SÃO PAULO (2007b), *Amorim defende ingresso de Venezuela e Bolívia no Mercosul*, 18 de enero de 2007, San Pablo, Brasil.
- GARCÍA Marco Aurelio (2005), *Brasil enfría la disputa con Argentina y dice que la relación es prioritaria*, Clarín, 4 de mayo de 2005, Buenos Aires, Argentina.
- GARCÍA Marco Aurelio (2008), *Defienden la creación de la Unión del Sur*, La Nación, 22 de mayo de 2008, Buenos Aires, Argentina.
- FERNANDEZ DE KIRCHNER Cristina (2008), *Mercosur social un salto cualitativo en la integración*, Clarín, 18 de enero de 2008 Buenos Aires, Argentina.
- KIRCHNER Néstor (2004a), *Advertencia de Kirchner a Brasil durante la cumbre del Mercosur*, Clarín, 18 de diciembre de 2004 Buenos Aires, Argentina.
- KIRCHNER Néstor (2004b), *Ao contrário de Lula, líderes do Mercosul criticam bloco*, Estado de São Paulo, 17 de diciembre de 2004, San Pablo, Brasil.
- KIRCHNER Néstor (2005), *Kirchner dio la bienvenida a Venezuela, habló de un Mercosur fuerte y elogió a Duhalde*, Clarín, 9 de diciembre de 2005, Buenos Aires, Argentina.
- KIRCHNER Néstor (2006a), *Fuerte compromiso de Kirchner y Lula para apuntalar el Mercosur*, Clarín, 19 de enero de 2006 Buenos Aires, Argentina.
- KIRCHNER Néstor (2006b), *Kirchner: se terminó la idea de una América del Sur Cenicienta del mundo*, Clarín, 19 de enero de 2006 Buenos Aires, Argentina.
- KIRCHNER Néstor (2007a), *Kirchner le pidió a Lula que facilite el ingreso de Caracas al Mercosur*, Clarín, 6 de julio de 2007 Buenos Aires, Argentina.
- LA NACIÓN (2008a), *La Presidenta advierte que no hará ninguna concesión*, 24 de mayo de 2008, Buenos Aires, Argentina.
- LA NACIÓN (2008b), *Lugo y Chávez sellan una alianza*, 17 de agosto de 2008, Buenos Aires, Argentina.
- LULA DA SILVA Luiz Inacio (2004a), *Andinos con la mejor parte*, Clarín, 9 de diciembre de 2004, Buenos Aires, Argentina.
- LULA DA SILVA Luiz Inácio (2004b), *Lula destaca que Mercosul aprofundou relação entre países*, Jornal Estado de São Paulo, 17 de diciembre San Pablo, Brasil.
- LULA DA SILVA Luiz Inacio (2006a), *Peleas chicanas y reconciliaciones en el final de la cumbre de Bolivia*, Clarín 10 de diciembre de 2006, Buenos Aires, Argentina.
- LULA DA SILVA Luiz Inacio (2006b), *Lula defende ajuda aos mais pobres do Mercosul*, Jornal Estado de São Paulo, 21 de agosto de 2006, San Pablo, Brasil.
- LULA DA SILVA Luiz Inacio (2007a), *Só os valores do Humanismo podem deter a barbárie*, Jornal O Estado de São Paulo, 24 de septiembre, San Pablo, Brasil.
- LULA DA SILVA Luiz Inacio (2007b), *De gira por América Central Lula promociona asociarse al Mercosur*, Clarín, 10 de agosto de 2007, Buenos Aires, Argentina.
- LULA DA SILVA Luiz Inacio (2007c), *Lula clima político nunca esteve tão favorável ao Mercosul*, Jornal Estado de São Paulo, 19 de enero San Pablo, Brasil.

LULA DA SILVA Luiz Inacio (2008a), *Lula diz que Unasul cria sonho maior que o de Bolívar*, Jornal Estado de São Paulo, 23 de mayo de 2008, San Pablo, Brasil.

LULA DA SILVA Luiz Inacio (2008b), *Lula propõe BC e moeda únicos para a América do Sul*, Jornal Estado de São Paulo, 26 de mayo de 2008, San Pablo, Brasil.

LULA DA SILVA Luiz Inacio (2008c), *Lula quiere moneda y banco central regionales*, La Nación, 27 de mayo de 2008, Buenos Aires, Argentina.

LULA DA SILVA Luiz Inacio (2008d), *Un eje central, tres realidades distintas*, La Nación, 5 de agosto de 2008, Buenos Aires, Argentina.

MALAMUD Andrés (2006), *Pocas nueces en el Mercosur*, Clarín 2 de septiembre de 2006, Buenos Aires, Argentina.

MERCOSUR Noticias (2009), *Venezuela es el principal socio de la Argentina en la firma de tratados bilaterales*, Miércoles, 12 de Agosto.

http://www.mercosurnoticias.com/index.php?option=com_content&task=view&id=28270&Itemid=254

CAPÍTULO V

Construcción institucional de la UNASUR

por RITA MARCELKA GAJATE

5.1. Las problemáticas que se plantean

La complejidad de la génesis del proceso de integración UNASUR actualiza los debates acerca de la relación entre desarrollo institucional y avance de la integración.

Ambiciosos y múltiples objetivos definen el inicio de este nuevo proceso de integración en Suramérica. Sin embargo la dotación institucional definida en su conformación pareciera circunscribirse solo a una mayor interrelación entre funcionarios de los poderes ejecutivos de cada país miembro. El ámbito de la construcción institucional queda reservado así al nivel intergubernamental.

Surge en este contexto un primer cuestionamiento: ¿El diseño institucional planteado por la UNASUR se corresponde con los objetivos a alcanzar? Para responder a esta pregunta será necesaria la ponderación de la tensión existente entre medios y fines.

Frente a esta cuestión clave diferentes interrogantes derivados sustentan posiciones diferenciadas: ¿Es imprescindible un mayor desarrollo institucional para que un proceso de integración avance?, o por el contrario ¿una compleja arquitectura orgánica obstaculiza la evolución de un proyecto integrativo? ¿Mayor desarrollo en la organización institucional conduce a una mejor integración? ¿Es conveniente mantener el esquema decisional inmerso en el intergubernamentalismo?

Algunos análisis precedentes (SELA, 2007) determinan que el estado de situación respecto de las estructuras orgánico funcionales de la Integración Latinoamericana siguen presentando una naturaleza intergubernamental tanto del conjunto del proceso de integración, como

en particular de las respectivas instituciones que han acompañado a dicho proceso. La toma de decisiones en el interior de cada uno de los esquemas subregionales de integración siempre se ha hecho de manera casi exclusiva a través de la unanimidad. Denominada por Scharpt, 2006:849 “*trampa de la decisión conjunta*”, actualmente se la valora como una suerte de poder de veto para cuando no se obtiene acuerdo en determinada cuestión. En el Consejo Europeo, por ejemplo, las decisiones se toman por mayorías calificadas que demuestran un incremento en la capacidad de resolver conflictos (Cidamore-Rodríguez, 2008). No obstante la calificación del voto plantea otro problema, de muy rispido abordaje en Sudamérica, como el de las asimetrías.

El desafío de la construcción institucional radica en hallar los vínculos, los modos, los plazos y la seguridad jurídica para que las negociaciones sean conducentes a una profundización de los interrelacionamientos en todos los ámbitos comprometidos en el proceso: lo político, lo social, lo comercial, lo económico, lo cultural y tantos otros como se definan en los tratados fundacionales. (Noto: 2001).

Los múltiples compromisos vigentes entre los Estados parte que confluyen en la hoy UNASUR cuestionan acerca de las evidentes yuxtaposiciones orgánicas y funcionales en un marco decisional complejo y contradictorio. CAN y MERCOSUR cuentan con un acervo jurídico-institucional y han alcanzado distintos estadios en sus procesos de integración. ¿Cómo convergerán las nuevas instituciones, normativas y procedimientos con los existentes en los dos procesos subregionales si se involucran diversos grados de integración e instituciones de diferente naturaleza?

Al inicio, el nuevo espacio integrado, la CSN, habría de estructurarse a partir de la convergencia de las instituciones de la CAN y del MERCOSUR (Declaración de Cusco, Capítulo I, párrafo 3°). En seis de los documentos fundacionales se expresa que la CSN se construiría “*promoviendo la convergencia y sobre la base de la institucionalidad existente, evitando la duplicación y superposición de esfuerzos y sin que implique nuevos gastos financieros*” (Idem, Capítulo III, párrafo 1°). Si bien, como ya se señalara (Gajate: 2007), el concepto no fue utilizado con un único sentido, se indicaba una posible metodología de construcción que motivó la realización de varios trabajos institucionales.

En este marco cinco documentos elaborados conjuntamente por las Secretarías Técnicas de la CAN y del MERCOSUR¹ aportaron

¹ 1) Reunión de las Secretarías Técnicas de las Instituciones Regionales de la CSN. Bases para un Plan de Trabajo Conjunto (30/31/05/05); 2) Cuestiones jurídico – institucionales de la CSN (09/05); 3) Análisis comparado jurídico – institucional de los Acuerdos de Complementación

valiosos acercamientos iniciales pero que no se vieron plasmados en acuerdos preparatorios. No obstante, y en su tratado fundacional la UNASUR nace ya con una estructura diferente y definida².

La Cumbre Presidencial reunida en Cochabamba en diciembre de 2006 ya manifestaba la voluntad de los dirigentes de “colocar la piedra fundamental para la Unión Sudamericana”. Expresamente se reconoció: “Nos planteamos un nuevo modelo de integración con identidad propia, pluralista, en medio de la diversidad y las diferencias, reconociendo las distintas concepciones políticas e ideológicas, que corresponden a la pluralidad democrática de nuestros países” (Declaración de Cochabamba, párrafo 6).

Este modelo, en su concepción, comprende el ámbito comercial y una articulación económica y productiva más amplia, así también nuevas formas de cooperación política, social y cultural, tanto públicas y privadas, como otras formas de organización de la sociedad civil. Se trata de una integración innovadora que incluya los logros y los avances de los procesos MERCOSUR y CAN, la experiencia de Chile, Guyana y Suriname, yendo más allá de la convergencia de los mismos. El objetivo último de este proceso de integración es y será favorecer un desarrollo más equitativo, armónico e integral de América del Sur. Así lo expresan los documentos fundacionales.

Advirtiendo que en los marcos de los procesos vigentes CAN y MERCOSUR no se ha logrado profundizar el grado de integración, nos surge el interrogante acerca de cuáles son los nuevos factores que impulsan la integración regional a través de la UNASUR; qué aspectos han supuesto considerar que puedan concretarse más exitosamente en un nuevo proceso de integración, aún desde la complejidad del actual relacionamiento regional y si el nuevo diseño institucional planteado será eficaz para alcanzar los objetivos definidos.

Si se considera que la UNASUR nace con una estructura institucional fundada en declaraciones de los Presidentes de los Estados parte y que éstos se encuentran comprometidos por numerosos acuerdos de diversa índole, cabe preguntarse sobre la coexistencia de distintos estadios de integración entre los mismos países integrantes.

Por tal razón, y con el fin de identificar las condicionantes jurídico institucionales negativas/positivas que inducen a un relacionamiento regional de mayor complejidad, en el presente trabajo se ha

Económica de los países de América del Sur (2006); 4) Convergencia Comercial de los países de América del Sur hacia la CSN. Solución de Controversias (2006) y 5) Asimetrías y políticas de convergencia estructural en la Integración Sudamericana (2006).

² Tratado de Brasilia. 23 de mayo de 2008.

partido del análisis del potencial de los órganos y estructuras de la CAN y el MERCOSUR para luego examinar la estructura jurídico-institucional del nuevo proceso de integración con el fin de identificar su posible funcionalidad con los objetivos perseguidos por ésta nueva propuesta sudamericana.

5.2. Un marco de insuficiencias

La debilidad de la dotación institucional de los procesos de integración contribuye a explicar la vulnerabilidad externa de los esquemas de integración (Alegrett, 2008). La experiencia de las crisis recientes revela que dichos procesos no cuentan con mecanismos capaces de impedir medidas unilaterales como el uso indebido de reglamentos técnicos o sanitarios, establecimiento de cupos, emisión de normativa obstaculizante a la libre circulación, entre otras, que dañan las lealtades regionales y agravan las asimetrías y las desigualdades en la distribución de los costos y beneficios de la integración. Los problemas que sufriera el MERCOSUR, como consecuencia de la crisis brasileña de 1998, y la argentina de 2001, son ejemplo de lo afirmado.

Paradójicamente, al mismo tiempo que se adoptan medidas unilaterales que dañan el proceso de integración, en los órganos subregionales, al más alto nivel, se acuerdan nuevos compromisos políticos estableciendo metas integracionistas aún más ambiciosas, que tampoco se cumplen.

El resultado de esa “*huída hacia adelante*” (Alegrett, 2008) es generar incertidumbre, y dañar la credibilidad de los grupos regionales ante terceros, que tienden a mostrarse cada vez más escépticos ante esos compromisos (CEPAL, 2002: 99-100).

Se ha señalado (SELA, 2007) que una revisión más precisa de la situación actual de los esquemas latinoamericanos deja al descubierto tres niveles de insuficiencia institucional: un primer grupo en el funcionamiento interno de los países de la región en cuanto a la aplicación eficaz de los compromisos de integración adquiridos; un segundo conjunto de problemas presentes en las actuales estructuras de cada uno de los esquemas y en los grados muy dispares que entre ellos existen de consolidación de dichas estructuras y un tercer agrupamiento de dificultades que habría que enfrentar para adecuar esas estructuras a los fines de un proceso de articulación y convergencia de la integración regional.

En relación a las primeras señaladas se ha intentado explicar (Darbène, 2007) que quizás provengan de deficiencias institucionales que aún residen en los países miembros tornándose en su proyección hacia la subregión como un obstáculo en las posibilidades de lograr

avances significativos en la amplitud y profundidad del proceso integrador. Se encuentran relacionados a la calidad democrática que se vivencia en los mismos y que en definitiva incide en el manejo doméstico de los compromisos adquiridos.

Respecto a las segundas insuficiencias se refieren a los distintos grados de desarrollo en las estructuras existentes en los esquemas subregionales, y a la necesidad de fortalecer, readecuar y, en su caso, crear nuevas instituciones en el interior de cada uno de ellos. Existen distintos grados de desarrollo de la estructura institucional y la consiguiente disparidad en el nivel de complejidad de dicha estructura para cada uno de los procesos. Ese distinto nivel de desarrollo se manifiesta en la ausencia de instituciones que si existen en los otros, tal como ocurría con el MERCOSUR antes de que se pusiera en funciones el Tribunal Permanente de Revisión respecto del Tribunal de Justicia de la CAN (Baldeón Herrera, 2003).

De igual modo se generan problemas cuando persisten dificultades de distinta índole que afectan al funcionamiento institucional y se constituyen en obstáculos para su desarrollo y consolidación. En ese sentido, tanto el Parlamento Andino, como el Parlamento del MERCOSUR se caracterizan aún por una falta de atribuciones y una escasa asignación de facultades y competencias, por lo cual dichas instancias siguen teniendo un carácter esencialmente deliberativo. Dotar de mayores atribuciones legislativas a los órganos parlamentarios, acentuar su papel de control sobre el resto de los órganos comunitarios, permitir una mayor y más democrática participación de los ciudadanos en su conformación y constituir los parlamentos sobre la base de encontrar una fórmula capaz de incorporar las demandas de los más diversos sectores de la sociedad; son necesidades a las que el actual funcionamiento de las estructuras parlamentarias de los esquemas latinoamericanos y caribeños deben hacer frente con una mayor fuerza y decisión (Darbène Olivier, 2007).

La CAN y el MERCOSUR todavía no cuentan con un grado de desarrollo de la institucionalidad que evite la existencia de posturas discordantes en cada bloque en las diversas negociaciones que ellos mantienen con terceros, aunque en este como en muchos otros problemas lo que con frecuencia existe son visiones distintas no sólo respecto a las negociaciones, sino de posiciones generales sobre las estrategias de inserción internacional y sobre el papel de la integración regional en esas estrategias. Se evidencia la ausencia de un órgano encargado de trabajar en la armonización de las posturas de los bloques.

Los grados heterogéneos de desarrollo institucional entre esquemas y las insuficiencias endógenas en todos ellos, requieren de una atención inmediata que conduzca al fortalecimiento, readecuación y, en su caso, creación de nuevas instituciones a nivel intra-bloque.

Estas medidas permitirían, atenuar los conflictos y choque de intereses que suelen presentarse entre los países miembros, así como generar condiciones para la definición de estrategias comunes en las negociaciones internacionales y, sobre todo, acrecentar los niveles de integración y los ámbitos que dicha integración abarca (SELA: 2007).

El tercer grupo de insuficiencias se relacionan con los problemas que por fuerza enfrentará, en el ámbito de las instituciones, cualquier intento por avanzar hacia la articulación y convergencia de los distintos procesos en dirección a una mayor amplitud regional. En particular, dichos problemas se harán presentes como consecuencia del muy diverso desarrollo que tiene la normativa jurídica vinculada al Derecho Comunitario y, en primer lugar, por la heterogeneidad existente en el grado de constitucionalización de dicha normativa.

En tal sentido, y a pesar de que efectivamente puede hablarse de un sistema jurídico-institucional propio con importantes niveles de consolidación dentro de la CAN, lo cierto es que algunos de los países miembros enfrentan distintos problemas derivados de la limitación en la aplicación de las normas comunitarias en sus espacios nacionales, los cuales en buena medida tienen su origen en el distinto grado de internalización de las normas en los cuerpos jurídicos nacionales correspondientes, siendo estas diferencias de constitucionalización de la integración lo que termina impactando en la dinámica misma del proceso integrador. El MERCOSUR, por su parte adolece de asimetrías constitucionales lo que le impide avanzar hacia otros mecanismos más eficaces de internación. Dicha internación de la normativa derivada sigue siendo una de sus problemáticas jurídicas más notables.

El examen de las instituciones de la integración no debe limitarse a su eficacia, también ha de considerar su legitimidad y calidad democrática (Sanahuja, 2009). Desde un punto de vista político se suele subrayar la *“doble legitimidad”* que caracteriza a órganos de la integración en los que se dan cita, por un lado, representantes de la rama ejecutiva de los gobiernos, y por otro, se han establecido órganos parlamentarios, cuyos miembros se eligen por sufragio universal y directo. Es el caso del Parlamento Centroamericano y del Parlamento Andino aunque por el momento sólo exista elección directa en tres de los Estados miembros. En esta doble naturaleza jurídica se ha querido ver un avance hacia la supranacionalidad. No obstante aún no se ha podido concretar en la manera concebida.

El Parlamento del MERCOSUR ha comenzado a funcionar en sustitución de la Comisión Parlamentaria Conjunta -CPC-. Inicialmente se integra por representantes de los parlamentos nacionales. Aún no opera como un órgano plenamente representativo. Se discute si existe atribución de competencias al órgano común y si viabilizará

un proceso conducente a un ordenamiento jurídico común. La necesidad de parlamentos de la integración pareciera estar fuera de discusión. Sin embargo, estos órganos se encuentran al margen del proceso decisorio. En un marco puramente intergubernamental, su funcionalidad es, por definición, muy limitada, lo que -asimismo- cuestiona acerca de su legitimidad.

En este complejo marco institucional, la proliferación de acuerdos en los que se encuentran comprometidos los Estados parte pareciera señalar la necesidad de convergencia. Así se inició el proceso de construcción institucional de la UNASUR. El escenario de incertidumbre que ha dominado las negociaciones comerciales internacionales, las dificultades para la profundización de la integración regional, y las estrategias de actores externos como EEUU y la UE, han contribuido a la aparición de marcos de negociación bilateral, subregional, hemisférico, y multilateral, en los que aparecen opciones contradictorias que pueden debilitar los objetivos de integración de medio y largo plazo. No obstante, en este contexto, cobró fuerza la idea de impulsar un proceso de asociación entre los bloques de integración vigentes en Sudamérica. Analizaremos seguidamente como diera lugar la organización institucional del nuevo proceso de integración.

5.3. Desde la convergencia en la CSN hasta la UNASUR

El caso de la UNASUR -cuyo antecedente inmediato es la CSN- nace en el anhelo de lograr la convergencia entre CAN y MERCOSUR. Utilización errática del concepto como ya fuera señalado en estudios precedentes (Gajate, 2007).

En Latinoamérica la noción de convergencia fue utilizada por la ALADI ya en el Tratado de Montevideo de 1980. En sus considerandos se expresa que los Estados Parte están *“dispuestos a impulsar el desarrollo de vínculos de solidaridad y cooperación con otros países y áreas de integración de América Latina, a fin de promover un proceso convergente que conduzca al establecimiento de un mercado común regional”*. En su artículo tercero se puntualizan los principios que inspirarán el proceso de integración, entre los que se identifica al de *“convergencia”* entendiéndolo concretamente como: *“la multilateralización progresiva de los acuerdos de alcance parcial, mediante negociaciones periódicas entre los países miembros, en función del establecimiento del mercado común latinoamericano”*.

Se titula a su Capítulo Cuarto *“Convergencia y cooperación con otros países y áreas de integración económica de América Latina”* y en su artículo 24 se expresa: *“Los países miembros podrán establecer regímenes de asociación o de vinculación multilateral, que propicien la*

convergencia con otros países y áreas de integración económica de América Latina, incluyendo la posibilidad de convenir con dichos países o áreas el establecimiento de una preferencia arancelaria latinoamericana”.

Acercas del alcance conceptual del término en la ALADI ya advertimos cierta preocupación en doctrinarios que se cuestionaron sobre la dificultad de determinar criterios generales para abordar el proceso de convergencia. Si bien es cierto que cada acuerdo de alcance parcial ha de contener cláusulas propias y obligatorias de “convergencia” no es menos cierto que éstas deben inspirarse en criterios generales, no necesariamente “uniformes” en todos los acuerdos. Si existe, en cada caso, la misma razón para contemplar el mecanismo de convergencia (multilateralización progresiva) debe procurarse estipular una disposición similar en cada acuerdo de igual materia. Es decir que debe procurarse que no haya acuerdos de alcance parcial “menos convergentes” que otros de igual naturaleza (Barros Charlin, 1981:56).

La convergencia en el Tratado de Montevideo es definida como un principio junto a otros como el pluralismo, la flexibilidad, el tratamiento diferencial y la multiplicidad. (Salazar Santos, 1980: 56). No obstante su alcance es concreto y alude a la multilateralización progresiva de acuerdos de alcance parcial.

Tal como ya se manifestara, en el textos fundacionales de la CSN se retoma el concepto utilizado por la ALADI no obstante aludir a diversos procesos.

Constituyendo un antecedente inmediato de la CSN, la Resolución 59 (XIII) del Consejo de Ministros de la ALADI³, referenciada en la Declaración de Cusco en II, párrafo 2, establece «*con el propósito de avanzar hacia la consecución del objetivo del Tratado, la Asociación debería concentrar y focalizar sus esfuerzos en apoyar a los países miembros en las acciones que lleven a cabo para propiciar una mayor profundización y convergencia de los acuerdos suscriptos*».

En concreción del mencionado propósito se determina en el artículo 11 que: “*El desarrollo progresivo del Espacio de Libre Comercio (ELC) en la ALADI respetará los cronogramas de liberación, los marcos normativos pactados en los distintos acuerdos y los principios de pluralismo, convergencia, flexibilidad, y tratamientos diferenciales, así como la compatibilidad con los acuerdos vigentes, la instrumenta-*

³ ALADI/CM/Resolución 59 (XIII). Bases de un programa para la conformación progresiva de un espacio de libre comercio en la ALADI en la perspectiva de alcanzar el objetivo previsto en el Tratado de Montevideo 1980.18 de octubre de 2004.

ción a través de mecanismos del TM80 y la coexistencia con negociaciones extrarregionales de los países miembros”.

Asimismo, en el artículo 17 se complementa este propósito estableciendo que: Consecuente con las disposiciones del Tratado, el Estudio elaborado por el Comité (ALADI/CR Estudio, 18.12.01) y las Resoluciones del Consejo de Ministros 54 (XI) y 55 (XII), es necesario desarrollar la cooperación y coordinación en materias que complementan y potencian el Espacio de Libre Comercio, tales como: integración física, integración digital, financiamiento del comercio, fomento productivo y relacionamiento con los sectores empresarial, laboral y académico. Se debe fomentar igualmente la cooperación y la coordinación para el desarrollo de acciones concretas en el ámbito social, cultural, científico y tecnológico. Las áreas definidas amplían con claridad el ámbito de los procesos de convergencia incluyendo diferentes tipos de vinculaciones pretendidas. Entendemos que este artículo -sea quizás- el antecedente inmediato más claro por el cual el proceso de convergencia definido en los documentos fundacionales de la CSN sea tan amplio y diverso.

Pese a los obstáculos iniciales, la convergencia institucional entre CAN y MERCOSUR avanzó a partir del impulso recibido por los Presidentes de los Estados parte y el trabajo conjunto de los organismos técnicos. En el documento preparatorio que las Secretarías Técnicas de la CAN y del MERCOSUR⁴ elaboraron en cumplimiento del cronograma de elaboración de convergencias del Plan de Acción de la Cumbre de Brasilia de 2005, se llegó a definir áreas prioritarias:

- Convergencia Institucional: se determinó que requiere acuerdos específicos entre las instancias gubernamentales. En consecuencia, se abordaron aquellos temas relacionados con una mayor aproximación entre las instituciones regionales alrededor de los mandatos derivados de la Declaración del Cuzco, en torno a las prioridades señaladas por los Cancilleres y de aquellas acciones de convergencia que ya contaban con algún grado de avance entre los gobiernos.

- Se acogió una iniciativa de la Secretaría Técnica del MERCOSUR para elaborar un inventario de comunes denominadores institucionales que permitan identificar oportunidades de aproximación en esta materia. Fueron elaborados cinco documentos que ya fueron referidos en el inicio de este capítulo.

- Se acordó, además, que la Secretaría General de la CAN formalizaría una solicitud a la Secretaría Técnica del MERCOSUR para iniciar la convocatoria conjunta de dos eventos de intercambio y

⁴ SG/di 759. Secretarías Técnicas de la CAN y del MERCOSUR. Bases para un plan de trabajo conjunto. Lima. 30 de julio de 2005.

conocimiento mutuo entre ambos procesos CAN y MERCOSUR. Los que fueron realizados en agosto y septiembre, en las ciudades de Lima y Montevideo.

- Se acogió asimismo una propuesta del Consejo de Representantes del MERCOSUR para iniciar en el corto plazo las acciones necesarias para poner en marcha una página web de la CSN que debería contar con el apoyo técnico e institucional de las instituciones regionales.

- Se sugirió el avance en las acciones pertinentes, en estrecha coordinación con la Secretaría Pro t mpore de la CSN, para facilitar un mecanismo que permita completar el proceso de asociación reci-proca entre los países miembros de la CAN y del MERCOSUR, de acuerdo con la normativa vigente en ambos bloques para hacer posible este proceso.

A pesar de la labor realizada, pareciera hoy haberse abandonado la idea de construir la UNASUR a partir de la convergencia entre los bloques de la CAN y MERCOSUR. Así lo expresaron expertos consultados⁵, quienes fueron protagonistas de los esfuerzos descriptos precedentemente y que manifestaron que aquellos proyectos quedaron pospuestos. Los expertos clarificaron que un primer momento la convergencia significó el análisis de las coincidencias y divergencias jurídicas y comerciales entre ambos bloques. El propósito fue clarificar y definir el núcleo duro de convergencias para trabajar a futuro. Las labores se centraron en las convergencias institucionales y comerciales.

La salida de Venezuela de la CAN y su solicitud de ingreso al MERCOSUR corrió el foco de atención de las negociaciones en el año 2006. A partir de este anuncio Venezuela tomó protagonismo y lideró la negociación que finalmente diera por fruto al Tratado de Brasilia⁶.

El proyecto de la CSN, hoy reconvertido en la UNASUR pretende interrelacionar dos organizaciones de integración económica de mediana intensidad (Cienfuegos Mateo, 2005:3), exceptuadas del régimen de la OMC, pero conviviendo con él y con grandes asimetrías que las distinguen. En consecuencia se emprende en 2006 un proceso de aceleración hacia otro formato de vinculación entre ambos bloques.

⁵ Entrevistas realizadas a informantes calificados: Fátima Toche Vega funcionaria de la Dirección General III de la Secretaría General CAN; Fredy Guido Aragón Vald ez asesor del Parlamento de la CAN y a Funcionarios de la Cancillería Argentina.

⁶ El proyecto de Tratado se le atribuye a Rodrigo Borja -ex Presidente de Ecuador (1988-1992)- quien pretendía ser electo Secretario General de la UNASUR (Odeen, 2008).

Como fruto de este emprendimiento la Declaración Presidencial de Cochabamba⁷ incluye un “*Plan Estratégico para la Profundización de la Integración Sudamericana*” cuyo primer punto se centra en el “*Fortalecimiento de la institucionalidad de la CSN*” definiendo por toda estructura a: las Reuniones anuales de Jefes de Estado y de Gobierno, las Reuniones semestrales de Cancilleres, las Reuniones ministeriales sectoriales, la Comisión de Altos Funcionarios y la Secretaría *pro tempore*.

La novedad se centra en la cuarta institución -Comisión de Altos Funcionarios- de la cual dependerán Grupos de Trabajo en áreas de infraestructura, integración energética y políticas sociales. Estos Grupos propondrán, a consideración de los Cancilleres y Ministros sectoriales, agendas e iniciativas concretas en las áreas definidas, encargándose -asimismo- del estudio de la Convergencia Institucional.

En este documento, los presidentes invitaron al Parlamento Andino y el Parlamento del MERCOSUR a considerar el diseño de mecanismos conducentes al establecimiento de un espacio parlamentario sudamericano.

No obstante, no fue definida una agenda concreta y no se especificó el modo ni la metodología por la que se pretendía avanzar en este proceso. El documento final presentado por la Comisión Estratégica de Reflexión⁸ parecía avanzar en alguno de los interrogantes planteados. Sin embargo los documentos oficiales no determinaron aspectos concretos.

Finalmente, inspirados en las Declaraciones de Cusco, Brasilia y Cochabamba, los máximos mandatarios de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, la Paraguay, Perú, Suriname, Uruguay y Venezuela firmaron el Tratado de Brasilia al que denominaron “Tratado constitutivo de la UNASUL”.

El sorpresivo acuerdo ha expresado en sus considerandos, como ya se expresara, que la “*integración suramericana debe ser alcanzada a través de un proceso innovador, que incluya todos los logros y lo avanzado por los procesos de MERCOSUR y la CAN, así como la experiencia de Chile, Guyana y Suriname, yendo más allá de la convergencia de los mismos*”.

En el artículo 26 del Tratado de Brasilia se prevé la entrada en vigor de la organización pasados 30 días después de la fecha de recepción del noveno instrumento de ratificación. De esta manera 9

⁷ Diciembre de 2006.

⁸ Comisión Estratégica de Reflexión. “Un nuevo Modelo de Integración de América del Sur. Hacia la Unión Sudamericana de Naciones”. Cumbre Presidencial de Cochabamba. Diciembre 2006.

de los 12 países que integran la UNASUR deberán aprobarlo internamente para que la organización pueda adquirir plena vigencia. Hasta el momento, únicamente cuatro países, Bolivia, Chile, Ecuador⁹ y Venezuela, han ratificado el tratado. Es necesaria entonces su ratificación por parte de otros 5 Estados miembros para que adquiera vigencia. Paraguay, Uruguay, Brasil y Argentina están en proceso de ratificación.

Pese a ello ha comenzado a funcionar la Secretaría General con sede en Quito, impulsada por la presidencia *pro tempore* de Chile que será entregada a Ecuador en agosto de 2009.

El Tratado fundacional avanza sobre la institucionalidad que había sido definida para la CSN creando una nueva la que será analizada a continuación.

5.4. Organización institucional de la UNASUR

El Tratado Constitutivo de la Unión e Naciones Suramericanas firmado en Brasilia el 23 de mayo de 2008 construye un modelo autónomo, con propia institucionalidad y personería jurídica internacional determinada en su artículo 1°.

El nuevo proyecto de integración regional tiene como objetivo construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de interrelación y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos. Se propone dar prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados.

Múltiples objetivos se definen en el artículo 3° del Tratado. Veintiuna formulaciones de diversa índole: desde el fortalecimiento del diálogo político para lograr una mejor posición internacional, pasado por aspectos educacionales, sociales, de la identidad, el ambiente, la cooperación, la cultura, la participación ciudadana hasta concretarse en aspectos de índole económico, comercial, el tratamiento de las asimetrías, etc. -entre otros-.

Su estructura orgánica queda definida en el artículo 4°: El Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno; el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores; el Consejo de Delegadas y Delegados y la Secretaría General.

⁹ Ecuador ha sido el último país en ratificar el Protocolo el 15 de julio de 2009.

Se determina que, asimismo, podrán convocarse y conformarse reuniones Ministeriales Sectoriales, Consejos de nivel Ministerial, Grupos de Trabajo y otras instancias institucionales que se requieran, de naturaleza permanente o temporal, para dar cumplimiento a los mandatos y recomendaciones de los órganos competentes. Estas instancias rendirán cuenta del desempeño de sus cometidos a través del Consejo de Delegadas y Delegados, que lo elevará al Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno o al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, según corresponda.

Los acuerdos adoptados por las Reuniones Ministeriales Sectoriales, Consejos de nivel Ministerial, los Grupos de Trabajo y otras instancias institucionales serán presentados a consideración del órgano competente que los ha creado o convocado. El Consejo Energético de Suramérica, creado en la Declaración de Margarita (17 de abril de 2007), es parte de UNASUR.

Los artículos 6, 7, 8, 9 y 10 del Tratado definen atribuciones a los órganos creados. Se determina que el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno es el órgano máximo de UNASUR. Sus atribuciones son: a) establecer los lineamientos políticos, planes de acción, programas y proyectos del proceso de integración suramericana y decidir las prioridades para su implementación; b) convocar Reuniones Ministeriales Sectoriales y crear Consejos de nivel Ministerial; c) decidir sobre las propuestas presentadas por el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores y d) adoptar los lineamientos políticos para las relaciones con terceros.

La Presidencia Pro Témpace será rotativa y ejercida sucesivamente por cada uno de los Estados Miembros, en orden alfabético, por períodos anuales.

El Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores tiene atribuciones de tipo políticas entre las que destacamos el adoptar Resoluciones para implementar las Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno y proponer proyectos de Decisiones y realizar el seguimiento y evaluación del proceso de integración en su conjunto.

El Consejo de Delegadas y Delegados tiene, entre otras atribuciones, implementar mediante la adopción de las Disposiciones pertinentes, las Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, y las Resoluciones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, con el apoyo de la Presidencia *Pro Témpace* y la Secretaría General. A este último organismo se ha encargado compatibilizar y coordinar las iniciativas de UNASUR con otros procesos de integración regional y subregional vigentes, con la finalidad de promover la complementariedad de esfuerzos.

El Consejo de Delegadas y Delegados está conformado por una o un representante acreditado por cada Estado Miembro. Se reúne con una periodicidad preferentemente bimestral, en el territorio del Estado que ejerce la Presidencia *Pro Tempore* u otro lugar que se acuerde.

La Secretaría General es el órgano que, bajo la conducción del Secretario General, ejecuta los mandatos que le confieren los órganos de UNASUR y ejerce su representación por delegación expresa de los mismos. Tiene su sede en Quito, Ecuador.

El gráfico de la página siguiente describe la funcionalidad jurídico-institucional del nuevo proceso de integración.

Merece especial mención el mecanismo definido para la toma de decisiones en el marco institucional creado. Así el artículo 14° define que las Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, las Resoluciones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores y las Disposiciones del Consejo de Delegadas y Delegados, se podrán acordar estando presentes al menos tres cuartas partes de los Estados Miembros.

Las Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, las Resoluciones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, que se acuerden sin la presencia de todos los Estados Miembros deberán ser consultadas por el Secretario General a los Estados Miembros ausentes, los que deberán pronunciarse en un plazo máximo de treinta -30- días calendario, luego de haber recibido el documento en el idioma correspondiente. En el caso del Consejo de Delegadas y Delegados, dicho plazo será de quince -15- días.

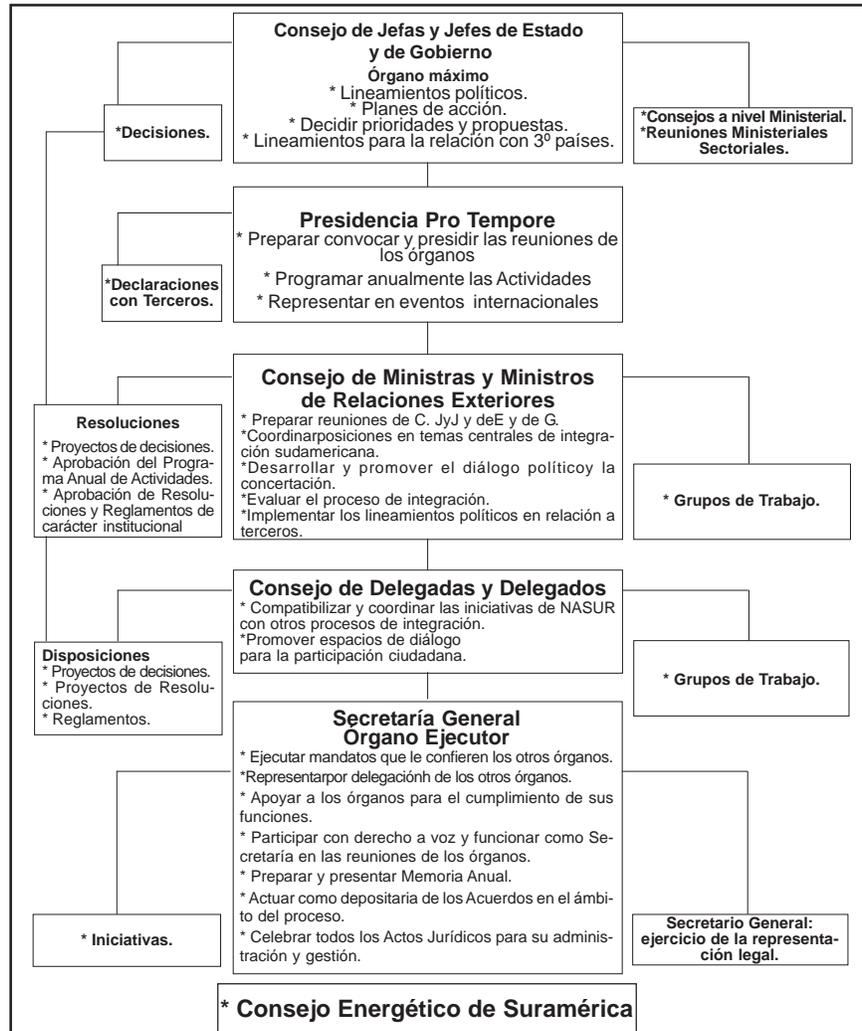
Los Grupos de Trabajo podrán sesionar y realizar propuestas siempre que el *quórum* de las reuniones sea de mitad más uno de los Estados Miembros.

Los actos normativos emanados de los órganos de UNASUR, serán obligatorios para los Estados miembros una vez que hayan sido incorporados en el ordenamiento jurídico de cada uno de ellos, de acuerdo a sus respectivos procedimientos internos.

La dinámica descrita no innova acerca de la naturaleza jurídica de la normativa derivada del esquema decisional. El evidente carácter intergubernamental de la toma de decisiones no escapa a la suerte que la internación por los sistemas constitucionales de cada uno de los Estados parte determine. Resulta novedoso en relación a los esquemas de integración precedentes las determinaciones en cuanto al *quórum* necesario para sesionar la posibilidad de que el Secretario General consulte a los Estados ausentes. Es probable que el mayor número de Estados participantes haya obligado de ponderar algún modo independiente de la estricta presencia.

En marzo de 2009 se creó una nueva institución: el Consejo de

CUADRO Nº 5



Fuente: Elaboración propia de la Lic. María Luciana Ali en: "Barreras jurídico-institucionales a la integración sudamericana".

Defensa Suramericana, facultada por el artículo 4º del Tratado Constitutivo. En el marco de lo previsto -luego de la reunión de diciembre de 2008 de los Ministros de Defensa de los Estados parte-, quedó constituido en cumplimiento del mandato de las Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno¹⁰.

¹⁰ Declaración de Santiago de Chile. Marzo 2009.

La creación de este espacio se efectúa reafirmando los principios de soberanía, integridad e inviolabilidad territorial de los Estados, la no intervención en sus asuntos internos y la autodeterminación de los pueblos. Su objetivo es garantizar la convivencia pacífica de los pueblos, la vigencia de los sistemas democráticos de gobierno y su protección, en materia de defensa, frente a amenazas o acciones externas o internas, en el marco de las normativas nacionales.

Expresamente los ministros firmantes rechazan la presencia o acción de grupos armados al margen de la ley, que ejerzan o propicien la violencia cualquiera sea su origen. Se fundan en el convencimiento de que el proceso de integración de la UNASUR es ambicioso en cuanto a su objetivo estratégico y flexible y gradual en su implementación.

Los Ministros de Defensa de los Estados parte han acordado en impulsar este Consejo de Defensa a través de la ejecución del Plan de Acción 2009-2010, que desarrolla cuatro ejes o lineamientos que, a su vez, contienen una serie de iniciativas específicas: políticas de defensa, cooperación militar, acciones humanitarias y operaciones de paz, industria y tecnología de la defensa y formación y capacitación.

La creación de este nuevo órgano de la UNASUR demuestra los objetivos de política que impulsan este proceso de integración aún sin haberse ratificado por el mínimo requerido de Estados en el protocolo original para que el proceso se encuentre plenamente en vigor.

5.5. Una visión institucional comparativa CAN-MERCOSUR

Pese a la estructura institucional autónoma que la UNASUR ha sabido darse en su tratado constitutivo, la expresión utilizada en ese documento en cuanto a que el proceso innovador debe incluir tanto los logros y los avances de los procesos de MERCOSUR y la CAN, como la experiencia de Chile, Guyana y Suriname, yendo más allá de la convergencia de los mismos; implica la necesidad de analizar similitudes y diferencias, aciertos y desaciertos de las estructuras institucionales de los bloques básicos en la conformación del nuevo espacio. El potencial institucional de ambos bloques será la base del necesario interrelacionamiento que se dinamizará a partir de puesta en marcha de la UNASUR.

Por tanto la construcción del nuevo proceso de integración ha de concretarse a partir de los aportes institucionales de la CAN y el MERCOSUR, aún cuando la intención sea *“ir más allá”*. Razón por la cual se cree necesario este estudio pues la institucionalidad de los bloques coexistirá con la de la UNASUR. De modo que se analizarán los espacios institucionales integrados, coincidencias, divergencias y yuxtaposiciones de los mismos.

Resulta pertinente en este contexto clarificar los puntos de convergencia institucional de ambos bloques para comprender cómo ha de producirse el interrelacionamiento entre ambos. La relevancia de reflexionar sobre los marcos jurídico-institucionales radica en que la estructura institucional manifiesta las prioridades y visiones de los Estados sobre el papel que se aspira cumplir con las políticas a implementar hacia la población.

La multiplicación y creación de órganos no conduce de por sí a un más profundo grado de integración. Prueba de ello es la debilidad en la funcionalidad jurídico-institucional del MERCOSUR. Así lo sostienen los análisis críticos producidos en este sentido (Grandi-Bizzózero 1997 y 1998; Peña, 2002; Perotti-Ventura, 2004; SAM-MERCOSUR, 2004; Rozemberg-Pena, 2005 y Gajate, 2005 y 2006).

Respecto al MERCOSUR sus deficiencias giran en torno al carácter intergubernamental de su estructura orgánica, deficiencias en la representatividad, ausencia de seguridad jurídica, ausencia de instancias técnicas independientes, insuficiencia en el mecanismo de votación de los órganos, como así también en la aprobación e implementación de las normas MERCOSUR y otras relacionadas al Sistema de Solución de Controversias. Estas deficiencias también constituyen un obstáculo para una armonización legislativa entre una CAN sobredimensionada y un MERCOSUR insuficiente, en este aspecto, y resistente a aceptar un marco jurídico-legal supranacional basado en el principio de supremacía y efecto directo y vinculante de las normas.

A continuación presentamos un cuadro comparativo de la institucionalidad de cada bloque a fin de poder apreciar el instrumental con el que se cuenta.

CUADRO N° 6

	CAN	MERCOSUR
Tratados constitutivos	Acuerdo de Cartagena 1969	Tratado de Asunción 1991
	Modificaciones de 1979	Protocolo de Brasilia 1991
	Protocolo de Quito 1987	Protocolo de Ouro Preto 1994
	Protocolo de Trujillo 1996 ¹¹	Protocolo de Olivos 2002
Instituciones	Consejo Presidencial Andino -CPA-	Consejo Mercado Común -CMC-
	Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores -CAMRE-	Grupo Mercado Común -GMC-

¹¹ Establece una sustancial reestructuración orgánica dando lugar al “Sistema Andino de Integración”. El mismo comprende todas las instituciones y sus interrelaciones con el objetivo de lograr una coordinación efectiva entre cada una de ellas.

	Comisión de la Comunidad Andina	Comisión de Comercio -CCM-
	Secretaría General de la CAN	Secretaría del MERCOSUR -SAM-
	Consejos Consultivos: empresarial y laboral	Foro Consultivo Económico y Social -FCE y S-
	Parlamento Andino	Comisión Parlamentaria Conjunta Parlamento del MERCOSUR
	Tribunal de Justicia	Tribunales <i>Ad Hoc</i> Tribunal Permanente de Revisión
	Convenios Sociales /Corporación Andina de Fomento -CAF-	Fondos estructurales

Fuente: Elaboración propia

El Acuerdo de Cartagena que funda la CAN manifiesta la voluntad de Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú de constituir un espacio integrado con ambiciosos objetivos¹². Venezuela¹³ amplía el número de Estados miembros al adherirse en febrero de 1973 y Chile recorre el camino inverso al denunciar el tratado en octubre de 1976. El acuerdo fundacional dotó a la CAN de un complejo cuerpo institucional. Pero ello por sí sólo no define la coherencia necesaria que debe existir entre la calidad de las instituciones y la calidad de las políticas que se pretenden alcanzar con las mismas.

La CAN está conformada por los Estados soberanos y el SAI, como ya se expresara en el Capítulo I. Este último comprende y agrupa a todos los órganos e instituciones. En él las instituciones políticas son las más importantes y se encuentran en el centro del esquema institucional. Los órganos sociales de consulta se encuentran activos. El sistema se completa con un conjunto de instituciones que realizan funciones diversas. Las instituciones complementarias cumplen funciones financieras, sociales y culturales.

El esquema institucional está cohesionado y ha alcanzado un desarrollo importante (Rocha Valencia–Morales Rucalva, 2007). Las

¹² Tratado de Cartagena. “Artículo 1º: “...con el fin de promover el desarrollo equilibrado y armónico de sus miembros, acelerar su crecimiento mediante la integración económica, facilitar su participación en el proceso de integración previsto en el Tratado de Montevideo y establecer condiciones favorables para la conversión de la ALALC en un mercado común.”

¹³ Venezuela denuncia el Tratado de Cartagena el 22 de abril de 2006 conforme artículo 135.

instituciones políticas cumplen funciones legislativas, ejecutivas y judiciales. Las instituciones ejecutivas son de carácter intergubernamental. La institución legislativa se encuentra formando su propio cuerpo de legisladores supranacionales, aún no vigente plenamente. La institución judicial cuenta con un cuerpo definido de magistrados con capacidades supranacionales. La Secretaría General es de rango supranacional, está dotada de un secretario y un cuerpo de funcionarios -asimismo- con capacidades supranacionales. Los dos Consejos Consultivos de los sectores empresarial y laboral cuentan con capacidades intergubernamentales y son representantes de los respectivos sectores sociales. Sólo se han previsto actores empresarios y trabajadores sin incluir otros sectores sociales.

Se ha definido la naturaleza jurídica de la CAN (Salmón Gárate, 2003: 37) conforme a los siguientes elementos: a) composición interestatal, b) con base jurídica convencional, c) estructura orgánica permanente y d) autonomía jurídica en su esfera interna. Por tanto puede decirse de ella que es una organización internacional con elementos de supranacionalidad.

Sin embargo, instituciones de alta calidad sólo son un instrumento que facilita la formulación y ejecución de políticas. Las instituciones pueden contribuir a que los compromisos se mantengan en el tiempo.

Buena parte de la doctrina juzga que *“los cambios en la estructura institucional de la CAN desde 1969 destacan no sólo el poco compromiso con la profundización de la integración sino que evidencian la escasa conciliación de intereses entre las élites nacionales de cada país y entre países, los temores de los países miembros y la incertidumbre ante un escenario internacional cambiante del cual no se es protagonista pero en el cual se piensa incidir positivamente”* (Bustamante, 2004).

Se sostiene que las deficiencias que mantiene la CAN son sensibles pero a su vez demuestran la necesidad de fortalecer la institucionalidad andina. Los problemas que se encuentran son: la pérdida de competitividad y presencia en el comercio global; las disparidades nacionales y territoriales; la pobreza, exclusión y desigualdad; la débil gravitación en la geopolítica global y las restricciones al comercio intracomunitario. (Wagner Tizon, 2004: 7-11)

Respecto del MERCOSUR cabe puntualizar que ha logrado definirse y avanzar en su perfil institucional. Las instituciones políticas son siempre las centrales. El órgano administrativo ha evolucionado hacia un perfil técnico. En cuanto a las instituciones políticas no se encuentra una institución exclusiva de los Jefes de Estado. El Consejo Mercado Común es el máximo órgano político, sus

titulares son los Ministros de Relaciones Exteriores y Economía y en sus reuniones participan los Jefes de Estado. Entre otras instituciones políticas encontramos al Grupo Mercado Común, la Comisión de Comercio, el Foro de Consulta y Concertación Política, la Comisión Parlamentaria Conjunta -hoy Parlamento- y un Tribunal Permanente de Revisión. El Foro Consultivo Económico Social busca la participación de algunos sectores sociales.

No obstante -y a diferencia de la CAN- las instituciones políticas no se encuentran totalmente definidas y consolidadas (Rocha Valencia-Morales Rucalva, 2007) Todas ellas son de naturaleza intergubernamental. Las instituciones ejecutivas reposan sobre los poderes ejecutivos nacionales, fundamentalmente los ministros y secundariamente las instituciones presidenciales. La institución legislativa depende de los parlamentos nacionales. Aún la institución “judicial” también depende de los ejecutivos nacionales.

Los actores oficiales del MERCOSUR son las élites políticas ejecutivas nacionales y parlamentarios nacionales. Los actores sociales son los empresarios y trabajadores que participan en el Foro que tiene carácter consultivo. Como se advierte aún está pendiente una mayor consolidación y un gradual avance hacia modos más participativos y democráticos. Este *status* ha sido calificado como de “*evolución intermedia y sistémica*” (Rocha Valencia-Morales Rucalva, 2007) lo que implica que el esquema institucional es creciente y dinámico. Las instituciones políticas de decisión-ejecución son centrales y predominan, pero les hace falta evolucionar. Las instituciones económico-comerciales están muy presentes; mientras que la institución administrativa cuenta con una presencia menor de apoyo. Otras instituciones como la legislativa y la social se encuentran en situación germinal. La institución judicial ha cobrado mayor importancia adquiriendo mayores facultades.

En el MERCOSUR las deficiencias de la vigencia simultánea de las normas en los Estados parte plantean la necesidad de reformas constitucionales (Martínez Puñal, 2008). Asimismo la ausencia de un “orden público” del MERCOSUR¹⁴ genera incertidumbre en relación a la seguridad jurídica. Razones que fundamentan la urgencia

¹⁴ Tribunal Permanente de Revisión. Primera Opinión Consultiva. Abril 2007.

“En un sistema de integración, en realidad lo que existe es un orden público regional que precisamente hace imperiosa la prevalencia de la norma de un derecho de integración por sobre cualquier otra ley nacional en sentido lato, que pudiere ser correctamente tipificada como de orden público en cualquiera de sus modalidades. Es precisamente ese orden público regional el custodio y la garantía de la imperatividad de cualquier norma del Derecho de Integración y, en consecuencia, este concepto de orden público debe prevalecer como regla general por sobre cualquier otro concepto de orden público dentro del espacio de integración en cuestión.”

de contar con un órgano judicial y un órgano con capacidad para exigir a los Estados el cumplimiento de las obligaciones asumidas en su ámbito.

Si bien ambas estructuras son perfectibles, la definitiva construcción orgánica de la UNASUR deberá tener en cuenta las insuficiencias apuntadas para no duplicar errores y proyectarlos a una escala mayor.

5.6. Simetrías y asimetrías orgánicas entre CAN y MERCOSUR

El propósito de este apartado es presentar comparativamente las instituciones y órganos de los procesos de integración CAN y MERCOSUR para poder establecer simetrías y asimetrías entre ambas estructuras jurídico institucionales.

CUADRO N° 7

CAN	MERCOSUR
Consejo Presidencial Andino	Consejo Mercado Común
<p>Órgano máximo del Sistema Andino de integración.</p> <p>Lo integran los presidentes de los países miembros.</p> <p>Emite Directrices no vinculantes en materia de integración subregional andina las que son instrumentadas por los órganos e instituciones conforme las competencias y mecanismos establecidos en los respectivos reglamentos.</p> <p>Define la política de integración.</p> <p>Orienta e impulsa las acciones en asuntos de interés de la subregión.</p>	<p>Órgano supremo compuesto por los Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía. Emite Decisiones vinculantes.</p> <p>Se reúne todas las veces que lo estime oportuno, debiendo hacerlo por lo menos una vez por semestre con la participación de los Presidentes de los Estados Parte. En 1998 se creó el Foro de Consulta y Concertación Política, como órgano auxiliar del Consejo, con el objeto de ampliar y sistematizar la cooperación política entre sus Estados Parte.</p> <p>En 2003 se crea la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR (CRPM) cuya función central es asistir al Consejo del Mercado Común y a la Presidencia Pro Tempore.</p>
Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores	Grupo Mercado Común
<p>Formula la política exterior de la Comunidad Andina en los asuntos que sean de interés subregional. Asimismo, orienta y coordina la acción ex-</p>	<p>Órgano ejecutivo.</p> <p>Se conforma por cuatro representantes de cada Estado miembro.</p> <p>Vela por el cumplimiento del Trata-</p>

<p>terna de los diversos órganos e instituciones del SAI.</p> <p>Suscribe Convenios y Acuerdos con terceros países o grupos de países o con organismos internacionales sobre temas globales de política exterior y de cooperación.</p> <p>Representa a la Comunidad Andina en los asuntos y actos de su competencia.</p> <p>Este Consejo se expresa mediante Declaraciones y Decisiones, adoptadas por consenso. Forman parte del ordenamiento jurídico de la CAN</p>	<p>do de Asunción, sus Protocolos y acuerdos firmados en su marco.</p> <p>Fija programas de trabajo que aseguren avances para el establecimiento del mercado común.</p> <p>Crea, modifica o suprime órganos tales como Sub Grupos de Trabajo y Reuniones Especializadas para el cumplimiento de sus objetivos.</p> <p>Se expresa a través de Resoluciones vinculantes.</p>
Comisión	Comisión de Comercio
<p>Conformada por los Ministros de Comercio de los Países Miembros o por aquellos funcionarios que los gobiernos designen.</p> <p>Expresa su voluntad mediante Decisiones.</p> <p>Tiene como atribuciones: formular, ejecutar y evaluar la política de integración subregional andina en materia de comercio e inversiones; adoptar las medidas que sean necesarias para el logro de los objetivos del Acuerdo de Cartagena, así como para el cumplimiento de las Directrices del Consejo Presidencial Andino; y representa a la Comunidad Andina.</p>	<p>Órgano con capacidad decisoria y de naturaleza intergubernamental.</p> <p>Asiste al Grupo Mercado Común y vela por la aplicación de los instrumentos de política comercial común acordados por los Estados Parte para el funcionamiento de la unión aduanera, así como efectuar el seguimiento y revisar los temas y materias relacionados con las políticas comerciales comunes, con el comercio intramercosur y con terceros países.</p>

Fuente: Elaboración propia

Como puede observarse, la CAN coloca por encima de los intereses individuales de los Estados los intereses comunes del conjunto integrado dándole este sentido a la representación externa que el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores ostenta. En su estructura se advierte una transferencia de competencias en favor del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y de la Comisión quienes podrán dictar normas en materia de integración. Dichas decisiones son directamente aplicables en los territorios de los Estados miembros a partir de la fecha de su publicación en la Gaceta Oficial de la CAN¹⁵.

En el MERCOSUR la reforma institucional de octubre de 2003

¹⁵ Tratado del Tribunal de Justicia de la CAN. Artículos 3° y 4°.

MERCOSUR Y UNASUR ¿HACIA DÓNDE VAN?

crea la Comisión de Representantes Permanentes que tiende a reforzar la representatividad del bloque frente a terceros países, grupos de países y organismos internacionales. No obstante la conducción sigue perteneciendo al Consejo Mercado Común.

En el marco de las atribuciones otorgadas a la Secretaría General

La Secretaría General	Secretaría del MERCOSUR
<p>Órgano ejecutivo de la CAN. Otorga apoyo técnico a los demás órganos e instituciones del SAI. Tiene su sede en Lima. Se expresa mediante Resoluciones que forman parte del ordenamiento jurídico comunitario. Vela por la aplicación del Acuerdo de Cartagena y por el cumplimiento de las normas que conforman el ordenamiento jurídico comunitario. Formula propuestas de Decisión; efectúa los estudios técnicos y las coordinaciones que le encomienden los otros órganos del SAI. Mantiene vínculos permanentes de trabajo con los países miembros. Es dirigida por un Secretario General quien no podrá seguir instrucciones de ningún país miembro en particular, sino que deberán actuar en beneficio de la subregión.</p>	<p>Nace como un órgano operativo de apoyo. Actualmente se ha transformado en una secretaría técnica. Su sede se encuentra en Montevideo. Tiene a su cargo el archivo oficial de la documentación y presta servicios de apoyo a los demás órganos. Está a cargo de la publicación y la difusión de las normas adoptadas en el marco del MERCOSUR. Es dirigida por un Secretario General.</p>

Fuente: Elaboración propia.

de la CAN por el Acuerdo de Cartagena, puede afirmarse que se trata de un órgano comunitario de carácter técnico que actúa con independencia de los intereses nacionales.

En el MERCOSUR, no obstante haberse operado la transformación de Secretaría Administrativa en Secretaría Técnica por Decisión 30/02 aún no completa su perfil en el sentido de convertirse en un órgano impulsor de las prioridades del proceso de integración.

Tribunal de Justicia	Tribunales Arbitrales Ad Hoc
<p>Es el órgano jurisdiccional de la CAN Se conforma colegiadamente y tiene carácter permanente con sede en la ciudad de Quito.</p>	<p>Se constituyen para el caso concreto. Resuelve el conflicto en primera instancia con un laudo.</p>

<p>Está constituido por un número de magistrados igual al número de países miembros. Deberán ser nacionales de origen de los estados parte, gozar de alta consideración moral y reunir las condiciones requeridas en su país para el ejercicio de las más altas funciones judiciales o ser jurisconsultos de notoria competencia. Los magistrados son designados de ternas presentadas por cada País Miembro y por la unanimidad de los Plenipotenciarios acreditados para tal efecto.</p> <p>Son designados por un período de seis años. Desarrollan sus labores con independencia de los Países Miembros y atendiendo únicamente los intereses de la región, lo que garantiza el acceso a una justicia imparcial y transparente.</p> <p>Al Tribunal de Justicia se le han asignado 6 competencias:</p> <p>-Acción de nulidad: Permite ejercer un control de legalidad del ordenamiento jurídico comunitario.</p> <p>- Acción de incumplimiento: Con esta acción se busca verificar que los países miembros cumplan con las obligaciones que se derivan del ordenamiento jurídico.</p> <p>-Interpretación prejudicial: Mediante este mecanismo de cooperación entre tribunales nacionales y el tribunal comunitario se garantiza que el ordenamiento jurídico andino sea aplicado de manera uniforme en toda la subregión.</p> <p>-Recurso por omisión o inactividad: Instaurado para verificar que los órganos del SAI cumplan con las atribuciones que les han sido asignadas.</p> <p>-Jurisdicción laboral: Es la acción por la que los funcionarios y empleados de los órganos e instituciones del SAI resuelven controversias de carácter laboral con sus empleadores.</p>	<p>El tribunal lo forma un árbitro por cada Estado contendiente y uno por un Estado parte imparcial.</p> <p>Tribunal Permanente de Revisión</p> <p>Tiene su sede en Asunción del Paraguay.</p> <p>El Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR atiende solo reclamos realizados contra los estados miembros, por incumplimiento de las normas del MERCOSUR. Puede ser demandante, tanto un estado como un particular.</p> <p>Los órganos del MERCOSUR pueden también concurrir al Tribunal a solicitar opiniones consultivas.</p> <p>El Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR tiene cinco miembros o árbitros elegidos del siguiente modo:</p> <p>Cuatro de ellos son designados directamente por los estados miembros (con un suplente). Duran dos años y pueden ser reelegidos dos veces, totalizando un máximo de seis años.</p> <p>El quinto árbitro es designado de común acuerdo, y es el presidente del Tribunal. Dura tres años, y en principio no puede ser reelecto salvo que exista unanimidad de los Estados miembros.</p> <p>Tribunal Administrativo Laboral</p> <p>Creado en 2003 para resolver conflictos con el personal de la estructura orgánica del MERCOSUR.</p>
---	--

<p>-Función arbitral: Con el establecimiento de esta función los particulares en un contrato privado basado en el ordenamiento jurídico comunitario o los órganos del SAI en contratos suscritos con particulares, pueden determinar que cualquier controversia surgida del mismo se resuelva por el Tribunal mediante arbitraje.</p>	
--	--

Fuente: Elaboración propia.

Desde la entrada en vigor del Tratado que crea el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena -19/05/83- el proceso de integración andino cuenta con un órgano encargado de la tutela jurisdiccional de su ordenamiento jurídico originario y derivado. Las acciones definidas en su competencia intentan dotar al sistema de mayor operatividad y control interinstitucional. Es un órgano judicial con jurisdicción obligatoria y exclusiva¹⁶ (Quindimil López, 2008).

El sistema de solución de controversias del MERCOSUR no comparte esta naturaleza jurídica. Es arbitral y se ha mantenido, aún luego de su configuración y reformas, en el ámbito intergubernamental. La conformación con árbitros estables del Tribunal Permanente de Revisión no cambia su carácter y solo implica, que por cierto tiempo, los mismos juristas entiendan en conflictos que pudieran ser similares expidiéndose en modo uniforme.

Severas críticas ha recibido el sistema concebido para el MERCOSUR¹⁷ siendo materia pendiente para una futura reforma institucional.

Si bien se analizarán en el apartado siguiente las similitudes y diferencias entre los Parlamentos de la CAN y del MERCOSUR, seguidamente presentamos las notas esenciales de ambos para completar la visión institucional comparativa.

CUADRO N° 8

Parlamento Andino	Comisión Parlamentaria Conjunta - Parlamento
<p>Es el órgano deliberante del sistema, su naturaleza es comunitaria, representa a los pueblos de la CAN. Se compone por representantes de los cuatro países. Dos de los países</p>	<p>La CPC fue el órgano representativo de los parlamentos en el MERCOSUR y ha sido reemplazada por el Parlamento del MERCOSUR a partir del 7 de marzo de 2007.</p>

¹⁶ Acta de Quito. XV Reunión del CPA. 12/07/04. www.comunidadandina.org

¹⁷ Un análisis de sus deficiencias puede consultarse en: Mellado-Gajate, 2007: 119-145.

<p>miembros han efectuado su elección por sufragio universal y directo (Ecuador y Perú). Está previsto que también suceda lo mismo con Colombia y Bolivia, países en los cuales la representación deriva de los Congresos Nacionales.</p> <p>Sus principales atribuciones son:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Participar en la promoción y orientación del proceso de la integración subregional andina; examinar la marcha del proceso de integración y el cumplimiento de sus objetivos; - Promover la armonización de las legislaciones de los países miembros, entre otras. 	<p>Tenia autonomía pero no facultades decisorias propias. Estaba integrada por 16 parlamentarios por cada Estado parte elegidos por los propios parlamentos nacionales.</p> <p>La Comisión Parlamentaria Conjunta tenía como funciones principales acelerar los procedimientos internos para la entrada en vigor de las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR y ayudar en la armonización de legislaciones.</p> <p>En diciembre de 2005 se adopta la decisión de creación de un Parlamento del MERCOSUR¹⁸ cuyas definiciones centrales son:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Integración por representantes electos por sufragio universal. - Deberá contribuir a la profundización y ampliación del MERCOSUR. - Efectuará pedidos de informes u opiniones pro escrito a los órganos. - Emitirá declaraciones, recomendaciones e informes. - Emitirá dictámenes sobre proyectos de normas.
---	--

Fuente: Elaboración propia.

La presencia de un órgano que represente a los nacionales de los Estados miembros implicó en el diseño de la CAN la idea de posibilitar la participación de los ciudadanos. Cabe aclarar que aún el Parlamento Andino se encuentra conformado por representantes de los congresos nacionales -Perú y Ecuador ya eligieron sus parlamentarios por voto directo-.

La Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR constituyó un espacio no vinculante del cual se pretendía el impulso para lograr la armonización legislativa en el bloque. Sus recomendaciones solo tuvieron carácter declarativo. La creación del Parlamento pretende avanzar en este aspecto, no obstante no se tratará de un “poder legislativo” pues no emitirá normas aplicables directamente sino que reforzará, mediante una mayor participación ciudadana, la iniciativa en la creación de normas que seguirá supeditada a la adopción de Decisiones del Consejo Mercado Común y condicionada a la incorporación conforme el derecho interno de cada Estado parte.

¹⁸ Protocolo constitutivo del Parlamento del MERCOSUR. 9 de diciembre de 2005.

CUADRO N° 9

Foro Consultivo Económico y Social	Consejo Consultivo Empresarial y Consejo Consultivo Laboral
<p>Son las instituciones consultivas del SAI.</p> <p>Están conformados por delegados elegidos directamente por las organizaciones representativas de los sectores empresarial y laboral de cada uno de los países miembros.</p> <p>Estos Consejos Consultivos emiten opinión ante el Consejo de Cancilleres, la Comisión o la Secretaría General, sobre los programas o actividades del proceso de la integración subregional andina que fueran de interés para sus respectivos sectores.</p>	<p>Órgano de representación de los sectores económicos y sociales, integrado por igual número de representantes de cada Estado. Adopta recomendaciones que serán elevadas al Grupo Mercado Común.</p> <p>Su participación se fue ampliando en las diferentes secciones nacionales y se han incorporado representantes y temáticas vinculadas a la evolución del proceso.</p>

Fuente: elaboración propia.

Las instituciones consultivas de la CAN desarrollan su labor en torno a tres tipos de funciones: emiten su opinión ante el Consejo de Ministros, la Comisión o la Secretaría a solicitud de estos órganos o por propia iniciativa sobre los proyectos que afecten sus intereses; pueden ser convocadas por los Estados miembros a las reuniones de los grupos de trabajo que incidan en aspectos sectoriales y elaboran proyectos de decisión pudiendo participar con derecho a voz en las reuniones del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores.

El Foro Consultivo Económico y Social del MERCOSUR ha mantenido -aún en las últimas revisiones institucionales- su carácter eminentemente consultivo. Se ha observado en su evolución el propósito de ampliar la base de la participación produciendo ricos debates en su seno no obstante carecer de real incidencia en la producción normativa. Es también materia pendiente en una futura reforma institucional atento a las demandas sociales de participación.

CUADRO N° 10

Corporación Andina de Fomento y Fondo Latinoamericano de Reservas	Fondo de Convergencia
<p>Son instituciones financieras del Sistema que tienen por objeto impulsar el proceso de la integración subregional andina. Se rigen por sus propios estatutos, pero mantienen vínculos de trabajo con la Secretaría General, con el fin de establecer una</p>	<p>El Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM) fue creado en 2004 POR Decisión 45/04.</p> <p>Inicialmente fue definido conforme a cuatro propósitos:</p>

<p>adecuada coordinación de actividades y facilitar, de esa manera, el logro de los objetivos del Acuerdo.</p>	<p>-Reducción de los desequilibrios y asimetrías regionales y nacionales - Mejoramiento de la competitividad regional y nacional.</p>
<p>Convenios Sociales El Organismo Andino de Salud -Convenio Hipólito Unanue- coordina y apoya esfuerzos de los países miembros para el mejoramiento de la salud; contribuye a construir la Agenda Social Andina, cuyo componente de salud es básico. Por su parte, el Convenio Simón Rodríguez participa en la coordinación de los temas sociolaborales.</p>	<p>-Promoción de las condiciones de desarrollo social -Financiamiento de los órganos de la estructura institucional del MERCOSUR.</p>

Fuente: Elaboración propia en base a los Tratados fundacionales y complementarios de ambos bloques.

Los objetivos determinados en ambos procesos de integración respecto a las cuestiones económicas y sociales son ambiciosos en ambos casos. En la CAN su estructuración ha sido más concreta y puntual. En el MERCOSUR aún se encuentra pendiente la definición del mecanismo de acceso y modo de aplicación a proyectos concretos.

En al CAN se ha dispuesto que cada una de esta instituciones deberá configurar un órgano ejecutivo que mantenga vínculos permanentes de trabajo con la Secretaría General a fin de establecer una adecuada coordinación de actividades y facilitar así el logro de sus objetivos.

El FOCEM está dotado de un aporte anual de cien millones de dólares¹⁹ Los aportes respectivos de los países son proporcionales a sus PBI: Brasil: 70%, Argentina: 27%, Uruguay: 2% y Paraguay: 1%. Los financiamientos respetarán una distribución precisa: Paraguay 48%, Uruguay: 32%, Argentina: 10% y Brasil: 10%. Cada país debe aportar el 15% de financiamiento de un proyecto. Se ha precisado que durante los cuatro primeros años se cumplirá con la distribución fijada y se priorizarán los proyectos de infraestructura.

Los modos de organización son diversos en ambos procesos. Más descentralizados en la CAN y básicamente centralizados en el MERCOSUR.

5.7. Los parlamentos de la CAN y del MERCOSUR

El fortalecimiento de las estructuras parlamentarias podría

¹⁹ IV Reunión del Grupo de Alto Nivel sobre Convergencia Estructural y Financiamiento del Proceso de Integración -GANCEFI- y CMC/DEC/18/05.

contribuir a una mayor participación, sanear el déficit democrático y responder a las demandas de la sociedad que requiere mayor protagonismo. Ambos bloques cuentan con estructuras parlamentarias. No obstante se advierten diferencias en el modo de concebir cada una de ellas. Asimismo han sido dotados de diferentes facultades que merecen analizarse en cuanto a sus posibles articulaciones. Se compararán ambas instituciones que definen su naturaleza jurídica.

El artículo 17 del Tratado de Brasilia prevé la conformación de un Parlamento. Sin lugar a dudas su constitución no podrá ignorar la experiencia transitada por los bloques, sus logros y problemáticas pendientes.

Pese a lo que podría considerarse presumible, ambos espacios parlamentarios no tienen naturaleza legisferante. En el caso de la CAN emite recomendaciones y resoluciones no vinculantes. De igual modo las atribuciones definidas para el Parlasur quedan circunscriptas

CUADRO N° 11

	C A N	MERCOSUR
Marco normativo	TRATADO CONSTITUTIVO DEL PARLAMENTO ANDINO Y PROTOCOLO ADICIONAL²⁰	MERCOSUR/CMC/DEC. N° 23/05²¹
Objetivos de su creación	<ul style="list-style-type: none"> - Asegurar la participación de los pueblos. - Crear un medio de acción común para afirmar los principios, valores y objetivos que se identifican con el ejercicio efectivo de la democracia; - Propender a la incorporación de los cuerpos legislativos nacionales la obra de la integración regional a través de órganos comunitarios y representativos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecer y profundizar el proceso de integración del MERCOSUR. - Fortalecer el ámbito institucional de cooperación interparlamentaria, para avanzar en los objetivos previstos de armonización de las legislaciones nacionales en las áreas pertinentes y agilizar la incorporación a los respectivos ordenamientos jurídicos internos de la normativa del MERCOSUR que requiera aprobación legislativa. -Garantizar un clima de seguridad jurídica y previsibilidad en el desarrollo del proceso de integración, a fin de mejor promover

²⁰ Protocolo Adicional al Tratado constitutivo del PARLAMENTO ANDINO. Quito 1979 y Declaración de Sucre 23/04/1997

²¹ Protocolo constitutivo del Parlamento del MERCOSUR. MERCOSUR/CMC/DEC. N° 23/05. 8/12/05.

		<p>la transformación productiva, la equidad social, el desarrollo científico y tecnológico, las inversiones y la creación de empleo, en todos los Estados parte y en beneficio de sus ciudadanos.</p> <p>-Efectuar un aporte a la calidad y equilibrio institucional del MERCOSUR, creando un espacio común en el que se refleje el pluralismo y las diversidades de la región, y que contribuya a la democracia, la participación, la representatividad, la transparencia y la legitimidad social en el desarrollo del proceso de integración y de sus normas.</p>
Definición de Parlamento.	<p>Órgano deliberante común del SAI (Artículo 1°)</p>	<p>Órgano de representación de sus pueblos, independiente y autónomo, que integra la estructura institucional del MERCOSUR.</p> <p>El Parlamento sustituirá a la Comisión Parlamentaria Conjunta.</p> <p>El Parlamento estará integrado por representantes electos por sufragio universal, directo y secreto, de acuerdo con la legislación interna de cada Estado Parte y las disposiciones del presente Protocolo.</p> <p>El Parlamento será un órgano unicameral.</p> <p>La efectiva instalación del Parlamento tendrá lugar, a más tardar, el 31 de diciembre de 2006.</p> <p>La constitución del Parlamento se realizará a través de las etapas previstas en las Disposiciones Transitorias del presente Protocolo.</p>
Propósitos.	<p>1. Coadyuvar a la promoción y orientación del proceso de integración de la Comunidad Andina.</p> <p>2. Sustentar, en la subregión</p>	<p>1. Representar a los pueblos del MERCOSUR, respetando su pluralidad ideológica y política.</p> <p>2. Asumir la promoción y de-</p>

MERCOSUR Y UNASUR ¿HACIA DÓNDE VAN?

	<p>Andina, el pleno imperio de la libertad, de la justicia social y de la democracia en su más amplio ejercicio participativo.</p> <p>3. Velar por el respeto de los Derechos Humanos dentro del marco de los instrumentos internacionales vigentes sobre la materia para todas las Partes Contratantes.</p> <p>4. Promover la participación de los pueblos como actores del proceso de integración andina.</p> <p>5. Fomentar el desarrollo de una conciencia comunitaria andina; y la integración de la comunidad latinoamericana.</p> <p>6. Promover en los pueblos de la subregión Andina la toma de conciencia y la más amplia difusión de los principios y normas que orientan el establecimiento de un nuevo orden internacional.</p> <p>7. Contribuir al afianzamiento del sistema democrático, de la paz y la justicia internacionales. Y al derecho de la libre autodeterminación de los pueblos.</p> <p>(Capítulo III. Artículo 11°)</p>	<p>fensa permanente de la democracia, la libertad y la paz.</p> <p>3. Impulsar el desarrollo sustentable de la región con justicia social y respeto a la diversidad cultural de sus poblaciones.</p> <p>4. Garantizar la participación de los actores de la sociedad civil en el proceso de integración.</p> <p>5. Estimular la formación de una conciencia colectiva de valores ciudadanos y comunitarios para la integración.</p> <p>6. Contribuir a consolidar la integración latinoamericana mediante la profundización y ampliación del MERCOSUR.</p> <p>7. Promover la solidaridad y la cooperación regional e internacional.</p> <p>(Artículo 2°)</p>
<p>Integración.</p>	<p>El Parlamento Andino es el órgano deliberante del SAI, su naturaleza es comunitaria, representa a los pueblos de la Comunidad Andina y estará constituido por representantes elegidos por sufragio universal y directo, según procedimiento que se adoptará mediante Protocolo Adicional que incluirá los adecuados criterios de representación nacional.</p> <p>En tanto se suscriba el Protocolo Adicional que instituya la elección directa, el Parlamento Andino estará conformado por cinco representantes de los Congresos Nacionales, de con-</p>	<p>1. El Parlamento se integrará de conformidad a un criterio de representación ciudadana.</p> <p>2. Los integrantes del Parlamento, tendrán la calidad de Parlamentarios del MERCOSUR. (Artículo 5°)</p>

	formidad a sus reglamentaciones internas y al Reglamento General del Parlamento Andino.	
--	---	--

a las recomendaciones y sugerencias. En ambos casos se trata de un órgano deliberante cuyo objetivo es viabilizar una mayor participación ciudadana.

En ambos espacios se prevé la elección ciudadana de los parlamentarios encontrándose -igualmente- en proceso de constitución hacia la concreción de esta modalidad.

Una vez que concluya el proceso de elección directa de los parlamentarios andinos por todos los Estados miembros, se deberá trabajar en un proceso de revisión para concederle competencias co-decisionarias en materias determinadas. El control del presupuesto, la libre circulación de personas, la investigación, el desarrollo tecnológico, el medio ambiente, la educación, la cultura y la salud podrían ser algunos de esos temas, sin ir en desmedro de su función de promover la integración andina (Kundmüller Caminiti-Herencia Carrasco, 2006:27).

La diferencia más notoria entre ambos se centra en que al Parlamento de la CAN se le ha otorgado naturaleza comunitaria y representa a los pueblos de la Comunidad Andina. En el caso del MERCOSUR este representará a los pueblos y tendrá carácter de autónomo.

CUADRO N° 12

Competencias Atribuciones	<ol style="list-style-type: none"> 1. Participar en la promoción y la orientación del Proceso de la Integración Subregional Andina, con miras a la consolidación de la integración latinoamericana; 2. Examinar la marcha del Proceso de la Integración Subregional Andina y el cumplimiento de sus objetivos, requiriendo para ello información periódica a los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración; 3. Formular recomendaciones sobre los Proyectos de Presupuesto Anual de los órganos e instituciones del SAI Sistema Andino de Integración que se constituyen con las contribuciones directas de los países miembros; 4. Sugerir a los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración las acciones o deci- 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Velar en el ámbito de su competencia por la observancia de las normas del MERCOSUR. 2. Velar por la preservación del régimen democrático en los Estados Parte, de conformidad con las normas del MERCOSUR, y en particular con el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile. 3. Elaborar y publicar anualmente un informe sobre la situación de los derechos humanos en los Estados Parte, teniendo en cuenta los principios y las normas del MERCOSUR. 4. Efectuar pedidos de informes u opiniones por escrito a los órganos decisorios y consultivos del MERCOSUR establecidos en
--------------------------------------	--	---

	<p>siones que tengan por objeto o efecto la adopción de modificaciones, ajustes o nuevos lineamientos generales con relación a los objetivos programáticos y a la estructura institucional del SAI Sistema Andino de Integración;</p> <p>5. Participar en la generación normativa del proceso mediante sugerencias a los órganos del SAI Sistema Andino de Integración de Proyectos de Normas sobre temas de interés común, para su incorporación en el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina;</p> <p>6. Promover la armonización de las legislaciones de los Países Miembros;</p> <p>7. Promover relaciones de cooperación y coordinación con los Parlamentos de los países miembros, los órganos e Instituciones del SAI Sistema Andino de Integración, así como con los órganos parlamentarios de integración o cooperación con terceros países. (Artículo 12°)</p>	<p>el Protocolo de Ouro Preto sobre cuestiones vinculadas al desarrollo del proceso de integración. Los pedidos de informes deberán ser respondidos en un plazo máximo de 180 días.</p> <p>5. Invitar, por intermedio de la Presidencia <i>Pro Tempore</i> del CMC, a representantes de los órganos del MERCOSUR, para informar y/o evaluar el desarrollo del proceso de integración, intercambiar opiniones y tratar aspectos relacionados con las actividades en curso o asuntos en consideración.</p> <p>6. Recibir, al finalizar cada semestre a la Presidencia <i>Pro Tempore</i> del MERCOSUR, para que presente un informe sobre las actividades realizadas durante dicho período.</p> <p>7. Recibir, al inicio de cada semestre, a la Presidencia <i>Pro Tempore</i> del MERCOSUR, para que presente el programa de trabajo acordado, con los objetivos y prioridades previstos para el semestre.</p> <p>8. Realizar reuniones semestrales con el Foro Consultivo Económico-Social a fin de intercambiar informaciones y opiniones sobre el desarrollo del MERCOSUR.</p> <p>9. Organizar reuniones públicas, sobre cuestiones vinculadas al desarrollo del proceso de integración, con entidades de la sociedad civil y los sectores productivos.</p> <p>10. Recibir, examinar y en su caso canalizar hacia los órganos decisorios, peticiones de cualquier particular de los Estados parte, sean personas físicas o jurídicas, relacionadas con actos u omisiones de los órganos del MERCOSUR.</p>
--	---	---

		11. Emitir declaraciones, recomendaciones e informes sobre cuestiones vinculadas al desarrollo del proceso de integración, por iniciativa propia o a solicitud de otros órganos del MERCOSUR.
--	--	---

Los Parlamentos cuentan con una prerrogativa de iniciativa para el dictado de normativa. Siendo los órganos políticos quienes se relacionarán con los actores para lograr los acuerdos y luego proponer a los organismos máximos. Destacamos las facultades de articulación que les han sido conferidas. La facultad de elaborar estudios y anteproyectos de normas nacionales orientados a la armonización de las legislaciones nacionales de los Estados parte constituye sin duda una oportunidad para avanzar en este tema medular del avance de la integración.

Si bien el inciso 6° del artículo 12° del Protocolo Constitutivo del Parlamento Andino le otorga facultades para intervenir en el proceso de armonización legislativa, las facultades dadas al Parlamento del MERCOSUR son más amplias. Con el fin de acelerar los procedimientos internos de entrada en vigor de las normas en los Estados parte, el Parlamento elaborará dictámenes sobre todos los proyectos de normas del MERCOSUR que requieran aprobación legislativa en uno o varios Estados, en un plazo de noventa días (90) de efectuada la consulta. Puede -asimismo- proponer proyectos de normas del MERCOSUR para su consideración por el Consejo del Mercado Común, el que deberá informar semestralmente sobre su tratamiento, elaborar estudios y anteproyectos de normas nacionales, orientados a la armonización de las legislaciones nacionales de los Estados parte, los que serán comunicados a los Parlamentos nacionales a los efectos de su eventual consideración. En este sentido está facultado para desarrollar acciones y trabajos conjuntos con los Parlamentos nacionales, con el fin de asegurar el cumplimiento de los objetivos subregionales, en particular aquellos relacionados con la actividad legislativa.

CUADRO Nº 13

Elección	El presente Protocolo establece los procedimientos que se adoptarán en los Procesos Electorales que se celebren en los países miembros del Parlamento Andino para la elección, mediante sufragio universal, directo y secreto de sus representantes. Las Elecciones por Sufragio Universal y Directo de los representantes ante el Parlamento Andino	1. Los Parlamentarios serán elegidos por los ciudadanos de los respectivos Estados parte, a través de sufragio directo, universal y secreto. 2. El mecanismo de elección de los Parlamentarios y sus suplentes, se regirá por lo previsto en la legislación de cada Estado parte, la cual procurará asegurar una adecuada repre-
-----------------	---	---

<p>deberán realizarse dentro de un plazo hasta de cinco (5) años. (Artículo 1° - Protocolo Adicional sobre elecciones directas de los representantes)</p> <p>En cada país miembro se elegirán cinco (5) representantes titulares al Parlamento Andino. Cada representante tendrá un primero y segundo suplentes que lo sustituirán en su orden, en los casos de ausencia temporal o definitiva. Los suplentes serán elegidos en la misma fecha, forma y por períodos iguales al de los representantes titulares. (Artículo 3°).</p> <p>Autonomía Los representantes al Parlamento Andino gozarán de total autonomía en el ejercicio de sus funciones, no estando sujetos a mandato imperativo. Votarán en forma personal e individual y actuarán en función de los objetivos e intereses comunitarios. Los Parlamentarios Andinos no son responsables ante autoridad ni Organismo Jurisdiccional alguno por los votos u opiniones que emitan en relación con los asuntos propios de su cargo. Además de las inmunidades contempladas en el artículo 10 del Tratado Constitutivo del Parlamento Andino, los representantes al Parlamento gozarán de inmunidad parlamentaria, en la misma forma y con la misma extensión que los Legisladores del país miembro donde se encuentren. (Artículo 6°).</p>	<p>sentación por género, etnias y regiones según las realidades de cada Estado.</p> <p>3. Los Parlamentarios serán electos conjuntamente con sus suplentes, quienes los sustituirán, de acuerdo a la legislación electoral del Estado parte respectivo, en los casos de ausencia definitiva o transitoria. Los suplentes serán elegidos en la misma fecha y forma que los Parlamentarios titulares, así como para idénticos períodos.</p> <p>4. A propuesta del Parlamento, el Consejo del Mercado Común establecerá el “Día del MERCOSUR Ciudadano”, para la elección de los parlamentarios, de forma simultánea en todos los Estados Parte, a través de sufragio directo, universal y secreto de los ciudadanos. (Artículo 6°).</p> <p>Independencia Los miembros del Parlamento no estarán sujetos a mandato imperativo y actuarán con independencia en el ejercicio de sus funciones. (Artículo 9°).</p>
---	---

Ambos parlamentos se establecen sobre la base del voto secreto, universal y obligatorio. Las diferencias radican en que mientras en el MERCOSUR la elección será conjunta con los parlamentarios nacionales en la CAN puede serlo autónomamente.

En ambos esquemas los parlamentarios gozarán de autonomía e independencia votando por sí sin responder a mandatos de sus países. Cambia la naturaleza de su representación. Tanto en la Comisión Parlamentaria Conjunta como en el Parlamento Andino previo a su constitución por la Declaración de Sucre respondían como funcionarios estatales por sus decisiones. A partir de la elección directa tendrán libre acción.

CUADRO N° 14

Mandato	Los representantes serán elegidos por un período de dos años y podrán ser reelegidos. Los representantes continuarán siendo miembros del Parlamento Andino hasta que sean legalmente reemplazados de conformidad con el artículo 2 del presente Tratado. (Artículo 5ª).	Los parlamentarios tendrán un mandato común de cuatro (4) años, contados a partir de la fecha de asunción en el cargo, y podrán ser reelectos. (Artículo 10º).
Inmunidad diplomática	Los miembros del Parlamento Andino como parte del SAI Sistema Andino de Integración, gozarán en el territorio de cada uno de los países miembros, de los privilegios e inmunidades necesarios para la realización de sus propósitos. Sus Representantes y funcionarios internacionales gozarán, así mismo, de los privilegios e inmunidades necesarios para desempeñar con independencia sus funciones, en relación con este Tratado. Sus locales son inviolables y sus bienes y haberes gozan de inmunidad contra todo procedimiento judicial, salvo que renuncie expresamente a ésta. No obstante, tal renuncia no se aplicará a ninguna medida judicial ejecutoriada. (Artículo 10º).	<ol style="list-style-type: none"> 1. El régimen de prerrogativas e inmunidades se regirá por lo que se establezca en el Acuerdo Sede. 2. Los parlamentarios no podrán ser juzgados, civil o penalmente, en el territorio de los Estados parte del MERCOSUR, en ningún momento, ni durante ni después de su mandato, por las opiniones y votos emitidos en el ejercicio de sus funciones. 3. Los desplazamientos de los miembros del Parlamento, para comparecer a su local de reunión y de allí regresar, no serán limitados por restricciones legales ni administrativas. (Artículo 12º).

Encontramos diferencias entre los plazos determinados para los mandatos de los parlamentarios. En el MERCOSUR se prevén períodos más extensos inclusive con posibilidad de reelección y con el fin de garantizar su independencia se le ha otorgado en ambos espacios parlamentarios inmunidades diplomáticas a sus representantes.

Reuniones	<p>El Parlamento Andino celebrará dos sesiones ordinarias anuales sin necesidad de previa convocatoria.</p> <p>El lugar, la fecha de celebración y período de duración de las reuniones anuales se determinarán en la del año precedente, con un criterio de rotación de países.</p> <p>El Parlamento Andino podrá reunirse en forma extraordinaria para conocer de asuntos urgentes y específicos, cuando así lo solicite por lo menos un tercio de los Representantes. (Artículo 4°).</p>	<p>1. El Parlamento se reunirá en sesión ordinaria al menos una vez por mes. Podrá ser convocado a sesiones extraordinarias a solicitud del Consejo del Mercado Común o a requerimiento de Parlamentarios, de acuerdo a lo que establezca el Reglamento Interno.</p> <p>2. Todas las reuniones del Parlamento y de sus Comisiones serán públicas, salvo aquéllas que sean declaradas de carácter reservado. (Artículo 17°).</p> <p>1. Las reuniones del Parlamento y de sus Comisiones podrán iniciarse con la presencia de al menos un tercio de sus miembros, en el que estén representados todos los Estados parte.</p> <p>2. Cada Parlamentario tendrá derecho a un voto. 3. El Reglamento Interno establecerá la posibilidad que el Parlamento, en circunstancias excepcionales, pueda sesionar y adoptar sus decisiones y actos a través de medios tecnológicos que permitan reuniones a distancia. (Artículo 18°).</p>
Adopción de sus decisiones	<p>El Parlamento Andino adoptará sus recomendaciones por mayoría simple, salvo las excepciones previstas en sus reglamentos internos.</p> <p>(Artículo 14°)</p>	<p>1. El Parlamento adoptará sus decisiones y actos por mayoría simple, absoluta, especial o calificada.</p> <p>2. Para la mayoría simple se requerirá el voto de más de la mitad de los Parlamentarios presentes.</p> <p>3. Para la mayoría absoluta se requerirá el voto de más de la mitad del total de los miembros del Parlamento.</p> <p>4. Para la mayoría especial se requerirá el voto de los dos tercios del total de los miembros del Parlamento, que incluya a su vez a Parlamentarios de todos los Estados parte.</p> <p>5. Para la mayoría calificada se</p>

		requerirá el voto afirmativo de la mayoría absoluta de integrantes de la representación parlamentaria de cada Estado Parte. 6. El Parlamento establecerá en su Reglamento Interno las mayorías requeridas para la aprobación de los distintos asuntos. (Artículo 15°)
Sede	Bogotá, Colombia	Montevideo, Uruguay

El ritmo de trabajo establecido se impone más dinámico respecto del Parlamento del MERCOSUR. Se ha definido con mayor detalle en este caso el sistema de votación para la adopción de decisiones diferenciándose entre mayoría simple, absoluta, especial o calificada. Aún no queda claro en qué supuesto se requerirá cada tipo de sistema. Quizás tenga relevancia en relación a las modalidades en las que manifestará su voluntad este cuerpo deliberativo (Artículo 19°) y cláusula sexta de las disposiciones transitorias.

CUADRO N° 15

Actos	El Parlamento Andino se pronunciará a través de recomendaciones respecto a los asuntos contenidos en los artículos 11 y 12 del presente Tratado. (Propósitos y atribuciones) (Artículo 13°)	Son actos del Parlamento: 1. Dictámenes; 2. Proyectos de normas; 3. Anteproyectos de normas; 4. Declaraciones; 5. Recomendaciones; 6. Informes; y 7. Disposiciones (Artículo 19°)
--------------	---	--

Fuente: Elaboración propia en base a los Protocolos constitutivos de los Parlamentos.

Los tipos de actos descritos no serán adoptados en ejercicio de facultades legisferantes. Las asimetrías constitucionales se tornan en este punto un obstáculo para avanzar hacia dotaciones verdaderamente legislativas de estos cuerpos. No obstante se ha visualizado como un avance su creación al tiempo que la doctrina califica a la toma de decisiones por los Parlamentos como de “*perfil bajo*”. (Dabène, 2008: 74). Se ha considerado que se plasma en estas modalidades Parlamentos funcionalistas en detrimento de una concepción más democratizadora de la integración (Quindimil López, 2008).

5.8. Posibilidades de convergencia

Del análisis efectuado con anterioridad el universo a converger plantea múltiples desafíos desde las asimetrías existentes (SAM,

2005). De allí la necesidad de definir una metodología clara, concreta y pautada para la convergencia, si se insiste en utilizar este concepto como método, sin la cual este nuevo proceso de integración no abandonará el status de sus declaraciones voluntaristas.

En el ámbito de la convergencia y articulación normativa la “supranacionalidad” adquiere uno de los vértices más críticos. Obliga a someter a discusión la problemática de la incorporación o no incorporación de los objetivos, principios y modalidades del proceso emprendido en el marco legal de cada uno de los países, incluso al nivel de los textos constitucionales. El SELA señala al menos tres puntos centrales a debatir (2007: 99):

- El reconocimiento o no de la supranacionalidad de los organismos comunitarios y, por tanto, la existencia o no de disposiciones que expresamente autoricen a los gobiernos la delegación de poderes en dichos organismos.
- La posibilidad de aplicación directa, inmediata y obligatoria, en sus respectivas jurisdicciones, de las normas emanadas de los organismos comunitarios, sin que dicha aplicación tenga que ser previamente mediada -y, por tanto, aceptada o rechazada- por el poder legislativo y/o ejecutivo del correspondiente Estado miembro.
- El orden de jerarquía entre las normas comunitarias y la legislación interna.

Los textos constitucionales de los países miembros de la CAN y el MERCOSUR plantean importantes diferencias. En el caso de la CAN las constituciones de los cuatro países autorizan la delegación de los poderes hacia organismos supranacionales, así como la aplicación directa y obligatoria de las normas comunitarias, lo que se corresponde con su nivel de supranacionalidad presente en su esquema de integración y en particular con el funcionamiento de la Comisión y el Tribunal Andino de Justicia.

En cambio en el MERCOSUR, las constituciones del Brasil y de Uruguay no tienen disposiciones que autoricen las delegaciones de poder hacia órganos del sistema. Argentina y Paraguay si las poseen -artículo 75 de la Constitución Argentina y artículo 146 de la del Paraguay-. Este status no ha generado mayores problemas dentro de su definición intergubernamental.

La diferencia descrita se produce de modo más amplio en la UNASUR y constituye una nueva problemática pues plantea diferentes grados de aplicabilidad de las normas del conjunto integrado.

La búsqueda de convergencia y articulación en el ámbito normativo plantea según parte de la doctrina (SELA, 2007), la necesidad de revisión horizontal y vertical de las normativas constitutivas

a fin de articular los perfiles de asignación de funciones a los órganos de conducción y frente a la toma de decisiones de primer nivel - presidentes y ministros-, la capacidad de respuesta a demandas y necesidades del proceso de integración en cabeza de los órganos técnicos, el papel de los órganos parlamentarios y la capacidad de respuesta de los órganos jurisdiccionales.

En otro orden, y en razón de las evaluaciones acerca del desarrollo institucional tanto de la CAN como del MERCOSUR, existe un importante número de instituciones y funcionarios, no obstante lo cual si bien existen logros obtenidos por cada uno de los esquemas subregionales el desarrollo institucional sigue adoleciendo de insuficiencias que deberían ser superadas abriendo paso a formas cualitativamente distintas de funcionamiento.

La progresiva transición hacia órganos comunitarios no debería ser el resultado de la sumatoria de estructuras institucionales ya existentes y menos aún, resolverse con el agregado de nuevas instituciones creadas *ad hoc*. Este pasaje es un complejo proceso que requiere una voluntad política sostenida y un firme convencimiento en razón de su necesidad.

Si bien la UNASUR prioritariamente debe definir pautas concretas de convergencia hacia una institucionalidad coherente no son menos importantes otras áreas de convergencia como la política y la comercial. Se impone la realización de un doble esfuerzo simultáneo: la construcción y reestructuración de las relaciones de los organismos de los sistemas de integración CAN-MERCOSUR y por otra parte el avance en las metas propuestas para el nuevo relacionamiento creado.

5.9. Un Parlamento para la UNASUR

Al cumplirse cien días de la creación de la UNASUR, sorprendió la noticia acerca de la creación de un Parlamento regional en el nuevo proyecto de integración (Fohla de Sao Pablo, 18/10/08). La propuesta está impulsada por la presidencia de la República de Chile -Michelle Bachelet- y por el presidente de la República de Bolivia -Evo Morales-. La composición, funciones y competencias del Parlamento serán definidas por un grupo de trabajo que se ha creado en la Reunión de Cochabamba. Este grupo ha prometido el proyecto en el plazo de noventa días posteriores a la reunión cumbre.

El Parlamento se integrará con delegaciones del Parlamento Andino y del Parlamento del MERCOSUR, más una representación parlamentaria de dos miembros de cada uno de los doce países que componen la UNASUR, una delegación del Parlamento Indígena y

una delegación del Parlamento Amazónico (La Prensa de Bolivia, 10/10/08).

El lanzamiento del proyecto mereció la visita de la presidenta chilena en Bolivia quien se reunió con el presidente boliviano en el marco de la agenda acordada entre ambos países para el “Reestablecimiento de la confianza mutua entre las dos naciones” (Idem). Michelle Bachelet expresó en su discurso: “*La integración está avanzando más rápido que la realidad jurídica*”. En este razonamiento fundamentó la creación del grupo de trabajo en el que -sustrayó- “*será fundamental el aporte de las delegaciones del Parlamento Andino y del MERCOSUR*”.

El grupo de trabajo deberá determinar la forma de elección de los parlamentarios de la UNASUR, las relaciones con los parlamentos locales y la convergencia entre los parlamentos de la CAN y el MERCOSUR.

Nuevamente se utiliza el término “convergencia” aplicado a la fundación de una institución del proceso de integración. Esta expresión también es mencionada por Ivonne Baki -presidenta del Parlamento Andino- quien en recientes declaraciones afirmó: “*Debe reforzarse el Parlamento Andino con el fin de avanzar en la unidad de la región y consolidar, junto con el MERCOSUR la UNASUR*” (Diario ADN, 22/06/09). Asimismo señaló: “*Una de las mayores limitaciones del Parlamento de la CAN es que no es vinculante. No podemos legislar, somos solamente deliberantes y esa es una debilidad que tiene que suprarse ya es tiempo de que se de así. El fortalecimiento del Parlamento Andino es importantes para que pueda ser vinculante*” (Idem).

Aunque aún no han comenzado las deliberaciones sobre el proyecto concreto del futuro parlamento, el gobierno boliviano ha llamado a concurso de arquitectos para diseñar el futuro parlamento. Bolivia ha puesto a disposición para su construcción un predio de cuatrocientos treinta hectáreas en la localidad de San Benito, Cochabamba. Por lo que ha quedado definida su sede aún sin haberse firmado el protocolo de su creación. Las bases de la licitación son públicas y pueden consultarse en la red (Diario La Prensa de Bolivia. 10/10/08).

Con similar velocidad se ha determinado que el grupo de trabajo será presidido por Álvaro García Livera -vicepresidente de Bolivia- y que Pablo Solon -embajador de Bolivia- será el futuro Secretario del Parlamento.

El ambicioso proyecto del Parlamento forma parte de la agenda de la UNASUR. Los mandatarios han señalado en la última cumbre que le sucederán temáticas como la moneda común y el pasaporte común. Estas metas fueron determinadas para abandonar otras te-

máticas que separan a Bolivia, Colombia, Perú y Ecuador y para proponer un nuevo escenario de cooperación en aspectos sociales y políticos.

Reflexiones finales

El nuevo espacio de integración creado para constituir la UNASUR deberá articular las experiencias de los procesos de integración vigentes. CAN y MERCOSUR tienen un protagonismo ineludible. No obstante será necesario que los funcionarios conductores del proceso tengan presente el acervo que cada esquema ha producido a lo largo de su historia.

Las competencias de los órganos que componen las estructuras jurídico -institucionales son similares. Existen órganos que podrían definirse como “espejos” en uno y otro esquema. Identificamos una tendencia hacia la duplicación de funciones en detrimento de la articulación y reparto posible de competencias. Más aún, la creación de una nueva institucionalidad en la UNASUR provocará una suerte “triple régimen” integrativo para los mismos Estados comprometidos en todos los procesos suramericanos.

Sigue conformándose como un aspecto central la creación y consolidación de un sistema institucional propio que sostenga al proceso de integración regional. Esto es el establecimiento de normas jurídicas claras y suficientes para esos fines. En tal sentido, es prioritaria la instauración de los preceptos legales que faciliten tanto el avance de la integración como la convergencia institucional, definiendo adecuadamente las reglas sobre las que se dará el esfuerzo integrador.

En definitiva pese, a la notable presencia y multiplicación de órganos en los esquemas estudiados, se advierte un déficit institucional, entendiendo por tal a una baja calidad institucional consistente en ausencias de articulación y diálogo entre los esquemas, inoperatividad de la normativa emanada, incumplimiento de los objetivos declarados, debilidad operativa en las decisiones y falta de participación de la sociedad civil.

En el ámbito de la convergencia y articulación normativa, el tema de la aceptación de la supranacionalidad provoca aún un debate enardecido en el cual se advierten numerosas resistencias, ya que el avance de la integración regional en los sentidos que se han identificado, obliga a someter a discusión el tema de la incorporación o no incorporación de los objetivos, principios y modalidades en el marco legal de cada uno de los países, incluso al nivel de los textos constitucionales.

Además de la homogeneización de las normativas nacionales

referidas a la integración, debe haber un proceso de intensa discusión con el propósito explícito de avanzar en la misma dirección respecto de las normativas subregionales. En este sentido se hace necesaria una revisión horizontal y vertical de dichas normativas relacionadas a problemáticas como: la función asignada a los diferentes órganos de conducción y de toma de decisiones de los poderes ejecutivos de los Estados parte, la capacidad que el marco normativo otorga a dichos órganos ejecutivos en cada una de las tareas de su competencia. Asimismo la revisión de la capacidad de respuesta a las demandas y necesidades del proceso de integración que la normatividad ha permitido a los principales órganos técnicos, es decir, a cada una de las secretarías generales, de los diferentes esquemas subregionales. Finalmente deberá revisarse el papel que tienen los correspondientes órganos parlamentarios en dichos esquemas de integración.

Para lo cual la UNASUR provoca una oportunidad única para la revisión institucional. Al decir de Héritier (2000) institucionalizar significa promover la autonomía y la identidad de una organización en dirección a sus objetivos declarados. En este sentido pueden emprenderse tres procesos posibles: la modificación explícita de las reglas formales existentes por medio de acuerdos o de negociación, la formulación de nuevas reglas y estrategias informales y otros métodos indirectos para evitar impasses ya sea restringiendo las cuestiones más delicadas a círculos limitados o incluir esas cuestiones en nuevos contextos políticos donde puedan hallarse chances de ser resueltas por consenso (Perrone-Barral, 2008: 239).

Por lo tanto el debate sobre institucionalización será factible una vez que sea aceptado que elevar el nivel de eficiencia de los procesos de integración regional es un componente esencial para un conjunto en desarrollo.

Compartiendo lo señalado por Perrone-Barral (2008: 2409) se comprende que son los formuladores de políticas públicas quienes tienen la responsabilidad de elevar el grado de institucionalidad. Para ello es necesario operar sobre tres ejes: factores internos de las organizaciones, factores de relación con el ambiente político y factores de tipo normativo.

Finalmente, en coincidencia con señalamientos precedentes (SELA: 2007) concluimos que se visualizan como prioritarios ámbitos de acción: el normativo, con sus componentes principales de convergencia y de profundización en la aplicación del Derecho Comunitario; y el ámbito institucional, con la consolidación o generación progresiva de los órganos comunitarios en los grados en que hubiese sido decidido y con una adecuada asignación de competencias y funciones para ellos.

La respuesta a la pregunta de si es posible alcanzar el objetivo buscado en la UNASUR utilizando la mismas instituciones de la CAN y el MERCOSUR se responde considerando la evaluación del grado de efectividad que han demostrado para alcanzar sus propios objetivos en tiempo y forma.

UNASUR no ha incorporado las lecciones extraíbles de la evidencia empírica y teórica en este sentido.

Considerando que el ideario de la integración latinoamericana es una aspiración arraigada en los Estados y pueblos y que implica múltiples áreas, se observa que en el actual estado del relacionamiento regional emprendido pareciera no existir nuevos factores que impulsen una convergencia necesaria de factores positivos y de acciones tendientes a superar los obstáculos. Afirmación que nos conduciría a concluir que el proyecto adolece de naturaleza retórica así como también sus pretensiones refundacionales.

Bibliografía

- ALADI/MERCOSUR/CAN/16/2006 (2006). “*Convergencia comercial de países de América del Sur hacia la Comunidad Sudamericana de Naciones*”. Septiembre.
- ALADI/MERCOSUR/CAN (2006). “*Cuestiones jurídico-institucionales de la Comunidad Sudamericana de Naciones*”. Documento preparado por las tres Secretarías conforme el Programa de Acción de la Cumbre de Brasilia.
- ALEGRETT Adriana (2008). “La convergencia institucional en suramérica”. En: *Revista de la Integración*, N° 2, ISSN 1999-236X, Secretaria General de la Comunidad Andina. Julio.
- BALDEON HERRERA Genaro (2003). “El Protocolo de Cochabamba y las nuevas competencias del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina”, en: *Jornada sobre Derecho Subregional Andino*. Universidad de Margarita – Colección Eventus. Octubre.
- BARROS CHARLIN Raymundo (1981). “Algunas consideraciones sobre la “convergencia” de las acciones parciales en el marco de la ALADI”, en: *Integración Latinoamericana*. N° 55. Año 6.
- BUSTAMANTE Ana Marlene (2004). “Desarrollo institucional de la Comunidad Andina”, en: *Aldea Mundo*, Año 8, N° 16. Noviembre.
- CAN SG/DI 759 (2005). “*Reunión de las Secretarías Técnicas de las Instituciones Regionales y Subregionales de la Comunidad Sudamericana de Naciones. Bases para un plan de trabajo conjunto*”. Lima, 30 y 31 de mayo.
- CEPAL (2002). “*Panorama de la inserción internacional de América Latina 2000-2001*”, Santiago de Chile, CEPAL, LC/G .2149-P/E
- CIDAMORE Alberto – RODRÍGUEZ Adriana (2008). “UNASUR: objetivos y viabilidad institucional de la integración”, en: *Densidades*. N° 2. ISSN 1851-8327. Octubre.
- CIENFUEGOS MATEO Manuel (2005). “Las relaciones entre la Comunidad

- Andina de Naciones y el Mercado Común del Sur. ¿Una asociación (in) viable?, en: *Europa retos e incógnitas*. Relaciones Internacionales. Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco. Vitoria Gasteiz.
- DABÈNE Olivier (2007). “La democratización de los procesos de integración: recientes evoluciones del MERCOSUR en perspectiva comparada”, en: *Agenda Internacional*. IDEI –Instituto de Estudios Internacionales- y Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. ISSN 1027-6750. Año XIV, N° 25.
- DIARIO ADN, en: [www.adn.es/politica/20090614/NWS 22/06/09](http://www.adn.es/politica/20090614/NWS_22/06/09).
- DIARIO LA PRENSA DE BOLIVIA, 10/10/08, en: www.laprensa.com.bo/noticias/18-10-08/.
- DIARIO FOHLA DE SAO PABLO, 18/10/08. Fuente: Ministerio de Defensa de la ROU, en: www.mdn.gub.uy 18/10/08
- ESTAY REYNO Jaime y otros –Coordinadores- (2005), “*La integración y sus instituciones en América Latina y el Caribe*”, SELA, en: <http://www.sela.org>.
- FESCINA Andrés (2006), “MERCOSUR: posible y necesario”. Diario *La Nación*, 4/7/06. Buenos Aires Argentina.
- GAJATE Rita Marcela (2008). “Hacia la construcción de la UNASUR. Institucionalidad y convergencia”, en: *MERCOSUR y Unión Europea*. DRNAS DE CLEMENT (Coordinadora). Ed: Lerner SRL. ISBN 978-987-1153-71-8.
- GAJATE Rita Marcela (2007). “Convergencia CAN-MERCOSUR. Clave para el futuro de la Comunidad Sudamericana de Naciones”, en: *Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*. Universidad Nacional de La Plata. Año 4 N°. 37. La Plata. Argentina. Marzo.
- GAJATE Rita M. (2006). “Una estructura jurídico-institucional para la integración solidaria”, en: *Tercer Seminario: Desarrollo Local y Economía Social desde la perspectiva de la integración regional*. Ministerio de Desarrollo Social de la RA, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la RA y Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la RA. ISBN 987-21360-7-6. septiembre, Buenos Aires, Argentina.
- GAJATE Rita Marcela (2004). “El MERCOSUR y su funcionalidad jurídico – institucional”, en: *Anales del Primer Congreso Internacional del MERCOSUR: Del MERCOSUR a la Patria Grande*. Ed. Colegio de Abogados de la Provincia de Buenos Aires –CIJUSO-. Abril. Tomo II. Abril.
- GOERLICH Francisco (1998). “*Desigualdad, Diversidad y Convergencia*”. Departamento de Análisis Económico de la Universidad de Valencia. Editado por el Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas. España.
- GRANDI Jorge y BIZZOZERO Lincoln (1998). “Déficit democrático y social en los procesos de Integración”, en: *Integración & Comercio*, N° 6. BID–INTAL, septiembre-diciembre. Buenos Aires.
- HEILBRONER Robert (1962). “*La formación de la sociedad económica*”. Fondo de Cultura Económica. México.
- HÉRITIER Adrienne (2000). “*Overt and Ccover Institutionalization in Europe*”. Bonn: Max –Planck- Projektgruppe Recht der Gemeinschaftsgüter, en: www.mpp-rdg.mpg. Junio

- INTAL (2004), *Reseña mensual de actividades del INTAL*. Seminario de Montevideo. Marzo.
- KUNDMÜLLER CAMINITI Franz y HERENCIA CARRASCO Salvador (2006). *“Estrategias para la agenda económico social de la Comunidad Andina”*. Comisión Andina de Juristas. ISBN 9972-637-99-9. Agosto
- MAGARIÑOS DE MORENTÍN Juan (2000). “Manual Operativo para la elaboración de Definiciones contextuales y Redes contrastantes. Curso de Semiótica On Line. Universidad Nacional de La Plata. La Plata. Argentina.
- MARTÍNEZ ARGÜELLES Santiago – RUBIERA MOROLLÓN Fernando (1998) *“Patrones de Convergencia Regional de los Servicios de la Economía Española”*. Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Oviedo. Edita Universidad de Alcalá de Henares. España. Madrid. Documento de Trabajo 1/ 99.
- MARTÍNEZ PUÑAL Antonio (2008). “En torno a las normas del MERCOSUR: clasificación y jerarquía, incorporación, vigencia y dificultades constitucionales”, en: *MERCOSUR y Unión Europea*. DRNAS DE CLEMENT (Coordinadora). Ed: Lerner SRL. ISBN 978-987-1153-71-8.
- MELLADO Noemí B. –Coordinadora-, GAJATE Rita M., SCHAPOSNIK Rosa y PIANA Sebastián (2007). *“MERCOSUR – ALCA. Articulación virtuosa o contradictoria de su agenda externa”*. Editorial Universidad Nacional de La Plata, ISBN 978-950-34-0421-8. Marzo. Argentina.
- MELLADO Noemí B. –Coordinadora-, GAJATE Rita M., OLIVERA Noemí L, SCHAPOSNIK Rosa (2006). *“Los actores empresariales argentinos frente al MERCOSUR”*, Editorial Universidad Nacional de La Plata, ISBN 950-34-0359-6. Abril. Argentina.
- MOLINA FERNANDEZ Manuel – PUERTO GARCÍA Inés María (2005) *“Probabilidad y Estadística”*. Universidad de Valencia. España.
- MOLPECERES ABELLA María Mercedes (2000). *“¿Las visiones de la convergencia / divergencia son únicas? El caso de las regiones europeas”*. Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Valladolid. España.
- NOTO Gerardo (2001). “Integración e Institucionalidad”, en: *Revista Capítulos* N° 61 *Ahora o nunca*. www.sela.org/public_html
- NOVAK TALAVERA Fabián -Director- (2003). *“Derecho Comunitario Andino”*. Pontificia Universidad Católica del Perú – Instituto de Estudios Internacionales. Noviembre. Lima, Perú.
- ODEEN Ishmael (2008). *“UNASUR concentrada en su tratado constitutivo”*. <http://www.sela.org/sela/articulos/articulo1.html>
- PALLEIRO María Inés -compiladora- (2004). *“Arte, comunicación y tradición. El fenómeno comunicativo”*. Colección Narrativa, identidad y memoria N° 2. Ed. Dunken. Buenos Aires. Argentina.
- PEROTTI Alejandro y VENTURA Deisy (2004). “Primer Informe sobre la aplicación del Derecho del MERCOSUR por los Tribunales Nacionales y sobre la Aplicación del Derecho Nacional a través de los Mecanismos de Cooperación Jurisdiccional Internacional del MERCOSUR”, Secretaría del MERCOSUR, Sector de Asesoría Técnica-Consultoría Jurídica, *Estudio*, 3/04, actualizado al 18 de julio, Montevideo.

- PERRONE Nicolás y BARRAL Welber (2007). “El Parlamento del MERCOSUR. ¿Un avance hacia la institucionalización?”, en: *Agenda Internacional*. IDEI –Instituto de Estudios Internacionales- y Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. ISSN 1027-6750. Año XIV, N° 25.
- PEÑA Félix (2002). “Reflexiones sobre el MERCOSUR y su futuro”, en: www.netamericas.net/Reserchpapers/documents/Peña/peñaP1.asp. Noviembre. Buenos Aires.
- QUINDIMIL LÓPEZ Jorge Antonio (2008). *Instituciones y Derecho de la Comunidad Andin*”. Tirant Monografías 463 – Universidade da Coruña. ISBN 84-8456750-8. España.
- ROCHA VALENCIA Alberto y MORALES RUCALVA Daniel Efrén (2007). “Enfoque teórico – metodológico para el estudio de la dimensión político – institucional de los procesos de integración regional y subregional de América Latina y el Caribe”. UNAM, julio, México.
- ROZEMBERG Ricardo y PENA Celina (2005). “MERCOSUR: ¿Una experiencia de desarrollo institucional sustentable”, en: *Revista de Comercio Exterior e Integración*, N°2, Centro de Economía Internacional (CEI). Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, marzo, Buenos Aires.
- RÚA BOIERO Rodolfo (2006). “Avatares regionales I”. *Periódico Económico Tributario*. La Ley, Buenos Aires. Argentina.
- RUIZ José Briceño (2009). “El rol de la sociedad civil en los procesos de integración”, en: *mercosur abc. Temas del Cono Sur. Dossier de Integración*. ISSN 1851-8451. Julio.
- SABSAY Daniel A (1999). “Integración y Supranacionalidad sin considerar los Desarrollos Europeos Recientes, Bases Constitucionales y Límites. La Experiencia del MERCOSUR”, presentación en el Simposio *Process of European and Global Constitutionalization*, mayo. Berlín.
- SALAZAR SANTOS Felipe (1981). “El problema de la convergencia de las acciones parciales en el marco de la integración latinoamericana”, en: *Integración Latinoamericana*. N° 54. Año 6. Enero / febrero.
- SALMÓN GÁRATE Elizabeth (2003). “Evolución institucional de la Comunidad Andina: perspectivas y problemas”, en: *Derecho Comunitario Andino*. Fabián Novak (Director). Pontificia Universidad Católica del Perú – Instituto de Estudios Internacionales. ISBN: 9972-42-616-5. Octubre. Perú.
- SANAHUJA José Antonio (2009). “Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas”, en: *Pensamiento Iberoamericano*. ICEI – Instituto Complutense de Estados Integrados. Madrid. www.pensamientoiberoamericano.org/articulos/
- SELA –Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe- (2003) Secretaría Permanente. “Una institucionalidad para la convergencia de la integración: Bases para un Programa Regional”. No. 43. Abril. Caracas. Venezuela.
- SELA –Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe- (2007) *Arquitectura Institucional para la Articulación y la Convergencia de la Integración en América Latina y el Caribe*. Reunión Regional sobre la “Institucionalidad de la Integración en América Latina y el Caribe”. Caracas Venezuela. 3 y 4 de julio de 2007. SP/RR-IIALC/DT N° 1-07.

- SECRETARÍA DEL MERCOSUR. Sector Asesoría Técnica (2005). “Las Asimetrías y las Políticas de Convergencia Estructural de la Integración Sudamericana”. Trabajo presentado en el Foro de Reflexión *Un nuevo tratamiento de las asimetrías en la Integración latinoamericana*. 21/10/05. La Paz, Bolivia.
- SM/SAT/CE EST 004/04 (2004). *Estudio sobre las Asimetrías y Políticas de Convergencia Estructural en el MERCOSUR*.
- SM/SAT/CE EST 002/05 (2005). *Asimetrías y disparidades de la integración económica de una Unión Aduanera sur-sur*. Julio.
- TANGARIFE TORRES Marcel (2000). *Derecho de la Integración en la Comunidad Andina*. Baker&Mc Kenzie. Lima – Perú.
- VISKIVICHÁN Isabel – DE FILIPPIS Irma. (2004) “La Observación Documental”. En: MENDICOA Gloria (coord.) *Manual Teórico Práctico de Investigación Social*. Argentina.
- WAGNER TIZON Allan. (2005) Artículo publicado en *Palestra*, Portal de Asuntos Públicos de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Perú.
- WAGNER TIZON Allan (2004). “35 años de integración andina: logros y desafíos de un nuevo diseño estratégico”, en: CARDENAS, Miguel Eduardo (coordinador). *El futuro de la Integración Andina*. Bogotá. Friedrich Stiftung y CEREC.

CAPÍTULO VI

Financiamiento y desarrollo en UNASUR

por CARMEN ROSA SCHAPOSNIK y EUGENIA CANDELARIA PARDO

Introducción

En la Declaración de Cusco que dio origen a la Comunidad Sudamericana de Naciones, se ratificó el compromiso de impulsar un desarrollo económico sostenible y con justicia social, luchar contra el hambre, promover el empleo decente y el acceso de todos a la salud y a la educación (Cusco, 2004). Estos objetivos, prioritarios en una región en la que más de un tercio de la población vive en la pobreza y donde se registran los niveles de desigualdad más altos del mundo, fueron retomados en UNASUR que se propone la construcción de un espacio de integración “*con miras a eliminar la desigualdad económica, lograr la inclusión social (...) y reducir las asimetrías*” (UNASUR, 2008). Lograr que éstos sean una realidad y no una simple expresión retórica, dependerá de la decisión política de los gobiernos y de la puesta en marcha de acciones tendientes a superar los obstáculos que puedan retrasar el proceso de integración.

Un sistema financiero sometido a las pautas de liberalización y desregulación impulsadas desde el “Consenso de Washington”, que contribuyeron a profundizar las desigualdades sociales y las asimetrías entre países, es uno de los obstáculos para la consolidación de UNASUR. Este sistema, en el que las crisis bancarias son una constante, contó con el apoyo de gobiernos que resignaron funciones propias de los Estados a favor de grupos nacionales concentrados y de firmas multinacionales, haciendo más vulnerable un mo-

delo de desarrollo basado en la apertura irracional de la cuenta de capital y en el crecimiento continuo del endeudamiento externo (Saludjian, 2004; Girón, 2006).

La propuesta de una “nueva arquitectura financiera sudamericana” abre la esperanza de construir una alternativa al sistema vigente, que ha mostrado claramente a qué sectores económicos y sociales favorece. Es tanta la expectativa que se ha generado, sobre todo con la creación del Banco del Sur, que es imprescindible analizarla y seguir su evolución con el fin de comprobar si este Banco regional será capaz de sostener el modelo de desarrollo que propone UNASUR.

Dentro de este marco, se considera que para lograrlo se deben crear instrumentos capaces de financiar a los sectores que son agentes de desarrollo regional equitativo, como las cooperativas, que retienen los excedentes económicos a nivel local, contribuyen a la creación de empleos, prestan servicios donde las comunidades lo requieren y promueven valores de solidaridad, integración social y compromiso democrático, razones que decidieron a la OIT y la ONU a recomendar a los gobiernos de todo el mundo que desarrollen políticas públicas de fomento hacia este sector de la economía social (OIT, 2001, 2002; ONU, 1998, 2001; Mendell, 2007; Depetris, 2008; Schaposnik, 2006, 2007).

En este capítulo se analiza si la propuesta de financiamiento de la Comunidad Sudamericana de Naciones, retomada luego con la formación de UNASUR, es una alternativa distinta a la del sistema financiero vigente o es sólo una reproducción con algunas variantes. Se propone mostrar que la generación de desarrollo sostenible y con inclusión social será posible si en UNASUR se elige la primer alternativa y si el Banco del Sur establece entre sus prioridades el financiamiento a las cooperativas.

A los fines de profundizar en el estudio de la problemática del financiamiento sudamericano, se elige analizar las cooperativas del sector de servicios públicos de agua potable y saneamiento en Argentina y en Bolivia. En esta decisión se tuvo en cuenta que el Tratado Constitutivo de UNASUR se inspira en las declaraciones de Brasilia (2005) y Cochabamba (2006), en las que se considera que el agua es un recurso natural soberano de incuestionable importancia estratégica para la región, y que es necesario definir prioridades respecto al acceso universal a los servicios de agua potable, en consonancia con las metas propuestas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio -ODM- (ONU, 2000)¹.

¹ Los ODM de las Naciones Unidas tienen como meta reducir a la mitad la cantidad de habitantes que carecen de acceso al agua potable o que no puedan costearlo, para el año 2015.

6.1. Propuesta financiera de UNASUR

Es necesario analizar la propuesta de UNASUR a la luz de los cambios que se produjeron en el contexto internacional y regional, en especial luego de la última gran crisis financiera mundial de septiembre de 2008, que puso en evidencia una vez más que un régimen de acumulación basado en el capital financiero concentrado en pocas manos, no contribuye al desarrollo sustentable ni a la inclusión social. En este marco, es previsible que aumente el costo del financiamiento externo, que se reduzca el crédito y que se produzcan reformas en las instituciones financieras internacionales que afectarán a los países sudamericanos.

6.1.1. Contexto regional e internacional

La discusión sobre las posibles reformas financieras y la creación de una “nueva arquitectura” internacional, fue incluida en agendas de reuniones internacionales, sin que hasta el momento se avizoren cambios de fondo. En la reunión del G20, por ejemplo, si bien se reconoció que *“una crisis global exige una solución global”*, los países miembros sólo se comprometieron a *“reparar”* el sistema para restaurar el crédito, reforzar su regulación y aportar fondos a las instituciones financieras internacionales². Según Gambina, los mismos países que están enfrentando la crisis con medidas nacionalistas y proteccionistas se involucran en discusiones en las que se está obviando *“que el nudo central es el modelo de producción y sus premisas relativas a quién, qué y para quién se produce”*, dejando de lado un debate más profundo sobre las posibilidades de *“un régimen basado en la cooperación productiva para satisfacer necesidades sociales insatisfechas, cuidadosos del medio ambiente y sustentando la soberanía alimentaria y energética”*³.

Es importante destacar algunas características del sistema financiero sudamericano que está en discusión. Uno de sus aspectos sobresalientes es la desregulación -siguiendo las premisas del modelo neoliberal- que favoreció el ingreso de capitales especulativos y creó una estructura vulnerable en la que no se vincula el crédito con la actividad productiva, donde se acentúa la determinación externa

² La reunión se realizó en Londres en abril de 2009. El G20 es un foro sobre economía mundial integrado por Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, Francia, Alemania, India, Indonesia, Italia, Japón, México, Arabia Saudita, Sudáfrica, Corea del Sur, Turquía, el Reino Unido, Estados Unidos de América y la Unión Europea, y en sus reuniones participan el FMI y el BM.

³ Julio C. Gambina, «Falso dilema». Nota publicada en *Página 12*, Argentina, 2/03/09.

del financiamiento y se condiciona la soberanía de los Estados para desarrollar sus políticas económicas. En ese marco las grandes empresas optaron por dar más importancia a las actividades financieras que a las de producción, se destruyeron numerosas pequeñas y medianas empresas -principales fuentes de creación de empleo-, y crecieron las inversiones extranjeras directas -sobre todo las destinadas a fusiones y adquisiciones de firmas nacionales, controladas por capitales europeos y norteamericanos-. Este proceso estuvo acompañado de la concentración y extranjerización de los bancos, que en Argentina llegaron a manejar más de la mitad de los activos financieros del país (Vidal, 2006; Gambina y otros, 2002; Saludjian, 2004).

Un aspecto adicional del sistema sudamericano, sumado a la escasa integración entre sus instituciones, es la aparición de una gran variedad de “productos derivados” que se agregan a los que ofrecen las entidades financieras más tradicionales -bancos públicos y privados, fondos de pensión, sociedades de inversión, compañías aseguradoras, etc.-⁴. Esta situación contribuye a la distribución ineficiente de los fondos, por la superposición de esfuerzos y recursos que no se coordinan entre sí. Por otro lado se estimula la especulación y se liga estrechamente el crédito a la expansión financiera más que a las economías reales (SELA, 2003; Toussaint, 2004).

Por último, nos interesa señalar que, a pesar de la acumulación de reservas en divisas que se produjo en los últimos años, no se modificaron las condiciones de desarrollo en la región⁵. Por el contrario, con dinero público del Sur se realizaron préstamos a las potencias del Norte, en especial a EEUU⁶, y los superávits comerciales operaron como un aliciente para que algunos países -Argentina entre ellos- saldaran deudas financieras con el Fondo Monetario Internacional -FMI- y colocaran parte de esas reservas en forma de bonos del Tesoro estadounidense o las depositaran en bancos de países industrializados. De ese modo, los fondos se utilizaron más pagar deuda externa que para combatir la pobreza y la desigualdad social (Toussaint, 2008).

⁴ Se denominan «productos financieros derivados» porque los inversores trasladan sus riesgos a una contraparte mediante una especie de seguro otorgado a cambio de una prima.

⁵ En 2005, por un aumento coyuntural de los precios internacionales de las materias primas y de algunos productos agrícolas, crecieron considerablemente los ingresos por exportaciones en los países sudamericanos.

⁶ El Banco Mundial reconoció a los países en desarrollo como prestamistas netos con respecto a los países más industrializados en informes realizados en 2003, 2005 y 2006 (Toussaint, 2006).

6.1.2. Antecedentes de la propuesta

La propuesta de financiamiento no se definió en la Declaración de Cusco (2004), en la que sólo se hace referencia a “*mecanismos financieros innovadores*” en el marco de la integración física, energética y de comunicaciones. Tampoco en la primera reunión de la Comunidad Sudamericana de Naciones realizada en Brasilia (2005), donde se aprobó una Agenda Prioritaria en la que se los incluyó junto a otros temas, como el diálogo político, el medio ambiente, las asimetrías entre naciones y la promoción de la cohesión, la inclusión y la justicia social. En la misma reunión se presentó un Programa de Acción que anticipaba la convocatoria a los organismos regionales, para que junto a los bancos e instituciones nacionales de desarrollo identificaran esos mecanismos a los que se hacía referencia en la Agenda y se buscaran soluciones para el financiamiento de los proyectos de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana -IIRSA-⁷. Al mismo tiempo se propuso la incorporación de todos los países sudamericanos a la Corporación Andina de Fomento -CAF- y avanzar en la discusión de modalidades alternativas de financiamiento a proyectos sociales y económicos, incluyendo por primera vez como destinatarias de las mismas a las cooperativas.

En Cochabamba (2006) se definieron objetivos “*para revertir el enorme déficit social de la región*” y se dio un primer paso para avanzar en los temas del financiamiento, cuando se designó una Comisión Estratégica de Reflexión que delegó a su vez en un grupo *ad-hoc* la responsabilidad de elaborar un informe, que se denominó “Un nuevo modelo de integración de América del Sur. Hacia la Unión Sudamericana de Naciones” y fue presentado a la consideración de los jefes de Estado. En este documento se reconoce que con la integración se abren posibilidades de cooperación para financiar el desarrollo y se incorpora como tema importante la promoción de cadenas y redes productivas a nivel regional, privilegiando a las PyMEs, a las cooperativas y a otras formas de economía social. La integración financiera sudamericana, siguiendo el mismo informe, se logrará mediante el “*desarrollo de mecanismos financieros que apoyen la implementación de la agenda de integración sudamericana en el área social, productiva y de infraestructura*”, para lo cual será necesario:

- Construir un Sistema de Integración Financiera Sudamericana, a fin de lograr la autonomía financiera y transformar el ahorro de la región en inversión productiva⁸.

⁷ La iniciativa IIRSA se presentó en Montevideo, en el año 2000.

⁸ El sistema a definir deberá coordinar y complementar a las instituciones financieras regionales FLAR, BLADDEX, CAF, FONPLATA, Banco de Desarrollo del Caribe, y a los Bancos Nacionales de Desarrollo.

- Implementar un Sistema Multilateral de Pagos -con moneda local para la región- y desarrollar mercados de deuda regional.
- Constituir un Fondo de Estabilización Macroeconómica para permitir el rápido acceso a recursos y prevenir flujos de capitales especulativos.
- Crear el Banco del Sur, para financiar proyectos de inversión productiva y de infraestructura.

Más allá de los acuerdos que se firmaron posteriormente, en el grupo de trabajo comenzaron a surgir diferencias de opinión entre los países, algunas de las cuales no se han superado aún. Así, por ejemplo, la delegación de Venezuela -apoyada por Bolivia- propuso crear el Banco del Sur, mientras la de Brasil -con la adhesión de Argentina- era partidaria de establecer solamente un mecanismo multilateral para manejar fondos de los bancos nacionales existentes en la región, en el que la CAF tendría que oficiar como garantía bancaria complementaria.

En Cochabamba sólo se resolvió que los mecanismos financieros debían definirse de forma tal que resultaran “*compatibles*” con las condiciones propias de cada país y a partir de los “*existentes*”, aunque no quedaba claro si se hacía referencia a los de la CAN y el MERCOSUR -promotores de la Comunidad Sudamericana-⁹, a las instituciones mencionadas en el Informe del grupo *ad-hoc* o a todas las que desarrollan su actividad en la región.

6.1.3. El Banco del Sur

En febrero de 2007 los gobiernos de Venezuela y Argentina llegaron a un acuerdo para crear el Banco del Sur, y a ellos se sumaron rápidamente los de Bolivia, Ecuador y Paraguay y más tarde el de Brasil. La coyuntura internacional en la que se logró el consenso político para su creación encontró a los países en desarrollo con una considerable cantidad de reservas de divisas acumuladas, cuya utilización para el desarrollo regional, sumada a la unidad monetaria común¹⁰ y a un fondo de estabilización monetaria, podrían ser la

⁹ La institucionalidad financiera de la CAN fue definida desde su origen mediante el Fondo Latinoamericano de Reservas -FLAR- y la CAF, a diferencia del MERCOSUR donde no estuvo prevista desde su constitución. Este fue un déficit que se intentó superar con la creación del Fondo para la Convergencia Estructural -FOCEM- y el de Apoyo a Pequeñas y Medianas Empresas -que tiene entre sus funciones promover el acceso al crédito para las cooperativas- (Consejo del Mercado Común, Decisiones 45/54; 18/05; 22/07).

¹⁰ La propuesta de unidad monetaria sudamericana se presentó en una conferencia de bancos centrales en Buenos Aires, en agosto de 2008.

pedra fundamental para la construcción de la nueva arquitectura financiera sudamericana (Ortiz y Ugarteche, 2008).

El texto sometido a discusión en marzo del mismo año, elaborado por Argentina y Venezuela, se fundamenta en consideraciones compatibles con la concepción neoliberal, entre otras cosas porque alienta la promoción de empresas multinacionales y el desarrollo de mercados de capitales y mercados financieros regionales¹¹. En la propuesta se mencionaba un solo organismo, el Banco del Sur, con funciones de Banco de Desarrollo y de Fondo Monetario de Estabilización, con derechos de voto en función del aporte de cada país, similar al sistema que utilizan el FMI, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo - BID-. Los técnicos plantearon, como posibilidad, la participación de estados de Asia y África con *status* de observadores y que el Banco Mundial y el BID fueran accionistas sin derecho a voto. En el documento que presentaron se reproducen los estatutos de estas instituciones financieras, que establecen la inviolabilidad de los archivos -lo que haría imposible auditar al Banco- y la inmunidad total del personal por el desempeño de sus misiones (Toussaint, 2008).

La delegación de Ecuador¹² presentó otra propuesta un mes después, opuesta ideológicamente a la anterior, con un enfoque que se aleja de la visión economicista del anterior y se apoya en la creación de tres instrumentos: un Fondo Monetario Regional, el Banco del Sur y una unidad monetaria¹³. De acuerdo a ella, los dos organismos tendrían que garantizar el ejercicio efectivo de los derechos humanos, económicos, sociales y culturales, y no endeudarse en los mercados de capitales -diferenciándose en este aspecto del Banco Mundial y del BID-. Los recursos del Banco se podrían obtener del aporte de capital y préstamos de sus países miembros, de impuestos globales y de donaciones, mientras que los del Fondo tendrían origen en las reservas que cada Estado pusiera a su disposición -20% de las que tienen los bancos centrales, que no serían bloqueadas en forma permanente

¹¹ Eric Toussaint, que participó como miembro de la delegación ecuatoriana en la reunión de Quito, sostiene que por el contenido del proyecto presentado es posible suponer que el texto *“nunca fue leído, aprobado y asumido por el presidente de Venezuela”* -se refiere a Hugo Chavez Frias- (Toussaint, 2008:64)

¹² La propuesta de Ecuador fue elaborada por un equipo encabezado por el ministro de Economía y Finanzas de ese país, en la que participaron prestigiosos especialistas, entre ellos Jorge Marchini, Oscar Ugarteche y Eric Toussaint, y fue ratificada por el presidente Rafael Correa.

¹³ La unidad monetaria del sur, que permitiría los intercambios entre los países latinoamericanos sin tener que recurrir al dólar, fue aceptada por Argentina, Venezuela, Brasil, Paraguay y Bolivia. Anticipando esa posibilidad, Argentina y Brasil ya están realizando intercambios comerciales en pesos argentinos y reales brasileños.

sino en caso de necesidad-. La función del Banco sería conceder préstamos “a quienes los necesitan para la aplicación de un modelo alternativo, respetuoso con el ambiente, que busca promover la justicia social, y que ayuden a los que no tienen fácil acceso a los capitales” (Toussaint, 2008:67). Teniendo en cuenta esa orientación, sus destinatarios deberían ser empresas públicas, pequeños productores, cooperativas y comunidades indígenas -entre otros- y no sociedades multinacionales ni grandes empresas privadas. Su estructura de funcionamiento sería simple, con pocos empleados y con los Estados miembros como interlocutores, cada uno con derecho a un voto. También se preveía un mecanismo de rendición de cuentas anual en los dos organismos, incluyendo la discusión parlamentaria pública, la publicidad de los archivos -salvo excepciones debidamente justificadas- y la responsabilidad de sus funcionarios ante la justicia por todos sus actos.

En la reunión de Quito, en mayo del mismo año, los representantes de Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay, Venezuela y Ecuador superaron algunas de las diferencias y se llegó al acuerdo para la creación de un banco de desarrollo que a la vez funcionara como un fondo de estabilización monetaria.

6.1.3.1. Acta Fundacional del Banco

Luego de un extenso y arduo proceso de negociaciones, los presidentes de Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela firmaron el Acta Fundacional en Buenos Aires, en diciembre de 2007. En la misma se expusieron los fundamentos de su creación, sus objetivos, los plazos para definir la estructura y las principales directrices¹⁴, estableciéndose la sede principal en Caracas y subse-des en Buenos Aires y La Paz.

El Acta es muy breve, consta de siete artículos precedidos de una serie de considerandos que destacan dos aspectos: el relacionado con la necesidad de generar desarrollo económico y social, y el que reconoce las falencias del financiamiento sudamericano. Respecto al primero, se ratifica que la integración sudamericana debe promover la reducción de la pobreza y de la exclusión social, y mejorar “*substancialmente los niveles de vida de la población (...) buscar la justicia social y reducir la concentración del ingreso en el marco de un ciclo virtuoso de desarrollo sostenible y sustentable*”. En cuanto al segundo, se advierte que “*las estructuras económicas y financieras de América del Sur evidencian limitaciones en el desarrollo de los mercados financieros, lo que provoca que los ahorros nacionales fluyan hacia economías más desarrolla-*

¹⁴ Aunque se fijó un plazo de 60 días, en junio de 2009 aún no fue aprobado el Convenio Constitutivo del Banco del Sur.

das en lugar de ser invertidos en proyectos de carácter regional". Asimismo, se considera "indispensable diseñar una nueva arquitectura financiera regional" que, entre otras cosas, "priorice las necesidades básicas de nuestros pueblos". Atendiendo a estas consideraciones, se definió que el objeto del Banco es "financiar el desarrollo económico y social" de los países de UNASUR, apoyando proyectos destinados a promover áreas clave de la economía, a reducir la pobreza y la exclusión, a favorecer el proceso de integración sudamericana, y a la creación de fondos de solidaridad social y de emergencia.

Respecto a su funcionamiento, el Banco debe ser autosostenible y en sus órganos de conducción tiene que existir una "representación igualitaria de parte de cada uno de los países suramericanos que lo integran, bajo un sistema de funcionamiento democrático". En este tema y en el relativo a los aportes de capital de cada miembro, no se advierte una posición consensuada.

6.1.3.2. Evolución y perspectivas

Según Ortiz y Ugarteche (2008), las divergencias políticas entre los países y el método de trabajo utilizado para llegar a los acuerdos, demoran el inicio de las actividades del Banco del Sur. El método resulta lento porque antes de concretar las reuniones de las comisiones técnicas nacionales, es necesario coordinar su realización con las agendas de los ministros de los distintos países.

Más allá de las demoras, en los meses de abril y junio de 2008 -en Montevideo y en Buenos Aires- se firmaron acuerdos relativos a la operatoria financiera y se definieron cuestiones importantes, entre las que se destacan:

- *El capital:* Será de 20.000 millones de dólares el autorizado y 7.000 el suscrito.
- *Las contribuciones por países:* Argentina, Brasil y Venezuela, 2.000 millones de dólares cada uno; Ecuador y Uruguay, 400 millones en partes iguales; Bolivia y Paraguay los 200 millones restantes.
- *El aporte inicial:* Argentina, Brasil y Venezuela aportarán el 20% y el resto en cuatro cuotas anuales; los otros cuatro países, el 10% y el resto en nueve cuotas.
- *La cartera de crédito:* para Argentina, Brasil y Venezuela, cuatro veces el capital; para los restantes, ocho veces el capital.
- *El límite de exposición:* tres veces el patrimonio neto del Banco -hasta un máximo de cuatro veces y media-.
- *El límite de endeudamiento:* dos veces y media el patrimonio neto del Banco.

De acuerdo a estas condiciones, el Banco del Sur podría realizar préstamos hasta 60.000 millones de dólares, convirtiéndose así en

una entidad de magnitud similar a la del Banco Nacional de Brasil, siete veces más que la CAF y mayor que lo que representan el Banco Mundial o el BID en la región.

En esa misma cumbre de Buenos Aires se propuso una estructura para el Banco, compuesta de un Consejo de Ministros, un Consejo de Administración, un Directorio -con su Comité Ejecutivo- y un Consejo de Auditoría, pero no se llegó a un consenso respecto al funcionamiento dado que los países importantes en razón de su peso relativo argumentaron que una mayor contribución o aporte debería ir a la par de un mayor poder de voto. Además subsistían divergencias de criterio sobre las políticas de inversión a las que se daría prioridad, y respecto a los criterios de elegibilidad de las instituciones destinatarias de los créditos, pues mientras algunos proponían financiar a las empresas públicas nacionales, Pymes, cooperativas y empresas asociativas, otros incluían a las grandes empresas privadas y la formación de empresas regionales-.

Un año después, en mayo de 2009, los Ministros de Economía se reunieron nuevamente en Buenos Aires y consensuaron el texto de un estatuto, que tendría que ser ratificado por los parlamentos de los países miembros para que el Banco pudiera comenzar a funcionar. En él se estableció que cada país tendrá un voto en el Directorio, pero para la aprobación de los proyectos de más de 70 millones de dólares se necesitará el apoyo de los dos tercios del capital suscripto; además, que podrán acudir a él los Estados o las empresas con previo aval de los Estados.

En todo el proceso de discusiones y negociaciones sobre el Banco del Sur no fue convocada la sociedad civil. No obstante ello, antes de su creación se realizaron reuniones de movimientos sociales, organizaciones académicas y personalidades autoconvocadas para solicitar la apertura de instancias nacionales y regionales de información, participación y consulta previas a que fuera puesto en funcionamiento el Banco. Se trató de incidir en la definición del objetivo central, para lograr que éste sea la promoción de un desarrollo soberano y solidario de los países miembros y de toda la región¹⁵. También hicieron conocer públicamente su preocupación por la forma poco transparente y no participativa como se desarrollaban las negociaciones, sin debate público y sin consulta a la sociedad, y plantearon su aspiración de que el financiamiento se dirigiera al sector cooperativo y de economía social solidaria, así como a proyectos de inversión para el fortalecimiento de servicios públicos.

¹⁵ Las cartas enviadas por las organizaciones sociales se reproducen íntegramente en Toussaint (2008) y en el sitio <http://www.cadtm.org>

6.2. Cooperativas, desarrollo y derecho al agua

En América Latina y el Caribe, más de cien millones de personas no tienen posibilidad de acceder a un servicio de agua adecuado o seguro, y cuando ésta existe su distribución es muy inequitativa. El 70% de las personas privadas del servicio se encuentra dentro del 20% más pobre, en una región que posee las reservas más importantes del mundo -entre ellas el Acuífero Guaraní¹⁶- y a la que correspondería una de las asignaciones *per cápita* más elevada -alrededor de 3.100 metros cúbicos por año-. No hay justificación posible para que tantas personas -varios millones- estén privadas de un derecho tan esencial.

El agua y el saneamiento, que influyen directamente sobre la calidad de vida de la población, se han incorporado en las agendas de desarrollo de los países y de los organismos internacionales.

6.2.1. El Derecho al agua y los Objetivos de Desarrollo del Milenio

El derecho al agua potable fue reconocido en una amplia variedad de documentos internacionales -tratados, declaraciones y otras normativas-. Se destaca el del Comité sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, que lo califica como una precondition para la realización de todos los derechos humanos y como un requisito indispensable para vivir una vida con dignidad humana¹⁷. Entre otros conceptos, el Comité afirma que toda persona tiene que tener la posibilidad de acceso a agua suficiente, salubre¹⁸, aceptable, accesible y adquirible para el uso personal y doméstico (ONU, 2002).

Para garantizar el goce de ese derecho, el sistema de suministro y manejo de los recursos hídricos debe proporcionar a los pueblos igualdad de oportunidades y asegurar que no existan desconexiones arbitrarias o contaminación del servicio. Además, se debe tratar al

¹⁶ El Acuífero Guaraní es uno de los reservorios de agua dulce más grandes del mundo -1.190.000 kilómetros cuadrados-. Está ubicado bajo la superficie de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

¹⁷ El Comité adoptó la Observación General N° 15 sobre el derecho al agua, referida al artículo 11 de la Convención Internacional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en noviembre de 2002.

¹⁸ McGranahan señala que los datos del Banco Mundial y UNICEF se refieren, en su mayoría, al abastecimiento «mejorado» y no al «adecuado», «seguro» o «salubre». El «mejorado» sólo informa que al menos 20 litros de agua están disponibles por persona y por día desde una conexión de red, canilla pública, perforación, pozo protegido, recolección de agua de lluvia o agua de manantial en una cisterna, pero no nos dice nada sobre su calidad (McGranahan, 2005).

agua como un bien social y cultural, y no primariamente como un bien económico. En ese sentido, son los Estados los que tienen la obligación de que el agua llegue a quienes no tienen suficientes medios y prevenir cualquier forma de discriminación (ONU, 2002).

Con anterioridad al documento del Comité de la ONU y ante el enorme desafío que representa que más de dos millones de niños mueran cada año a causa de enfermedades hídricas, y que las tasas de mortalidad infantil en ciudades con un inadecuado servicio de agua y saneamiento sean entre 10 y 20 veces más altas que en las ciudades con un buen servicio, la misma organización internacional incluyó la cuestión del agua entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Los ODM se refieren a la necesidad de liberar a hombres, mujeres y niños de las condiciones de pobreza extrema y al imperativo de hacer realidad el derecho al desarrollo para todos. Para lograrlo, entre otras cosas se propugna un sistema financiero multilateral equitativo, previsible y no discriminatorio.

Las metas del milenio, como se las conoce, proponen *“reducir, para el año 2015, el porcentaje de habitantes del planeta cuyos ingresos sean inferiores a un dólar por día y el de las personas que padezcan hambre; igualmente, para esa misma fecha, reducir a la mitad el porcentaje de personas que carezcan de acceso a agua potable o que no puedan costearlo”* (ONU, 2000, inc. 19).

El cumplimiento de la meta sobre el agua potable implica que el suministro se deberá extender a más de 40 millones de personas en los próximos siete años, considerando que más del 20% de la población mundial se encuentra privada de ese servicio (IIED-AL, 2005; Moreno, 2008).

6.2.2. Las instituciones financieras internacionales y los servicios públicos

Un derecho humano como el del agua potable debe ser garantizado por el Estado, de modo que aun cuando el servicio público sea gestionado por empresas privadas seguirá siendo el Estado el responsable de hacer cumplir ese derecho.

En el caso de que la prestación del servicio fuera realizada por el sector privado, es importante tener en cuenta que no tendrá las mismas características cuando esté a cargo de corporaciones multinacionales y transnacionales, de pequeñas y medianas empresas locales o de organizaciones de la economía social. Las cooperativas y asociaciones de usuarios, por ejemplo, se concentran en zonas donde existen mayores necesidades y donde las condiciones son más desfavorables, a diferencia de casi todas las iniciativas privadas que se dirigen a obras de infraestructura a

gran escala, sin prestar atención a la población donde el servicio no llega o lo hace en forma deficitaria (Satterthwaite y otros, 2005). En ese sentido, aunque según estimaciones la participación del sector privado en la provisión de agua potable llega a menos del 15% de la población urbana en los países sudamericanos (BID, 2008), en muchas comunidades rurales y pequeñas localidades el servicio no estaría garantizado sin la presencia de las entidades de la economía social, que son modelos de organización alternativos a la empresa privada comercial.

Un dato importante que nos permite comprender mejor el interés de las empresas internacionales que se hicieron cargo del servicio de agua potable y saneamiento en las últimas décadas del siglo XX, es que los contratos con los gobiernos sudamericanos contaron con financiación garantizada del BID y del Banco Mundial. Este último *“ha defendido permanentemente la tesis que la mejor forma de aumentar la disponibilidad del agua, es tratándola como un producto más del suelo y del subsuelo que (...) debe ser explorado y desarrollado por capitales privados que tengan el aliciente de la ganancia para animarse a invertir”* (Wiener, 2008:1). Al respecto hay que tener presente que esa consideración del agua como mercancía -propuesta en la OMC y en proyectos como el ALCA- impulsó el surgimiento de una nueva clase de empresarios que explotan y venden los recursos de agua del planeta, con el apoyo de instituciones financieras multilaterales -IFIs- (Clarke y Barlow, 2008). También que como contrapartida a esa enajenación de recursos soberanos, se produjo el despertar de numerosos movimientos sociales -integrados por campesinos, indígenas, trabajadores, consumidores y organizaciones ciudadanas- que resisten y luchan en defensa del agua como un derecho humano universal y no como objeto de comercio¹⁹.

Las IFIs apoyaron las privatizaciones en los servicios públicos, argumentando en su defensa la ineficiencia del Estado para administrarlos, la falta de mantenimiento e innovación tecnológica, la corrupción y falta de transparencia y sobre todo que los gobiernos tienen más dificultades para recurrir a préstamos internacionales. Herraiz (2005) señala que no se deberían descartar las presiones externas para liberalizar la economía entre las razones que impulsaron ese proceso en la región. Pero más allá de las justificaciones a la ola privatizadora de fines del siglo pasado, lo llamativo es que la

¹⁹ En América Latina se constituyó, en agosto de 2003, la «Red Vida» integrada por 47 organizaciones ciudadanas de 16 países americanos, que participó activamente en la creación y desarrollo del «Movimiento del Agua Mundial de los Pueblos» en Nueva Delhi.

mayoría de los problemas persistieron independientemente de que los servicios fueran públicos o privados, y esta comprobación hizo que algunos consideraran que el problema reside en los contratos y en las herramientas institucionales que los gobiernos aplican para hacerlos cumplir (Hardoy y otros, 2005). En contra de esa opinión, Joseph Stiglitz sostiene que las privatizaciones en el sector de agua potable y saneamiento fracasaron porque reemplazaron un monopolio público por uno privado, “*sin ningún beneficio para las poblaciones*”²⁰.

6.2.3. Cooperativas de agua potable y saneamiento

Desde una perspectiva histórica, el cooperativismo sudamericano se remonta a las formas comunitarias primitivas anteriores a la llegada de los europeos. Mayas, aztecas, incas y otras culturas precolombinas combinaron el trabajo con la propiedad colectiva y sistemas de previsión social solidaria, hasta que la conquista europea introdujo otras formas de cooperación, ajenas al continente. El resultado es un cooperativismo más heterogéneo que el europeo, fruto de sus diversos orígenes y contextos, que comienza ligado a la inmigración -hasta la década del treinta- y continúa con una etapa fundacional en la que las cooperativas se generalizaron a todos los países y sectores -años cuarenta y cincuenta-; una de auge ligada a variados programas de promoción -años sesenta-; un periodo de involución en los años setenta, provocado por las dictaduras militares; el de la resistencia a los programas de ajuste estructural de los años ochenta; y a partir de los noventa la búsqueda de nuevas formas de organización para mantener una presencia activa en los distintos países (Coque, 2002).

Las cooperativas de servicios públicos han surgido para dar respuesta a necesidades no satisfechas por el Estado y de las que no se interesan las empresas privadas comerciales, en las que prevalece la finalidad de lucro. Siendo fruto de iniciativas a nivel local o regional, tienen un importante arraigo social y en general cuentan con el esfuerzo y compromiso de sus asociados para hacerse cargo del mantenimiento del servicio²¹. Sin embargo, se advierte que este esfuerzo no siempre alcanza para cubrir las exigencias de capital a largo plazo que les permita cubrir los costos, desarrollar las redes de distribución y sostener un servicio de calidad, siendo necesaria la

²⁰ Joseph Stiglitz, en Diario *Clarín*, Argentina, 25/01/04.

²¹ Los asociados a las cooperativas deben contribuir equitativamente a la formación del capital, que es un instrumento para el logro de los objetivos y no otorga derecho a voto (ACI, 1996; OIT, 2002).

aplicación de políticas de financiamiento hacia el sector (OIT, 2001; Mendell, 2007). A esta dificultad hay que sumarle que el Estado, en general, les da un tratamiento similar al de otras empresas y las incluye en los contratos de concesión tradicionales, en los que se prevé la existencia de tres sujetos: el Estado, el concesionario y los usuarios. Este tratamiento perjudica a las cooperativas, en las que sólo hay dos partes porque los usuarios se asocian para autoprestarse el servicio, gestionando su propia empresa. Esto significa que concesionario y usuario se unen en un solo sujeto.

Si bien los servicios públicos que prestan las cooperativas son múltiples, como los de electricidad, telefonía, radiodifusión, transporte y gas, por ejemplo, se seleccionaron para este estudio las de agua potable y saneamiento. Este sector tiene un importante desarrollo en Argentina y Bolivia, que intentamos mostrar a continuación.

6.2.3.1. Cooperativas en Argentina

En Argentina hay 12.760 cooperativas que reúnen más de 9 millones de asociados y generan 265 mil puestos de trabajo, según el registro del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES, 2008). Las más numerosas son las de trabajo y en segundo lugar están las de servicios públicos.

Las de agua y saneamiento tuvieron un fuerte desarrollo en las décadas de los años sesenta y setenta. El 60% de las ciudades del país tiene el servicio de agua de red a través de empresas privadas -principalmente de capital transnacional-; el 20% es prestado por los municipios; el 11% por cooperativas -más de 4 millones de habitantes-; y el resto por agrupaciones y uniones vecinales de distinto tipo (Muñoz, 2005). La mayoría de las localidades de menos de 50.000 habitantes -en general de zonas rurales-, acceden al suministro organizado en forma cooperativa.

En la provincia de Buenos Aires se concentra el 26,39% del total de las cooperativas, más de dos tercios de los asociados, y la cuarta parte de las aproximadamente 600 de provisión del servicio de agua²². El Estado bonaerense debe fomentar su organización “*otorgándoles un tratamiento tributario y financiamiento acorde con su naturaleza*”, de acuerdo a la Constitución de 1994 (artículo 41). Están reguladas y controladas por el INAES y la DIPAC -Dirección Provincial de Acción Cooperativa-, y en lo referente al servicio por el Organismo Regulador de Aguas Bonaerenses -ORAB-. En cuanto al régimen

²² No es posible precisar la cantidad exacta, porque muchas cooperativas brindan otros servicios además del agua -electricidad, gas, telefonía, etc.- y éstos no se discriminan en los registros oficiales.

legal, las comprende la ley general 20.337/73 -que incluye todos los tipos de cooperativas existentes en el país- y la ley provincial 11.820/96 -que define el marco regulatorio para la provisión del servicio de agua potable y desagües cloacales en la provincia-.

El abastecimiento de agua potable a pequeñas poblaciones rurales fue impulsado en la década del sesenta por la Oficina Sanitaria Panamericana -OPS- y el BID, que en Argentina promovieron la creación de un Servicio Nacional de Agua Potable -SNAP-. Desde entonces se pusieron en marcha programas con financiamiento del BID y el apoyo económico de los gobiernos de la Nación y las provincias, mediante líneas de crédito a largo plazo y con bajos intereses, que fueron la base para la formación de más de 1.500 cooperativas de usuarios en todo el país.

El financiamiento a las cooperativas de agua potable y saneamiento se realizó mayoritariamente mediante préstamos adjudicados a través de un Servicio Provincial de Agua Potable -SPAR-, que en las distintas provincias canalizó los aportes del Ente Nacional de Obras Hídricas y Saneamiento -ENOHSA-, el que a su vez administra fondos otorgados a la Nación por el BID.

El SPAR de la provincia de Buenos Aires se creó por el decreto-ley 7.533/69 y tiene entre sus facultades *“promover la formación de sociedades cooperativas o asociaciones civiles con personería jurídica en núcleos de población comprendidos en el Plan Nacional de Abastecimiento de Agua Potable y Saneamiento Rural”* (artículo 3, inciso g). A través suyo se puso en marcha un programa de financiamiento consistente en un 50% de endeudamiento con el BID -con el aval de la provincia y amortizable en principio a 20 años-, un 40% repartido entre el Estado nacional y el provincial -20% cada uno a “fondo perdido”, mediante subsidios-, y en el que los vecinos aportaban el 10% -a través de las cooperativas-.

Estos préstamos se otorgaron en general en pesos, reintegrables en cuotas trimestrales a veinte años de plazo y con cláusula de actualización en base a la variación del dólar estadounidense, salvo operaciones realizadas en la última década directamente en moneda extranjera. De acuerdo a la información obtenida en el SPAR, los fondos se entregan contra certificación de obra y el BID se encarga de las auditorías externas -al mismo SPAR y a las comunidades donde se presta el servicio-. La provincia es garante del crédito con fondos de la coparticipación a los municipios, y la cooperativa sólo es agente de recaudación, no asume compromiso de pago.

El ENOHSA, creado en 1995 como organismo descentralizado en el ámbito de la Secretaría de Obras Públicas de la Nación, se encarga de organizar, administrar y ejecutar programas de infraestructura en toda la extensión del territorio que no disponga de

recursos financieros y de líneas de crédito suficientes. Tiene facultades para recibir subsidios, contraer créditos y asumir endeudamiento de cualquier naturaleza -con entidades públicas o privadas, nacionales e internacionales- y desarrolla programas del BID y el Banco Mundial. Los recursos son asignados vía préstamos y subsidios a provincias, municipios, entes prestadores -públicos y privados- y entes reguladores. Su prioridad debe ser el financiamiento para abastecer de agua potable y cloacas a las poblaciones más pequeñas²³.

En la década de los noventa se generalizó el proceso de privatizaciones, con apoyo del BID y el Banco Mundial e impulsado por las leyes de reforma del Estado y de emergencia económica. En ese marco se permitió participar en las licitaciones a consorcios internacionales y se impidió esa posibilidad a las cooperativas. Como consecuencia, entre 1993 y 1999 fue concesionada gran parte de la provincia de Buenos Aires a tres grandes empresas, con contratos de hasta treinta años²⁴. Este proceso y la mercantilización del agua se vieron facilitados por el desmembramiento de un sistema centralizado que durante más de tres cuartos de siglo estuvo a cargo de Obras Sanitarias de la Nación -OSN-, situación que generó pautas de calidad diferenciales según las jurisdicciones²⁵.

6.2.3.2. Cooperativas en Bolivia

Según datos de la Confederación Nacional de Bolivia -CONCOBOL-, el movimiento cooperativo boliviano está integrado por 1.520 cooperativas -proyección estimada a partir de los datos de cada sector-, y más de la mitad está en los Departamentos de Santa Cruz y La Paz. En conjunto representan activos por aproximada-

²³ Información consultada en la página oficial del ENOHSA, <http://www.enohsa.gov.ar>, el 22/09/08.

²⁴ Las empresas son Aguas Argentinas, consorcio liderado por Suez y Ondeo; Azurix -actualmente ABSA, empresa estatal de la provincia- liderado por Enron; y Aguas del Gran Buenos Aires -AGBA-, por Aguas de Bilbao.

²⁵ A partir de 1980 la cobertura de OSN se circunscribió a la ciudad de Buenos Aires y al conurbano bonaerense, mientras que cada provincia eligió su modelo de prestación que consistió en transferir el servicio a los municipios, constituir cooperativas o crear empresas públicas. Existen experiencias comunitarias en las que ONGs junto a gobiernos municipales y empresas de servicios públicos, se asocian para resolver el problema en zonas en las que el agua llega a muy pocos y donde la mayoría utiliza perforaciones en napas superficiales contaminadas. Satterthwaite y otros (2005) mencionan el caso de Moreno, uno de los municipios más pobres del área metropolitana de Buenos Aires, donde sólo un quinto de la población está conectado a la red.

mente 2.500 millones de dólares estadounidenses -al 31 de diciembre de 2007-, más de 150 mil puestos de trabajo y un número de asociados que supera los 2 millones y medio -de los cuales 907.205 provienen de los servicios de agua y energía- (CONCOBOL, 2008). De acuerdo a la actual Constitución política, el Estado boliviano debe fomentar la organización de todo tipo de cooperativas “*mediante legislación adecuada*” (artículo 160).

En la distribución por actividad predominan las del sector minero, luego las del agropecuario y en tercer término las de servicios. Las de agua potable y alcantarillado sanitario proveen el 44% del servicio, mientras un porcentaje similar está a cargo del Estado y el 12% restante de empresas comerciales.

Las de agua potable y alcantarillado están comprendidas en la Ley General de Sociedades Cooperativas N° 5.035/58 y el contralor por su forma jurídica lo realiza la Dirección Nacional de Cooperativas, órgano ejecutor del Consejo Nacional creado por dicha ley (artículo 44). Respecto a la provisión de los servicios, se rigen por la Ley N° 2.066/01, que incorpora el principio de universalidad de acceso a los mismos y establece que la regulación de las empresas urbanas del sector estará a cargo de la Superintendencia de Saneamiento Básico -SISAB-, organismo que fue reemplazado, a partir de abril de 2009, por una Autoridad de Fiscalización y Control Social -AAPS-, responsable de velar por los derechos del usuario, la seguridad jurídica de la empresas y la calidad y continuidad del servicio.

El cooperativismo de servicios públicos adquirió importancia a mediados del siglo XX, a partir de la promulgación de la ley de cooperativas que se refiere a ellas como las que “*explotan permisos o concesiones otorgadas por el Gobierno de la Nación, las Prefecturas o Alcaldías Municipales, con el objeto de satisfacer una necesidad pública*” (artículo 23). La CONCOBOL considera que las de servicios básicos como el agua, cuya creación fue motivada por una necesidad desatendida por el aparato estatal, “*constituyen el principio embrionario del cooperativismo de Bolivia*” (CONCOBOL, 2006:12).

6.3. Financiamiento sudamericano para cooperativas

Las confederaciones reconocen la importancia que tiene el tema del financiamiento para las cooperativas. Así, por ejemplo, CONCOBOL de Bolivia sostiene que las de servicios públicos requieren un mayor reconocimiento legal de los gobiernos “*para ser sujetos de acreditación en la búsqueda de financiamientos, apalancamientos y otros*” y que si bien corresponde a los Estados encauzarlos para mantener y modernizar el funcionamiento del sector, se debe respetar la naturaleza organizativa de iniciativa propia y autónoma (CONCOBOL, 2006:13). En Argentina, el último Congreso organizado por

las dos principales confederaciones del país se expidió al respecto, considerando en sus conclusiones que es preciso implementar líneas de fomento y promoción para las cooperativas *“sin sistemas perjudiciales de ajuste y con créditos que les permitan continuar encarando las obras hídricas y de saneamiento que resultan imprescindibles para ampliar y mejorar los servicios”* (COOPERAR y CONINAGRO, 2004:106).

En los siguientes apartados se muestra la situación del financiamiento hacia las cooperativas, a través de experiencias en el sector de agua potable y saneamiento en dos países de UNASUR.

6.3.1. Análisis de casos

Las cooperativas que se analizan en la investigación son FEDECAP y FEDECOBA de la provincia de Buenos Aires -en Argentina-, y SAGUAPAC y COSMOL del Departamento de Santa Cruz -en Bolivia-²⁶. Además de realizar entrevistas a sus dirigentes, se hicieron consultas a especialistas e informantes calificados, y se recurrió a informaciones de fuentes primarias y secundarias.

La comunicación con las cooperativas se estableció a través de las direcciones de correo electrónico de las entidades, y la respuesta fue de aceptación para colaborar con la investigación -aunque COSMOL finalmente no hizo llegar sus respuestas al cuestionario enviado-. El único caso en el que se concretó una entrevista fue el de FEDECAP, dado que al tener su sede en la ciudad de La Plata se pudo realizar un encuentro personal con su presidente. La misma situación no se pudo dar con SAGUAPAC, de Bolivia; tampoco con FEDECOBA, cuyo presidente decidió reenviar las preguntas a sus asociadas -respondiendo a esa convocatoria seis entidades-.

Los casos analizados se encuentran ubicados en dos provincias que tienen una significativa importancia en cada uno de sus países:

- FEDECAP y FEDECOBA en la Provincia de Buenos Aires, una de las 24 jurisdicciones en las que está dividida la República Argentina. Es la más poblada, con casi 15 millones de habitantes que representan el 38% del total nacional -9,3 viven en el Gran Buenos Aires y 5,6 millones en lo que se considera el interior bonaerense-. También es la más extensa y en ella se desarrolla una importante actividad agropecuaria e industrial.
- SAGUAPAC y COSMOL en el Departamento de Santa Cruz, uno

²⁶ Las cooperativas tienen páginas oficiales, que también fueron consultadas en la investigación: <http://www.fedecap.com.ar>; <http://www.fedecoba.com.ar>; <http://www.saguapac.com.bo>; <http://www.cosmol.com.bo>

de los nueve en los que se subdivide Bolivia. Es el de mayor extensión y segundo por su población de casi 2,4 millones de habitantes -26% del total-, con una economía basada principalmente en la agroindustria y los hidrocarburos²⁷.

FEDECAP

FEDECAP, la Federación de Cooperativas de Agua Potable de la Provincia de Buenos Aires, es una entidad de segundo grado que se creó en marzo de 2001 por el empuje y la decisión de 50 cooperativas. Su sede legal está en la ciudad de La Plata y actualmente está integrada por 65 asociadas. *“La gran mayoría de ellas prestan el servicio en localidades pequeñas, autogestionando la provisión del mismo con una dedicación social, solidaria y absolutamente desinteresada de todos los miembros que componen sus respectivos consejos de administración”*, según su presidente.

Las que se agrupan en FEDECAP forman parte de las “cooperativas del SPAR” -aproximadamente 160 en la provincia-, denominadas así porque surgieron en torno a la estructura administrativa y técnica de ese organismo descentralizado cuyo propósito es llevar el servicio a las localidades rurales más alejadas de los centros poblacionales.

FEDECOBA

La Federación de Cooperativas de Electricidad y Servicios Públicos -FEDECOBA- se creó en agosto de 1978, con 19 cooperativas de electricidad de la provincia de Buenos Aires. Tiene su sede en la ciudad de Azul y hoy reúne a 116 entidades de primer grado de servicios múltiples: electricidad urbana y rural, agua potable, gas, comunicaciones y otros servicios públicos, además de los sociales como sepelios, enfermería, ambulancias, etc. Su objetivo principal es la integración de las cooperativas de servicios públicos bonaerenses para optimizar los servicios que éstas prestan a sus asociados-usuarios, coordinando acciones con los poderes públicos. En conjunto abastece el 41% del mercado cooperativo eléctrico bonaerense -aproximadamente 290.000 usuarios-.

Las cooperativas de FEDECOBA que brindan el servicio de agua potable llegan a 90.000 usuarios. Las que respondieron la consulta para la investigación -que prestan además otros servicios públicos y

²⁷ El Departamento de Santa Cruz es uno de los promotores de la lucha por las autonomías en Bolivia, que es impulsada por la elite *camba* -término que genéricamente describe a los pobladores del oriente boliviano- y ligada a los intereses de la clase dominante (Zalles, 2006).

sociales- están en Capitán Sarmiento, Tres Algarrobos -Estación Cuenca-, Dudignac, Oriente, San Manuel y De la Garma, todas localidades pequeñas del interior de la provincia con poblaciones que no superan los tres mil habitantes, ubicadas en los partidos de Capitán Sarmiento, Carlos Tejedor, Nueve de Julio, General Dorrego, Lobería y Gonzales Chaves respectivamente.

SAGUAPAC

SAGUAPAC es una cooperativa de primer grado de la ciudad de Santa Cruz de la Sierra -capital del partido del mismo nombre- que tiene una población de 1,4 millones de habitantes. Se fundó en 1979, dando continuidad al “Servicio de Agua Potable y Alcantarillado Cloacal” creado seis años antes. Proporciona agua potable a casi la totalidad del área concesionada -31.766 ha-, llegando a una población aproximada al millón de personas a través de 2.700 kilómetros de redes. Sus usuarios viven mayoritariamente en zonas de clase media o media alta.

Tiene una estructura tarifaria con distintos niveles según el uso -residencial, comercial, industrial, organismos públicos- y el volumen del consumo -pagan más caro el metro cúbico quienes más consumen- (Yavarí, 2005). Según la Superintendencia de Saneamiento Básico -que regula el servicio-, su nivel de “agua no contabilizada” es de apenas 25% -uno de los más bajos del país-²⁸.

En el Plan Estratégico de Desarrollo para el periodo de la concesión -de 40 años con finalización en 2039-, se identificó la necesidad de realizar inversiones por una suma de 559 millones de dólares estadounidenses -309 para infraestructura de saneamiento y 118 para redes hídricas-. Se pretende que luego de un periodo inicial en el que se requerirá financiamiento externo, se podrán cubrir los costos con ingresos propios de la cooperativa (Yavarí, 2005).

Las mayores preocupaciones de SAGUAPAC, según Yavarí, se refieren a la disponibilidad de fuentes de abastecimiento de agua potable, dado que depende exclusivamente de aguas subterráneas que según los cálculos resultarán insuficientes para cubrir la demanda hacia el año 2017; a la baja cobertura de alcantarillado sanitario, que llega apenas al 50% de la población; a las dificultades para obtener créditos multilaterales concesionales, que se obtienen

²⁸ El Agua No Contabilizada -ANC- es un indicador que muestra los registros de fuga de agua o pérdidas en la red. Estudios realizados muestran que en América Latina los índices de ANC superan el 30%. En: «Situación de los servicios de agua potable y saneamiento en relación con los ODM», <http://www.idbdocs.iadb.org>, consulta realizada el 10/02/08.

con aval del gobierno boliviano; y al crecimiento de operadores independientes en la ciudad, que surgieron porque la infraestructura existente no podía abastecerlos (Entrevista, junio 2008).

Un dato distintivo en la creación de la cooperativa es la connotación política que le dio el “Comité pro Santa Cruz”²⁹, que entre 1965 y 1971 definió entre sus prioridades la construcción de servicios públicos de agua potable y sistema de cloacas, para lo cual promovió la formación de cooperativas locales partiendo de la idea de que “*Santa Cruz era una ciudad creada sin el apoyo del Estado central*” (Sivak, 2007:19). En relación al tema, un gerente de la cooperativa afirmó que a pesar de haber tenido políticos al frente del directorio, “*al sentarse con nosotros, ellos ven el servicio desde el punto de vista de la cooperativa y las consideraciones políticas no tienen ningún asidero*”, mientras que otro manifestó que SAGUAPAC, si bien nació con el sentimiento cooperativo y por una necesidad, también lo hizo “*un poco por oposición al esquema público*” que “*ya se mostraba como un sistema corrupto y mal administrado*” (Citado por Constance, 2008:2).

COSMOL

COSMOL es la cooperativa de la ciudad de Montero, un centro agrícola y cañero del Departamento Santa Cruz que tiene una población de casi 92 mil habitantes. Comenzó sus actividades en 1968, con el propósito de brindar agua potable y alcantarillado a la ciudad y áreas de influencia, alcanzando una cobertura que supera el 97% de la población mediante una red instalada de más de 260 kilómetros, con la cual distribuye el agua a unas 13 mil conexiones domiciliarias, cobrando sólo por los litros consumidos. La interconexión de alcantarillas es gratuita y los usuarios tienen acceso a consultas médicas sin costo o a costo reducido, y a otras ayudas sociales. Por su experiencia en la provisión del servicio en entornos de bajos recursos, COSMOL fue invitada a la ExpoZaragoza 2008, una muestra internacional sobre agua y desarrollo sostenible realizada con el patrocinio del BID.

Según Constance (2008), el hecho de que la administración del servicio estuviera a cargo de la cooperativa evitó que cuando se decidieron sobrecargos de tarifas para financiar la ampliación de la red de alcantarillado, no se produjeran conflictos como los que sí se

²⁹ El Comité se creó en 1950, y su participación no se limitó a los servicios públicos. Fue notoria su defensa de los golpes de Estado contra gobiernos constitucionales, de las reformas neoliberales de los noventa y de la autonomía santacruceña (Sivak, 2007).

dieron en Cochabamba, El Alto y La Paz, donde los aumentos impuestos sin consulta por las compañías extranjeras concesionarias del servicio, generaron violentas protestas de los usuarios³⁰. El autor señala que los directivos de COSMOL atribuyen esta situación a que cada uno de sus usuarios es miembro de la cooperativa y dueño parcial del servicio, y a que todas las decisiones importantes sobre inversiones y cambios de tarifas requieren la aprobación de los asociados -cada uno con igual poder de voto-.

6.3.2. El financiamiento: situación del sector según las cooperativas

Como ya se mencionara, el análisis de casos se circunscribió al sector de agua potable y saneamiento, aunque en general se reconoce que la situación de las cooperativas no es muy distinta en otras ramas de la actividad económica y en otros países. Si bien el tema en consideración es el del financiamiento, se preguntó también a las cooperativas cuáles son las principales dificultades que identifican en sus respectivos países.

En Argentina se evidencia una preocupación, compartida por las dos federaciones, en cuanto a la necesidad de mantener y mejorar la calidad del servicio. Al mismo tiempo se hace una crítica a la falta de planificación, control e inversión por parte del Estado, porque se nota una *“progresiva y constante degradación y contaminación de las napas terrestres”* (FEDECAP), que se acentúa por la *“falta de control sobre la explotación del acuífero y el cuidado del agua como recurso natural”* (Cooperativa Capitán Sarmiento).

Otro tema que les inquieta es que mientras el futuro se torna incierto porque crece la demanda y no las posibilidades de obtener el recurso, se utiliza en forma irresponsable el agua potable para actividades que no tienen que ver con el consumo humano -como el riego-. También señalan como problemas el alto contenido de sales, arsénico, flúor y otros componentes -que hacen necesario tratar el

³⁰ La protesta social de Cochabamba se produjo cuando el pueblo resistió el aumento desproporcionado de tarifas que realizó la empresa Aguas del Tunari -consorcio liderado por la multinacional Bechtel-, que accedió a la privatización en 1999 *«bajo la presión del Banco Mundial y tras un turbio proceso de licitación»* (Sánchez Gómez y Terhorst, 2005:132). Con ese aumento, la factura llegaba a suponer casi la mitad del presupuesto anual de las familias más pobres. La revuelta dejó como saldo la muerte de manifestantes y obligó al gobierno boliviano a rescindir el contrato (Constance, 2008; Herraiz, 2005). Para Clarke y Barlow (2008) es la primera guerra del agua del siglo XXI.

agua para la red domiciliaria con procedimientos de potabilización muy costosos-, la contaminación de pozos en zonas rurales -por el uso intensivo de plaguicidas, herbicidas, etc.- y la existencia de redes muy deterioradas -en muchos casos de más de treinta años de existencia- en las que se registran pérdidas de agua. Estas razones hacen que sea indispensable una inversión que las cooperativas no están en condiciones de afrontar sin apoyo del Estado³¹.

La escasez de agua y el problema de la contaminación que afecta su calidad -sobre todo teniendo en cuenta que el 99% del agua extraída en la provincia es subterránea- son dificultades que enfrentan los asociados, a los que se suma una *“legislación dispersa en la materia”*, un marcado atraso en los cuadros tarifarios -con los que no se puede afrontar la estructura de costos- y la *“falta de financiamiento acorde a las posibilidades de las cooperativas”*. Respecto a las tarifas, el presidente de FEDECAP explicó que es necesario evaluar los costos fijos y manejar una *“tarifa de expansión”* que permita mantener y expandir la red y constituir un fondo de reserva. Esa tarifa está prevista en el marco regulatorio pero no se puede aplicar cuando están prácticamente congeladas desde fines de los noventa³². Otra cuestión que repercute en los costos es que en el mismo marco se estableció un porcentaje de *“tarifa de interés social”*, por la cual los usuarios tienen el agua prácticamente gratis, lo que representa entre un 10 y un 15 por ciento que no se cobra.

Las dificultades que menciona SAGUAPAC aluden a cuestiones políticas como la falta de legitimación de las autonomías departamentales, la incertidumbre por no saber cuál es la visión definitiva del gobierno respecto a las cooperativas -teniendo en cuenta que según la Constitución es obligación del Estado *“protegerlas y apoyarlas”*- y la posible *“injerencia”* en el otorgamiento de créditos.

Respecto al financiamiento en particular, los resultados de las consultas realizadas dan cuenta de las modalidades más utilizadas por las cooperativas, las fuentes de crédito a las que recurren, las condiciones de esos créditos, el grado de conocimiento sobre la propuesta de UNASUR y las expectativas que se abren para el sector con la creación del Banco del Sur.

³¹ FEDECAP mencionó el programa PROAS, del BID, con índices de subsidio que pueden llegar hasta el 100% de la obra, en caso de zonas calificadas por asistentes sociales como de población carente.

³² Algunas cooperativas han hecho ajustes en 2001-2002, según el presidente de FEDECAP, pero el salario aumentó más del 200% y también aumentaron los costos de materiales importados (materiales, caños). *«La tarifa tiene que acompañar, si no, es un callejón sin salida».*

6.3.2.1. Condiciones para el acceso a créditos

Las cooperativas, tanto en Argentina como en Bolivia, coinciden sobre la existencia de dificultades para acceder a créditos por los requisitos que imponen los bancos. Para el secretario técnico de la Reunión Especializada en Cooperativas del MERCOSUR -RECM-, éste es uno de los problemas derivados de la no internalización de la Recomendación 193 de la OIT sobre promoción de cooperativas y que lleva a que no exista “*consideración diferenciada sobre el sector atento a sus peculiaridades*”.

Un crédito acorde a las necesidades de las cooperativas, para el presidente de FEDECAP, sería aquél en el que las cooperativas pudieran tener la posibilidad de una “*cierta elasticidad en la tarifa, para ir absorbiendo los costos*”, además de que sean “*créditos baratos y largos*”. En la federación se han solicitado fondos para “*atender necesidades del servicio tales como mantenimiento y expansión*”, pero “*nunca se obtuvo del sistema bancario público y/o privado líneas de financiamiento que posibilitaran un reembolso acorde a la tasa de servicio percibida*” y que tuvieran en cuenta que es difícil que una cooperativa tenga capacidad de repago.

En cuanto a las garantías exigidas, en general no aceptan el aval de la cooperativa, “*casi todas las líneas de crédito piden avales personales del consejo de administración*” -que ponen en riesgo el patrimonio de los consejeros y el de sus familias-. Esto se debe al desconocimiento de las entidades financieras sobre la existencia de un capital propio de las cooperativas, a pesar de que éste aparece en los balances. En circunstancias similares “*si fuera una sociedad anónima seguramente la tomarían*”, dijo el presidente de FEDECAP. Una alternativa posible -aunque no fue aceptada por los bancos- es la “*caución de las tarifas*”, sobre todo teniendo en cuenta que en su mayoría éstas son percibidas por los mismos bancos³³.

En las cooperativas de FEDECOBA se planteó que las condiciones que hacen inaccesibles los créditos no son sólo los plazos de repago insuficientes, sino también las altas tasas de interés que no tienen en cuenta al sector de servicios públicos, excepto algunas subsidiadas por el Estado. En ese sentido, la DIPAC informó que si bien no existen programas específicos para las cooperativas de agua potable, éstas pueden incluirse en otros como el de “Desarrollo Cooperativo”, creado

³³ En la consulta al Banco Credicoop, un directivo informó que en mayo de 2003 se firmó un convenio con FEDECAP, para las cooperativas asociadas a la federación. El presidente manifestó que ninguna de las cooperativas pudo acceder a ellos por las garantías exigidas, que incluían avales personales de los consejeros.

para las de servicios públicos, con montos hasta un millón de pesos por beneficiario, plazos entre 12 y 48 meses y tasas finales entre el 5% y el 8%, luego del subsidio provincial³⁴.

SAGUAPAC utiliza una modalidad de financiamiento mixta basada en recursos propios y en créditos. Refiriéndose a la primera, el gerente de la cooperativa manifestó que es importante que los beneficiados comprendan que *“todo tiene un costo”*, que existen derechos y obligaciones³⁵. Una de las maneras de ponerlo en práctica fue la constitución de un Fondo de Recuperación de Inversiones que se integra con aportes *“vía factura”* -no mediante la tarifa-, que permite realizar ampliaciones de infraestructura de forma directa o su utilización como contraparte de créditos. En cuanto a los préstamos, no resultan accesibles en el país *“porque las tasas de interés son altas y los plazos relativamente cortos”*, coincidiendo en este aspecto con las cooperativas argentinas.

Respecto a las condiciones de financiamiento, las confederaciones de cooperativas han hecho públicas sus opiniones. Así, en el último Congreso Argentino de la Cooperación se recomendó *“implementar líneas de financiamiento de fomento y promoción para las cooperativas, sin sistemas perjudiciales de ajustes, con créditos que les permitan continuar encarando las obras hídricas y de saneamiento que resultan imprescindibles para ampliar y mejorar los servicios”*, con especial atención a las regiones donde las aguas subterráneas concentran minerales nocivos para la salud general (COOPERAR y CONINAGRO, 2004:106). Por su parte, la Confederación de Cooperativas de Bolivia elevó una propuesta al gobierno para la creación de un *“fondo específico para el fortalecimiento financiero del movimiento cooperativo”* y propuso como objetivo *“encauzar ayudas y financiamientos destinados a mantener y modernizar el funcionamiento del sector, hasta su autonomía plena”* (CONCOBOL, 2006:13,15).

³⁴ La DIPAC informó que tres cooperativas accedieron a esta línea: Iriarte, Espartillar y Martín Coronado, por montos de 50, 100 y 500 mil pesos respectivamente. Los requisitos del Programa se publican en la página del Ministerio de la Producción: <http://www.mp.gba.gov.ar/cooperativas> -consulta realizada el 17/04/09-.

³⁵ Al consultar sobre las tarifas, el gerente de la cooperativa explicó que cuando algún usuario no puede pagar se le da un plazo de dos meses y facilidades de pago para los que incurran en morosidad, pero si hay incumplimiento, *“se le corta el servicio”*.

6.3.2.2. El BID como principal fuente de financiamiento

La principal fuente de financiamiento para las cooperativas de agua potable y saneamiento es el BID, según se pudo comprobar a través de los casos analizados -sólo SAGUAPAC mencionó también la CAF y el Banco Mundial-³⁶. Lo que llama la atención es que en esas instituciones las cooperativas no figuran en sus programas ni en líneas de crédito específicas, y que el sector de agua potable no aparece en forma explícita en la CAF y se menciona en el BID en el sexto lugar entre los principales destinos de los préstamos en el periodo 2004-2007 -incluido en el rubro “saneamiento”- (Schaposnik y Pardo, 2009).

De acuerdo al secretario de la RECM, las cooperativas acuden a estas instituciones respondiendo *“a una visión de la cooperativa como herramienta en función de un problema puntual que no saben cómo solucionar de otra forma”* (Entrevista, mayo 2009), mientras que para Gambina esto es así porque se vinculan a *“algunas de las ‘ventanillas’ locales del BID, tanto de entes oficiales como de agencias privadas asociadas a la promoción de los programas del BID”* y también lo hacen *“ante la ausencia de créditos especiales para cooperativas”* (Entrevista, septiembre 2008).

Según FEDECAP, *“las cooperativas fueron financiadas para su operación, administración y mantenimiento por medio de líneas crediticias internacionales (BID) a través del Organismo Nacional ENOHSA y provincial SPAR y se recurrió al mismo financiamiento en etapas posteriores debido a que se trataba de la única modalidad posible para el sector de cooperativas de agua potable y saneamiento”*, aunque en los últimos años las cooperativas de la Federación no obtuvieron créditos a través de esta intermediación. También las cooperativas de FEDECOBA mencionaron como fuente de financiamiento al BID a través del SPAR (Capitán Sarmiento, Oriente y De la Garma).

En SAGUAPAC se solicitaron y obtuvieron créditos del BID y del Banco Mundial, básicamente para la cobertura de los servicios de saneamiento, y estas instituciones los asesoraron para la estructuración de los proyectos. En general, los créditos que se buscan son

³⁶ La CAF se creó en 1968 para dar atención financiera a los países del Grupo Andino -cuya continuidad es la CAN-, mientras que el BID tuvo su origen en una iniciativa de la OEA -en 1959- para financiar a países americanos en general y sobre todo a los que no tenían acceso a la cobertura del Banco Mundial. Son instituciones cuestionadas por la forma en que operan y el tipo de proyectos que apoyan, aun cuando cada una en su Convenio Constitutivo declara como objeto financiar la integración regional y el desarrollo sostenible (Schaposnik y Pardo, 2009).

“concesionales” o “de fomento”, porque los plazos de pago y los bajos intereses los hacen adecuados para zonas periurbanas de bajos ingresos, teniendo en cuenta que *“el repago es vía tarifa”*. También accedieron a préstamos de la CAF para alcantarillado sanitario, especificando en este caso que fueron por un total de 10 millones de dólares -uno en octubre de 2003 y otro en agosto de 2005-, con plazo de pago de 15 años, un periodo de gracia de 3 años y tasa de interés Libor. La operación se realizó mediante un convenio “principal” entre la CAF y la República de Bolivia, y uno “subsidiario” entre los Ministerios -de Hacienda y de Servicios y Obras Públicas- y SAGUAPAC. Las cooperativas argentinas, según lo manifestado por sus dirigentes, no tuvieron en cuenta a la CAF porque no tenían información sobre esa posibilidad de financiamiento.

Es interesante agregar que el BID manifiesta tener su presencia en el sector de agua potable y saneamiento *“a través de una cartera activa de préstamos con y sin garantía soberana y de apoyos que se han materializado a través de productos no financieros, bajo la forma de asistencia a entidades reguladoras o empresas del sector”*. Un ejemplo es la “Iniciativa Agua y Saneamiento” que según el Banco tiene como objetivo promover el acceso universal al servicio *“teniendo en cuenta la capacidad de pago de la población”* (Moreno, 2008:2). En Bolivia ésta se aplicó mediante el “Programa de Agua y Alcantarillado Periurbano”, con un costo total de 150 millones de dólares y con aportes de contraparte nacional.

Tanto la CAF como el BID han recibido críticas de organizaciones de la sociedad civil por la falta de transparencia y porque impulsan proyectos de alto riesgo ambiental, como la Iniciativa para la IIRSA y decenas de megaproyectos de infraestructura -represas, carreteras, proyectos energéticos, etc.-. Más del 50% de los préstamos de la CAF se destinan a ese tipo de propuestas, muchas de las cuales subestiman el costo del impacto social y ambiental (BIC, 2008). Observaciones de este tipo no surgieron en las consultas a las cooperativas.

Lo que cuestiona Gambina respecto al BID son las condicionalidades que impone en cumplimiento de pautas establecidas por el FMI y que su orientación *“ha privilegiado en los últimos treinta años la política de liberalización que afectó seriamente a la región latinoamericana y caribeña, potenciando las asimetrías de ingreso y desarrollo de la región con respecto al capitalismo desarrollado”*, a la vez que *“no ha jugado un papel favorable para la promoción de las economías locales, las pymes y las cooperativas”* (Entrevista, 2008).

Otro aspecto que se ha criticado es que algunos préstamos concedidos por el BID *“fueron destinados directamente a las compañías de agua para que se hiciesen con las concesiones de agua privadas en países como Argentina, Bolivia y Honduras”* (Clarke y Barlow, 2008:4).

6.3.2.3. Expectativas sobre el Banco del Sur

Las cooperativas consultadas desconocen la propuesta de UNASUR para el financiamiento en la región. “*Nunca hemos recibido ningún tipo de propuestas y/o información*”, manifestó el presidente de FEDECAP. Tampoco la conocen FEDECOPA ni SAGUAPAC.

No obstante, la creación de un banco sudamericano genera expectativas. “*Sería importante que el Banco del Sur establezca líneas de créditos específicas para las cooperativas de nuestro sector, tomando debido conocimiento de la capacidad técnica y operativa en que se desarrolla cada una de ellas y una realidad económica que les genera una enorme incertidumbre a futuro*”, manifestó el presidente de FEDECAP. “*Sería muy conveniente para destrabar distintas situaciones que las cooperativas no hacen por falta de un financiamiento ventajoso y adecuado*”, según una de las asociadas a FEDECOPA (Cooperativa Tres Algarrobos).

Para SAGUAPAC el Banco debería tener en cuenta variables que tienen que definirse desde el inicio de la gestión, como el sector o rubro de aplicación del financiamiento, los montos máximos a financiar, tasas de interés que sean atractivas, plazos de pago flexibles -incluyendo periodos de gracia- y tipos de garantía que permitan “*evitar injerencia gubernamental*”.

6.3.2.4. Síntesis sobre la problemática de las cooperativas

A modo de síntesis de la situación actual de las cooperativas de agua potable y saneamiento en Argentina y Bolivia, ambos países miembros de UNASUR, se exponen en un cuadro las principales problemáticas que plantearon sus dirigentes.

Cooperativas de agua potable y saneamiento en Argentina y Bolivia

CUADRO N° 16

	Argentina	Bolivia
Problemáticas generales	<ul style="list-style-type: none"> - Contaminación de las napas subterráneas. - Marco regulatorio inadecuado por el régimen de concesiones. - Congelamiento de tarifas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Condiciones políticas: falta de legitimación de las autonomías departamentales, incertidumbre sobre el tratamiento a las cooperativas y posible “<i>injerencia</i>” en otorgamiento de créditos.
Principales fuentes de financiamiento	<ul style="list-style-type: none"> - Créditos del BID, a través de gestiones de los gobiernos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Créditos del BID, a través de gestiones de los gobiernos. - Préstamos de la CAF y el Banco Mundial.

		- Financiamiento propio, a través de la facturación o las tarifas.
Condiciones de acceso a los créditos	- Avales personales, plazos cortos de repago, tasas de interés elevadas.	-Altas tasas de interés y plazos insuficientes.
Nivel de conocimiento sobre UNASUR	- Desconocimiento.	- Desconocimiento.
Expectativas sobre el Banco del Sur	- Interés por conocer la propuesta financiera. - Expectativas de que el Banco del Sur establezca líneas de crédito específicas para cooperativas, adecuadas a sus particularidades.	- Interés por conocer la propuesta financiera. - Expectativas sobre el tipo de créditos y las condiciones -montos, tasas, plazos- y que las garantías eviten “ <i>injerencia gubernamental</i> ”.

6.4. Resultados

A partir de los estudios de casos y del trabajo de campo realizado, las entrevistas y las consultas a informantes calificados, es posible generalizar los resultados obtenidos en la investigación al resto de las cooperativas del sector de los servicios públicos de agua potable y saneamiento de Argentina y Bolivia, por sus características y marcos regulatorios similares, quedando abierta la posibilidad de realizar otras investigaciones para determinar si es posible hacerlas extensivas a otros países y a otras ramas de actividad:

- Las líneas de crédito específicas para cooperativas se ofrecen en forma excepcional tanto en Argentina como en Bolivia, y cuando existen son prácticamente inaccesibles por las exigencias de garantías o avales, los plazos de repago inadecuados para los servicios públicos y las elevadas tasas de interés.
- Los préstamos para las cooperativas de agua potable y saneamiento en los países mencionados, provienen casi en su totalidad de instituciones financieras multilaterales, siendo el BID la principal fuente de financiamiento en todos los casos analizados. En general son créditos concesionales gestionados a través de los gobiernos y con riesgo soberano.
- Respecto a la propuesta de UNASUR de una “nueva arquitectura financiera sudamericana”, las cooperativas no tienen información y casi todas tienen interés en conocerla.
- La creación del Banco del Sur genera expectativas favorables en las cooperativas. La esperanza ante la inminencia de su puesta en funciones, radica en que éste realice préstamos al sector que tengan en cuenta sus necesidades y su naturaleza particular de empresas de la economía social, sin fines de lucro.

- Respecto a la posibilidad de financiamiento a las cooperativas, se coincide con Julio Gambina en que el Banco del Sur podrá concretarla sólo “*si se aparta de las normas y condiciones establecidas por las entidades del sistema financiero internacional, tales como el FMI o el BM*” (Entrevista, 2008).
- Si bien algunos entrevistados fueron críticos a la operación de instituciones financieras como el BID, el Banco Mundial o la CAF en la región, no ocurrió lo mismo con los dirigentes cooperativos. En las consultas realizadas no se pudo determinar si en las cooperativas tienen información sobre el tipo de proyectos que financian esas instituciones -que atentan contra la posibilidad de un desarrollo sustentable-, tampoco si tienen conocimiento sobre sus intromisiones en las políticas internas de los Estados -que configuran un entramado complejo y burocrático de relaciones y ponen en riesgo la soberanía de sus países-.
- En cuanto al desconocimiento que manifiestan las cooperativas sobre UNASUR, no se logró establecer con precisión la causa. Aunque en parte es atribuible a los mismos dirigentes y asociados la responsabilidad por la desinformación, no se puede pasar por alto la falta de difusión sobre las negociaciones y los avances del proceso de integración, como lo han denunciado diversas organizaciones de la sociedad civil. Esta situación contradice el Tratado Constitutivo que establece que “*se promoverá la participación plena de la ciudadanía en el proceso de integración (...) estableciendo canales efectivos de información, consulta y seguimiento en las diferentes instancias de UNASUR*” (artículo 18).

Reflexiones finales

Concluyendo la investigación se pudo comprobar que el sistema financiero sudamericano actual no contribuye a los objetivos de un desarrollo sustentable y con inclusión social como el que propone UNASUR. En ese sentido, aunque éstos figuren en convenios constitutivos o en estatutos de las principales IFIs, el problema radica en la forma en que operan estas instituciones y en el tipo de proyectos que financian, que contradicen esos propósitos. Por otro lado, si bien la creación de un banco regional abre la esperanza de que se pueda construir una alternativa a dicho sistema, las divergencias políticas entre los miembros del Banco del Sur retrasan el inicio de su actividad, lo que pone en riesgo la posibilidad de financiar un desarrollo de esas características y hace cada vez más difícil que se concreten los ODM en la región.

Es importante señalar que las diferencias en pugna son relevantes, porque apuntan a las políticas de inversión que se van a

privilegiar y a los criterios de elegibilidad de los destinatarios de los créditos. En tanto estas cuestiones no se definan, será retórico el objeto de “*financiar el desarrollo económico y social*” y el Banco del Sur no podrá ser identificado como una nueva opción financiera.

Más allá de estas consideraciones, el mayor desafío que tendrá el Banco será romper con la dependencia del sistema financiero internacional, detener la fuga de capitales hacia los países centrales y reorientar los ahorros regionales para un desarrollo económico y social independiente. Se entiende que lo podrá conseguir si se plantea realmente como una alternativa a las IFIs que dominan el escenario sudamericano, para lo cual no deberá utilizar los recursos soberanos de los países de la región para financiar a las entidades que refuerzan la concentración y la transnacionalización económica, sino a las que están comprometidas con la satisfacción de necesidades de toda la población -sobre todo la de menores ingresos-, tal como lo hacen las cooperativas.

En este último aspecto y aun reconociendo que las cooperativas son organizaciones de la economía social, sin finalidad de lucro, se piensa que se plantea una disputa entre el imperativo de respetar el derecho humano al goce de un bien esencial para la vida -como es el agua-, y la necesidad de cobrar una tarifa para financiar la provisión del servicio. Cabe preguntarse entonces cómo es posible garantizar que todos los habitantes de un país -en especial los más pobres- tengan acceso al agua potable y al saneamiento básico, y cómo justificar desde el punto de vista ético la suspensión del servicio cuando los usuarios no están en condiciones de pagar la tarifa establecida. En realidad, lo que está en discusión en este caso es el rol del Estado y sus límites en la delegación de responsabilidades, tema que excede el marco de esta investigación.

Bibliografía

- ACI (1996), *Los principios cooperativos para el siglo XXI*, Editorial Intercoop, Argentina.
- BIC -BANK INFORMATION CENTER- (2008), “Corporación Andina de Fomento”. En: <http://www.bicusa.org/en/Institution.19.aspx>, consulta realizada el 17/10/08.
- BID (2008), “Situación de los servicios de agua potable y saneamiento en relación con los ODM”. En: <http://iadb.org>, consulta realizada el 10/02/08.
- CAF (2006). “Informe Anual de la Corporación Andina de Fomento 2006”. En: <http://www.caf.com>
- CLARKE Tony y BARLOW Maude (2008), “El desafío ante la privatización de los sistemas de agua en Latinoamérica”. Consultado en: <http://www.cima.org.ar/agualatina>, 11/04/08.

- CONCOBOL (2006), "Programa general. Sistema cooperativo". Propuesta pro-gubernamental de la Confederación Nacional de Cooperativas de Bolivia. En: <http://www.comteco.com.bo/cooperativa>, consulta realizada el 7/03/08.
- CONCOBOL (2008), "Diagnóstico Nacional Cooperativo". Mimeo de la Confederación Nacional de Cooperativas de Bolivia.
- CONSTANCE Paul (2008), "¿Son las cooperativas una mejor forma de solucionar los problemas del agua en América Latina?". En: <http://www.iadb.org/idbamerica>, consulta realizada el 7/03/08.
- COOPERAR y CONINAGRO (2004), *Congreso Argentino de la Cooperación. De cara al nuevo milenio, por el desarrollo nacional con inclusión social*. Editorial Intercoop, Argentina.
- COQUE Jorge (2002), "Las cooperativas en América Latina: visión histórica general y comentario de algunos países tipo". En: *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, N° 43. Ediciones CIRIEC, España. Pág. 145-172.
- DEPETRIS GUIGUET Edith y ROSSINI Gustavo (2008), "Política cooperativa común en Mercosur. Algunas reflexiones sobre los alcances y dificultades". En: Diego Barrios (coordinador), *Iniciativas asociativas y cooperativas en el Mercosur*. Ediciones PROCOAS, Asociación de Universidades Grupo Montevideo. Impreso en Argentina. Pág. 17-34.
- GAMBINA Julio y otros (2002), "Vulnerabilidad externa y dependencia de la economía argentina". En: Julio Gambina (compilador), *La globalización económico-financiera. Su impacto en América Latina*. Edic. CLACSO, Argentina. Pág. 97-123.
- GIRÓN Alicia (2006), "Obstáculos al desarrollo y paradigma del financiamiento en América Latina". En: Eugenia Correa y Alicia Girón (coordinadoras), *Reforma financiera en América Latina*. Edic. CLACSO, Argentina. Pág. 27-46.
- HARDOY Ana y otros (2005), "Gestión sustentable de agua y saneamiento a nivel local". En: IIED-AL, *La lucha por acceder al agua*, Ediciones Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo, Argentina. Pág. 63-122.
- HERRAIZ (2005), "Cuando se privatiza el agua". En: <http://www.rebellion.org>, consulta realizada el 31/10/08.
- IIED-AL (2005), *Medio ambiente y urbanización. Removiendo barreras: agua y saneamiento para todos*, Año 21, N° 62/63, Ediciones del Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo, Argentina.
- INAES (2007), *Las cooperativas y mutuales en la República Argentina*. Publicación del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social, Argentina.
- INAES (2008), *Manual de las cooperativas y mutuales en la República Argentina*. Publicación del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social, Argentina.
- McGRANAHAN Gordon (2005), "Cómo lograr que el sector privado trabaje a favor de los pobres: una nueva mirada sobre el debate de la privatización". En: IIED-AL (2005). Pág. 43-62.
- MORENO (2008), "Agua y saneamiento en el mundo. Una asignatura pendiente". En: <http://www.iadb.org>, consulta 20/07/08.
- MENDELL Marguerite (2007), "Economía social y políticas públicas: el caso de Quebec". En: Mirta Vuotto (coordinadora): *La co-construcción de políticas públicas en el campo de la economía social*. Editorial Prometeo, Argentina. Pág. 39-59.
- MUÑOZ Alberto D. (2005), "Cooperativas de agua en la Argentina". En: Luis F.

- Yavarí, *Por un modelo público de agua: triunfos, luchas y sueños*. Ediciones El Viejo Topo, España. Pág. 107-112.
- OIT (2001), "Informe V: Promoción de las cooperativas". 89º Conferencia, Ginebra, Suiza.
- OIT (2002), "Recomendación N° 193 sobre la promoción de las cooperativas", 90º Conferencia, Ginebra, Suiza.
- ONU (1998), "Status y rol de las cooperativas a la luz de las nuevas tendencias económicas y sociales". Resolución N° 51/58 de Asamblea General.
- ONU (2000). "Declaración del Milenio". Resolución N° 55/2, Asamblea General, 8 de septiembre. En: <http://www.un.org/spanish>, consulta realizada el 12/04/08.
- ONU (2001), "Las cooperativas en el desarrollo social". Resolución 56/114, Asamblea General, 19 de diciembre.
- ONU (2002), "Observación general N° 15", Comité de las Naciones Unidas sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Ginebra, 11-29 noviembre. En: <http://www.ubp.edu.ar>, consulta realizada el 1/06/09.
- ORTIZ Isabel y UGARTECHE Oscar (2008), "El Banco del Sur: avances y desafíos". En: <http://www.alainet.org>, consulta realizada el 3/10/08.
- SALUDJIAN Alexis (2004), *Hacia otra integración sudamericana*. Ediciones Libros del Zorzal, Argentina.
- SANCHEZ GOMEZ Luis y TERHORST Philipp (2005). "Cochabamba, Bolivia: asociaciones públicas y colectivas tras la guerra del agua". En: Luis F. Yavarí, *Por un modelo público de agua: triunfos, luchas y sueños*. Ediciones El Viejo Topo, España. Pág. 131-139.
- SATTERTHWAITE David y otros (2005), "Iniciativas comunitarias para el desarrollo de agua y saneamiento en áreas urbanas: su contribución para alcanzar las Metas de Desarrollo del Milenio". En: IIED-AL (2005). Pág. 5-42.
- SCHAPOSNIK Carmen Rosa (2006), "Las cooperativas". En: Noemí Mellado (coordinadora), *Los actores empresariales argentinos frente al Mercosur*, Editorial de la Universidad Nacional de La Plata (Edulp), Argentina. Capítulo IV, págs. 75-93.
- SCHAPOSNIK Carmen Rosa (2007), "Las cooperativas frente a las negociaciones del ALCA". En: Noemí Mellado (coordinadora), *Mercosur-ALCA: articulación de las negociaciones internas y externas*, Editorial de la Universidad Nacional de La Plata (Edulp), Argentina. Capítulo VI, págs. 149-177.
- SCHAPOSNIK Carmen Rosa (2008). "Unión Sudamericana de Naciones: ¿otro financiamiento es posible?". En: *Revista Anales*, N° 38, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la U.N.L.P., Argentina. Pág. 740-748.
- SCHAPOSNIK Carmen Rosa y PARDO Eugenia C. (2009), "Financiamiento a cooperativas en Unasur. Instituciones multilaterales y expectativas sobre el Banco del Sur". En: *Revista Anales*, N° 39, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la U.N.L.P., Argentina, págs. 669-681.
- SELA (2003). "Una institucionalidad para la convergencia de la integración: Bases para un Programa Regional". N° 43, abril.
- SIVAK Martín (2007), *Santa Cruz: una tesis. El conflicto regional en Bolivia 2003-2006*. Ediciones Plural, Bolivia.
- TOUSSAINT Eric (2004), *La bolsa o la vida. Las finanzas contra los pueblos*. Ediciones CLACSO, Argentina.

- TOUSSAINT Eric (2006), *Banco Mundial. El golpe de Estado permanente*. Ediciones El Viejo Topo, España.
- TOUSSAINT Eric (2008), *El Banco del sur y la nueva crisis internacional*. Ediciones El Viejo Topo, España.
- VIDAL Gregorio (2006), "América Latina: banca, mercados de capital y determinación externa del crédito". En: Eugenia Correa y Alicia Girón (coordinadoras), *Reforma financiera en América Latina*. Ediciones CLACSO, Argentina. Pág. 47-66.
- WIENER Raúl A. (2008), "La privatización del agua y el Banco Mundial". En: <http://www.cdtm.org>, consulta realizada el 30/10/08.
- YAVARI Luis Fernando (2005), "La administración de los servicios básicos de agua potable y alcantarillado sanitario por una cooperativa en Bolivia". En: Luis F. Yavari, *Por un modelo público de agua: triunfos, luchas y sueños*. Ediciones El Viejo Topo, España.
- ZALLES Alberto A. (2006), "Una pieza más en el rompecabezas boliviano. El proyecto autonomista de Santa Cruz". En: *Nueva Sociedad*, N° 201.
- ZUMIRI Julio (1969), "Las cooperativas y el desarrollo nacional en Bolivia". *Revista Estudios Cooperativos*, N° 18. Pág. 39-58. En: <http://www.ucm.es>, consulta realizada el 7/03/08.

Otras fuentes consultadas

- BANCO DEL SUR (2007). "Acta Fundacional del Banco del Sur". Buenos Aires, 9 de diciembre.
- BRASILIA (2005). "Declaración Presidencial y Agenda Prioritaria". Primera Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones. 30 de septiembre.
- COCHABAMBA (2006). "Declaración de Cochabamba". Segunda Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones. 8 y 9 de diciembre.
- CUSCO (2004). "Declaración de Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones". 8 de diciembre.
- UNASUR (2008). "Tratado constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas". Brasilia, 23 de mayo.

BLANCA

CAPÍTULO VII

Integración económica y distribución del ingreso en los países Sudamericanos

por MARTÍN TETAZ

Introducción

De acuerdo a los modelos neoclásicos de Heckscher y Ohlin -en adelante HO- y de Stolper y Samulson (ver Krugman y Obstfeld 1999 para una discusión rigurosa de los mismos) el intercambio comercial debería generar impactos distributivos toda vez que cambie la escasez relativa de factores de las economías que comercian y con ello sus remuneraciones.

A partir de esta concepción muchos economistas, como Matusz y Tarr (1999), han sostenido el argumento de que la apertura comercial de los países subdesarrollados debería mejorar el ingreso de los asalariados no calificados por cuanto ese es el factor abundante en esos países.

Sin embargo Keifman (2006) critica la postura anterior y sostiene que ella no es válida por cuanto existen muchos supuestos de los modelos teóricos que no se cumplen en la realidad y además el trabajo no calificado no es el factor más abundante en muchos países subdesarrollados, típicamente el caso de muchos latinoamericanos, donde por el contrario lo que abunda son los recursos naturales.

El mencionado autor cita los trabajos de Bowen (et al, 1987), Trefler (1993) y Trefler (1995) como evidencia empírica en contra del modelo HO, pero ya existían datos contrarios al mismo en los trabajos de Krueger (1978) y Bhagwati (1978), y en el famoso trabajo de Leontief (1953) que permitiera la acuñación del término “paradoja de Leontief” (ver Krugman y Obstfeld, op. cit).

En el caso de los países latinoamericanos, por el contrario, la

mayor parte de la literatura coincide en que la apertura comercial ha empeorado la distribución de los ingresos (Galiani y Porto 2008)

En cambio Berretoni y Cicowiez (2005) utilizando un modelo de equilibrio general computado, hacen una simulación de los resultados de un acuerdo comercial CAN-MERCOSUR y encuentran reducciones tanto de pobreza como de desigualdad, aunque de pequeña magnitud.

Las razones por las que no existe una clara relación empírica entre apertura comercial y distribución del ingreso pueden ser estudiadas a partir de la investigación de Gasparini y Cruces (2008), quienes identifican varios factores que es necesario analizar simultáneamente y que pueden determinar el efecto de la apertura comercial en la distribución de ingresos; a saber: los flujos de capitales y la inversión extranjera directa, el nivel de apertura inicial del país en cuestión, el grado en que las inversiones que se hicieron están sesgadas hacia proyectos que demandan mucha mano de obra calificada y/o expulsan mano de obra no calificada, la flexibilidad de los mercados domésticos de trabajo y capitales, y también el sector de la economía que se liberaliza -o los que se mantienen como excepciones de un proceso de integración-.

Pero además tampoco resulta tan evidente el patrón de comercio que es probable que produzca el proceso de integración en cuestión. En primer lugar esto sucede porque, como indica French Davis (1979) la apertura comercial en los países subdesarrollados puede chocar con dificultades de la propia estructura productiva para adaptarse a los nuevos contextos y en segundo lugar, porque existen muchos otros elementos explicativos de los patrones de comercio más allá de la abundancia relativa de factores de producción que sugiere el modelo de Heckscher y Ohlin.

Puede existir comercio a partir de la aparición de rendimientos crecientes en la producción o la existencia de productos heterogéneos, Krugman, ha sido galardonado con el Premio Nobel por sus desarrollos teóricos en este sentido.

También es fundamental reconocer el rol de las empresas multinacionales y/o transnacionales y los nuevos patrones de división internacional del trabajo que se han producido a partir de la globalización del capital y la baja de los costos de los fletes internacionales y que han dado lugar a un cuerpo teórico denominado la Nueva Geografía Económica.

Habiendo entonces tantas fuentes probables de generación de comercio, el impacto que un proceso de integración pueda tener en los patrones de comercio y los efectos distributivos del mismo constituye una problemática de interés para la investigación.

En este marco, es importante, además, considerar el tipo de países que se están integrando, puesto que un patrón de comercio del

tipo Norte-Norte donde dos países desarrollados y con dotaciones relativas de factores no muy distintas comercian entre sí es más factible de ser explicado a partir de los modelos de competencia monopolística que se genera por la heterogeneidad de producto basada en cuestiones de marca y/o calidad tales como el comercio de autos entre Japón y Estados Unidos, mientras que el comercio Norte/ Sur, sí es mucho más susceptible de basarse en las dotaciones factoriales relativas.

También resulta de importancia la dimensión distributiva que se considere.

Ahora bien, tomando como punto de partida la Declaración de Cuzco del 2004, los países signatarios manifestaron que *"...el acceso a mejores niveles de vida de sus pueblos y la promoción del desarrollo económico, no puede reducirse sólo a políticas de crecimiento sostenido de la economía, sino comprender también estrategias que, junto con una conciencia ambiental responsable y el reconocimiento de asimetrías en el desarrollo de sus países, aseguren una más justa y equitativa distribución del ingreso..."* Sin embargo no queda claro si se refieren a mejorar la distribución funcional o personal de los ingresos

Parecería más lógico pensar que, justicia y equidad en materia de ingresos, y desde la perspectiva de un gobierno democrático tiene más que ver con la forma que efectivamente tome la distribución personal y no necesariamente la distribución funcional.

Sin embargo, los postulados teóricos que se derivan del modelo HO y que son habitualmente esgrimidos por los Organismos Internacionales deberían ser contrastados con los resultados en materia de distribución funcional, por cuanto refieren a la determinación de patrones de comercio a partir de las abundancias factoriales relativas y cuando Stolper y Samuelson completaron el análisis también lo hicieron respecto a precios factoriales.

Sucede además, que no se cuenta con un modelo de comercio internacional a partir del cual poder efectuar deducciones respecto a la distribución personal de los ingresos.

En todo caso, se podrá hablar de probabilidades respecto al cambio en la remuneración relativa de los distintos factores.

Para conocer el impacto en la distribución personal se necesita luego saber qué cantidad de los distintos factores poseen las familias y como están compuestas las mismas.

Adicionalmente, aparecería una traba metodológica, puesto que los índices de Gini, como así también otros índices de desigualdad personal, como el de Theil, se calculan a partir de los datos de ingresos de los hogares provenientes de las encuestas de hogares, como la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) en la Argentina.

Esto presenta dos problemas. En primer lugar, para algunos

países como el caso de Argentina, la EPH posee solo cobertura para aglomerados urbanos mayores a los 100.000 habitantes, y por ende no resulta útil para medir efectos de cambios en la distribución en distritos más pequeños que son típicamente los poblados por muchos de los productores rurales que presumiblemente se benefician del libre cambio.

En segundo lugar, aún en los casos en los que la cobertura incluya información de áreas rurales, las encuestas de hogares tienen muchos problemas para captar ingresos no salariales, como los provenientes del capital, e ingresos de los propietarios de la tierra (típicamente la renta de la vivienda propia), como notan Goldberg y Pavcnick (2007).

En el caso de los países desarrollados eso puede resultar una limitación menor, por cuanto los ingresos del trabajo representan más de dos terceras partes del PBI, pero en los países latinoamericanos, esa proporción es más cercana a una tercera parte y por lo tanto no resulta un dato fehaciente de la distribución de todo el ingreso de la economía.

Estas razones llevan a considerar de interés el estudio del impacto del comercio internacional en materia de distribución funcional de los ingresos, analizando distintos casos de países situados en el espacio sudamericano que se encuentren insertos en el comercio internacional con una lógica diferente. También, por sus particularidades, se incorpora a México.

Los países seleccionados para este estudio son Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay, Bolivia, Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú, Chile y México. Como es sabido los cuatro primeros son miembros plenos del MERCOSUR, que se caracteriza por ser un esquema de integración que ha generado un fuerte crecimiento del comercio intra bloque; los cinco que le siguen son parte de la Comunidad Andina, que es un esquema con fuerte predominio del comercio inter bloque -básicamente con EEUU-, aunque Venezuela ha denunciado el tratado y pedido su ingreso al MERCOSUR, finalmente incluimos el caso de México por cuanto se trata de un país latinoamericano y subdesarrollado que se integra con países desarrollados a través del TLCAN y el de Chile que si bien ha solicitado su ingreso a la CAN y es asociado al MERCOSUR ha tenido una estrategia de integración al mundo "pragmática", en el sentido de haber firmado numerosos tratados de libre comercio, pero siempre conservando su independencia respecto de los principales bloques regionales o subregionales tal como con la UE o en el marco del ALCA. Para complementar el análisis de los países de la UNASUR restaría considerar los casos de Suriname y Guyana, pero no existen datos estadísticos confiables en ninguno de los casos, lo cual imposibilita su estudio.

En cuanto a la limitación temporal del estudio se parte de 1990, década en la que aparece la mayor dinámica en materia de integración.

8.1. Distribución funcional del ingreso de los países seleccionados

Si bien son pocos los antecedentes de trabajos empíricos recientes sobre la distribución funcional del ingreso en países latinoamericanos, cabe mencionar a los trabajos de Lindemboin, Graña y Kennedy (2005) para Argentina; el aporte del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo del Perú (2004) y el trabajo de Alarcón y McKinley (1994) para México.

Entre la literatura teórica más influyente, merece mencionarse el trabajo pionero de Jorge Kingston (1954) y de George Garvy (1954), y en relación al impacto del comercio en la distribución funcional, el de Stolper y Samuelson.

Para identificar los determinantes teóricos de la distribución funcional se comienza referenciando la metodología usualmente utilizada para estimarla empíricamente.

En ese sentido, si bien sería bueno contar con información suficiente sobre el aporte de cada uno de los factores productivos a la generación del ingreso, lamentablemente esos datos no están disponibles por lo que lo habitual es estimar el ingreso promedio de los asalariados -generalmente a partir de los datos de las encuestas de hogares- y multiplicarlo por la cantidad de empleados, para obtener la masa salarial de la economía. Si se la divide por el producto neto a costo de factores se obtiene entonces la participación del trabajo asalariado en el producto. Al resto del producto se lo denomina en la literatura “Excedente bruto de explotación”, aunque en muchos casos se escinde de ese último concepto, el de “Excedente mixto de explotación” que corresponde al ingreso de los trabajadores autónomos -por cuenta propia- y debe su nombre al hecho de que en parte corresponde a remuneración del factor trabajo y en parte al retorno del capital que los cuentapropistas utilizan en su actividad.

Ahora bien; en la práctica, para obtener los indicadores de empleo primero se extrae de las encuestas de hogares la tasa de actividad -porcentaje de la población que está en el mercado de trabajo-, se la multiplica por la población -estimada a partir del último censo- y se le detraen los desempleados -dato que también se obtiene de las encuestas de hogares-.

El salario a considerar, a su vez depende de si el trabajador es formal o informal -definición legalista-, puesto que los primeros perciben habitualmente 13 salarios anuales y realizan -y reciben- apor-

tes a la seguridad social -jubilaciones y obra social-, de modo que su salario de bolsillo declarado en la encuestas de hogares debe ser ajustado para tener en cuenta estos conceptos.

En la nota metodológica del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la Argentina -INDEC-, además, se menciona el ajuste del ingreso declarado por los cuentapropistas en función de la habitual subdeclaración de los mismos.

En resumen, se busca estimar la siguiente ecuación:

$$\frac{(Población) \times (Tasa\ de\ actividad) \times (1 - Tasa\ de\ desempleo) \times \left[\left(SPF \times \frac{F}{F-1} \right) + \left(SPI \times \frac{I}{F-1} \right) \right]}{PBIcf}$$

SPI x - 1

En ella SPF es el “Salario Promedio de los Formales” y SPI el “Salario Promedio de los Informales”

A partir de los datos necesarios para calcular la participación de los trabajadores en el producto se puede entonces comprender que los cambios en la distribución funcional del ingreso dependen de modificaciones en los valores de las variables de la ecuación.

Así, *ceteris paribus*, una mejora de la distribución funcional -en términos de una mayor porción del producto para los trabajadores- puede deberse a las siguientes causas; a saber:

- a) Incrementos en la población
- b) Crecimiento de la tasa de actividad
- c) Caída en el desempleo
- d) Aumento de la proporción de trabajadores formales respecto de los informales
- e) Subas de los salarios, tanto en el sector formal como en el informal
- f) Aumento de las horas trabajadas -reducción del subempleo- toda vez que esto redunde en un incremento del salario mensual
- g) Una caída en el denominador; esto es, una baja del producto que puede deberse a una caída en el aporte de otros factores -una sequía que disminuya la renta de la tierra por ejemplo- o a un cambio en la valuación del producto -una apreciación de la moneda que reduzca el valor en pesos del superávit comercial-.

Ahora bien, aumentos en el tamaño de la población activa pueden lograrse de diversas maneras; algunos ejemplos pueden ser: subas en la edad mínima para jubilarse, una mayor edad promedio para la maternidad y una menor cantidad de hijos en el hogar, avances culturales que valoricen el rol económico de la mujer, trabas en el ingreso al sistema educativo para los hombres -para las mujeres la alternativa de su tiempo no necesariamente es el mercado labo-

ral-, mejoras en los salarios o las condiciones de trabajo que incentiven dedicarle más tiempo al mismo, un cambio estructural que implique una mayor división del trabajo y permita liberar horas de actividades en el hogar (guarderías, delivery de comida, etc.).

En ese sentido, resulta ilustrativo mencionar que la tasa de actividad que en la mayoría de los países latinoamericanos ronda el 40%, es del 80% en Estados Unidos y entre el 55% y el 75% en la mayoría de los países de Europa.

En lo que hace al efecto nocivo del desempleo en la distribución, pues depende de la naturaleza del mismo. En los períodos de contracción de la actividad económica, cuando crece el desempleo coyuntural, naturalmente se observará una reducción de la masa salarial que se recuperará presumiblemente cuando el ciclo económico vuelva a períodos de auge. Por el contrario, si el desempleo es de carácter estructural, entonces este puede permanecer un largo tiempo presente y erosionar el ingreso total del factor trabajo. Un cambio de esa naturaleza puede darse, en efecto, luego de un período de fuerte apertura económica que permite la incorporación brusca de capital que a su turno reemplaza al trabajo en la función de producción de las empresas, al ingreso de multinacionales -porque utilizan tecnologías más capital intensivas-, a la privatización de empresas, o producirse ante un shock tecnológico para el que una porción de la población no se encuentre preparada. También, en el caso de países con escasa movilidad laboral, pueden producirse bolsones de desempleo cuando la apertura económica torna inviable -por poco competitiva- alguna actividad económica.

Es interesante mencionar que durante la década del '80 muchos países latinoamericanos gozaban de tasas de desempleo friccionales -el desempleo remanente cuando no existe ni desempleo estructural ni coyuntural- del orden del 3 al 5 % mientras que luego de los fuertes cambios acaecidos en los '90 nunca se logró retornar a niveles menores al 7%.

Con relación a las tasas de formalización de los trabajadores, aquí la presencia de empresas de capitales extranjeros y la concentración económica suelen operar en sentido contrario por cuanto es natural que las empresas más grandes se encuentren más formalizadas que las pymes, pero también tiene que ver el sector particular de la economía donde se crean los empleos por cuanto el sector industrial es mucho menos propenso a la informalidad, que los servicios personales, o la actividad comercial, por citar dos ejemplos. Huelga decir que este es otro de los grandes puntos de diferencia cuando se comparan los mercados laborales latinoamericanos con los de los países desarrollados.

Aquí también se asiste a un retroceso significativo respecto de los '80, con la probable excepción de Chile, Uruguay, y Colombia; este último en virtud de la legalización de cultivos otrora prohibidos.

Respecto a los salarios, éstos se ven naturalmente afectados por muchas fuerzas. Quizás convenga citar tres razones mencionadas hace tiempo en el comentado trabajo de Garvy; a saber:

- a) Cambios en el poder de negociación de los distintos factores (cooptación de los sindicatos, leyes de flexibilización laboral, poder político de turno, concentración empresaria, etc.).
- b) Cambios en la función de producción de las empresas que impliquen distintas utilidades de trabajo y capital y por ende modifiquen la demanda relativa de factores.
- c) Cambios estructurales en la economía que aumenten -o disminuyan- la preponderancia de sectores trabajo -o capital- intensivos. Por ejemplo la mayor utilización de servicios profesionales de médicos cirujanos, psicólogos, preparadores físicos, etc. como así también el crecimiento del sector público que es típicamente trabajo intensivo.

Aunque la revisión del reciente trabajo de Gasparini Y Cruces (2009) obliga a incluir otras razones de probables modificaciones en los salarios; a saber:

- d) Cambios en el nivel educativo de la fuerza laboral -capital humano-
- e) Cambios organizacionales
- f) Cambios bruscos en el stock de capital físico, que modifiquen la oferta relativa de factores.
- g) Cambios demográficos que impliquen modificaciones en la edad promedio de la población trabajadora y por ende en su capital humano acumulado por la experiencia laboral.
- h) Cambios en los salarios producidos a la Heckscher Ohlin; es decir: modificaciones forzadas por la competencia de productos importados desde países con mano de obra mucho más barata, lo que obliga a la industria local a producir un ajuste salarial para poder subsistir. Es importante notar que según el esquema de integración vigente, bien puede darse el caso de países donde los salarios aumenten por ese mismo motivo, como probablemente sea el caso de México, respecto de sus exportaciones a Estados Unidos.

Refiriéndonos ahora al cambio en las horas trabajadas como factor explicativo de la modificación de la masa salarial, aquí operan las mismas explicaciones que en el caso del desempleo, toda vez que consideremos al subempleo como una causa potencial de disminución de las horas trabajadas. Pero también aparecen factores vinculados a la estructura familiar, que permiten más o menos oferta de horas de trabajo por parte de las familias, y determinantes vinculados al tipo de trabajos que crea la economía, puesto que los em-

pleos part time bien pueden ser una consecuencia de modalidades legales aprovechadas por las empresas, como los regímenes de pasantías y becas de experiencia laboral.

Por último, como dijimos anteriormente también pueden rastrearse cambios en la distribución funcional, ocasionados en la modificación del denominador; esto es: a igual tamaño de masa salarial, la participación de la misma como porcentaje del ingreso total depende del tamaño del resto del ingreso, distinguiéndose aquí efectos de precio y de cantidad.

El ejemplo del fuerte crecimiento reciente del sector agropecuario en Argentina es un excelente ejemplo, lo mismo puede decirse del desempeño del sector petrolero en Venezuela.

Ambos son sectores que crean mucho producto con poca demanda de trabajo y que además pueden ver crecer su tamaño por el solo hecho de la modificación de los precios internacionales de los commodities. Así, el espectacular desempeño del sector petrolero Venezolano que durante 2008 llegó a colocar petróleo a 150 dólares el barril, es una de las principales causas explicativas de la caída porcentual en la participación de los asalariados en el ingreso de ese país.

Por su parte, modificaciones en el tipo de cambio de los países también pueden generar cambios en el valor del producto bruto interno, toda vez que la producción que se comercia con el resto del mundo está valuada en dólares.

Nótese que es factible que lo mismo suceda en periodos inflacionarios donde los ajustes de los precios de los bienes aventajan a los incrementos de los salarios y ocasionan una caída en la participación de los trabajadores por un aumento nominal en el valor del producto.

8.1.1. Evidencia Empírica

Como se expresara anteriormente no existen muchas estimaciones de la distribución funcional del ingreso para los países latinoamericanos.

Como anticipa Lindemboin (op.cit.) la CEPAL ha producido información al respecto, pero no existen garantías de que la metodología de construcción del indicador sea comparable entre países.

No obstante, presentamos los resultados de la CEPAL para nueve países sobre los que existen datos, a los fines de que puedan complementar -y en algunos casos sirvan como verificación- los indicadores construidos para este trabajo, que se introducen más adelante.

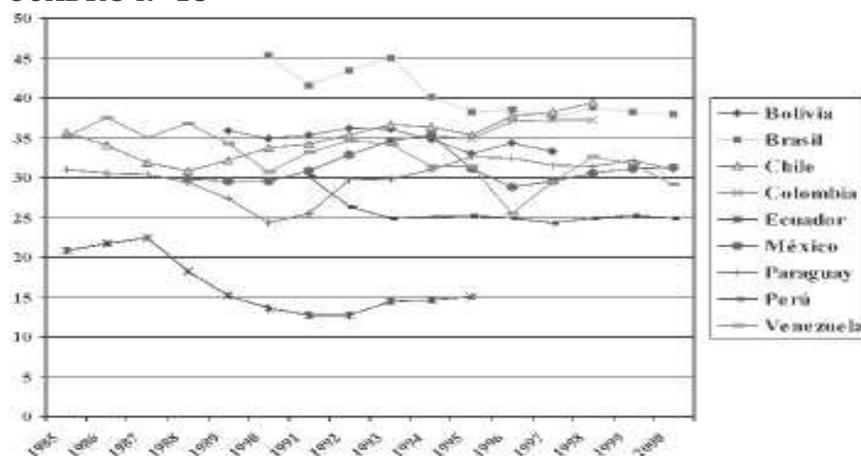
Cuadro 1- Evolución de la participación porcentual del trabajo en el producto (según CEPAL)

CUADRO N° 17

Años	Paraguay	Brasil	Perú	Colombia	Ecuador	Bolivia	Venezuela	Chile	México
1985	31				20,9		35,2	35,6	
1986	30,6				21,8		37,5	34	
1987	30,5				22,4		35,1	31,9	
1988	29,4				18,2		36,8	30,9	29,8
1989	27,4				15,2	36	34,3	32,2	29,5
1990	24,3	45,4	30,1		13,6	34,9	30,7	33,8	29,5
1991	25,5	41,6	26,4		12,7	35,4	33,2	34,2	30,9
1992	29,7	43,5	25		12,7	36,3	34,7	35,3	32,9
1993	29,9	45,1	25,1	35,2	14,5	36,1	34,2	36,6	34,7
1994	31	40,1	25,2	35	14,6	34,8	31,5	36,4	35,3
1995	32,6	38,3	25	37,1	15,1	33	31,5	35,4	31,1
1996	32,5	38,5	24,3	37,2		34,3	25,5	37,7	28,9
1997	31,6	37,5	24,9	37,3		33,3	29,4	38,2	29,6
1998	31,4	38,9	25,2				32,6	39,4	30,6
1999	32,2	38,2	24,9				31,8		31,2
2000	31	37,9					29,2		31,3

Fuente: CEPAL (<http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?pidAplicacion=1>)

CUADRO N° 18



A la falta de datos de Argentina y la escasa cantidad de información para Colombia, se suma la mencionada observación de Lindemboin en el sentido de los problemas metodológicos que dificultan la comparación entre las series. Claramente emerge Ecuador con valores que parecen poco plausibles, en comparación al resto de Latinoamérica.

Sin embargo, más allá del nivel, la tendencia de las series puede analizarse sin mayores inconvenientes

Adicionalmente y para suplir en parte la escasez de datos y superar en lo posible los problemas de comparaciones, se ha construido una estimación propia de la distribución funcional del ingreso para los países seleccionados.

La misma resulta original porque permite homogeneizar la metodología y obtener datos entre 1990 y 2005, lo que facilita el estudio de los efectos de la integración en la distribución de los ingresos, puesto que la mayor parte de los procesos de interés han tenido lugar en ese período -salvo el caso de la Comunidad Andina, cuyo antecedente de formalización remite al Acuerdo de Cartagena del '69-.

A tal efecto se ha recurrido a dos fuentes de información; a saber:

- a) Para la estimación de población, tasa de actividad y PBI se ha recurrido a la base de datos de la Red Iberoamericana de Indicadores de Ciencia y Tecnología.
- b) Para la estimación de las tasas de desempleo, salarios medios, y tasas de informalidad laboral se ha recibido la gentil colaboración del Centro de Estudios Distributivos Laborales y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, quienes como miembros del SEDLAC -Socio-economic database for Latinoamerica and The Caribbean- mantienen una rica y actualizada información basada en el procesamiento de encuestas de hogares del tipo de la EPH Argentina.

Con esos datos, se aplica la ecuación presentada anteriormente para los países seleccionados en todos los años en que hay disponibilidad de encuestas de hogares -cuando las mismas han sufrido cambios metodológicos hemos empalmado las series siempre respetando el criterio de nivelar en base a la encuesta de mayor cobertura geográfica-. No se analizan los datos de Paraguay -solo posee encuestas de hogares en áreas urbanas-, Ecuador -no existen datos previos al año 2000- ni Bolivia -el salario promedio que proviene de las encuestas de hogares es mayor que el PBI per capita-.

Como no se contaba con estimaciones del producto a costo de factores se ha utilizado en su defecto el producto a precios corrientes de mercado, por lo que los datos de países que hayan experimentado modificaciones sustanciales en sus estructuras de impuestos indirectos y subsidios deben ser considerados teniendo en cuenta los probables impactos de estos cambios -es decir; si han aumentado o disminuido la brecha entre el producto a precios de mercado y su valuación al costo de los factores-.

Se presenta a continuación el resultado obtenido:

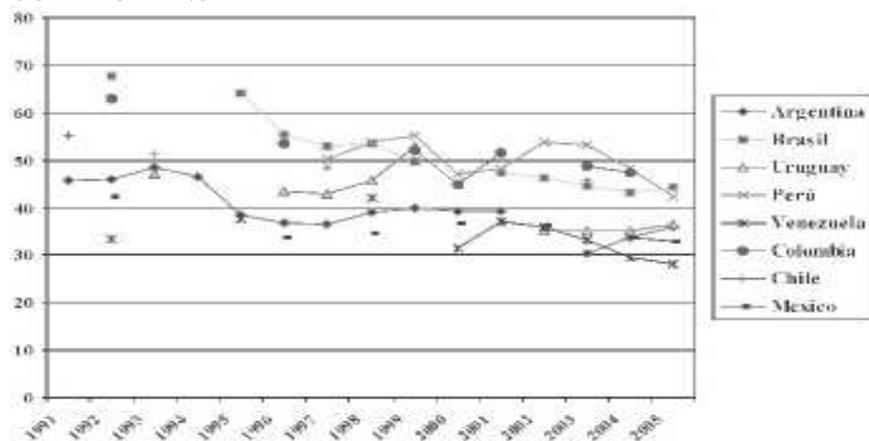
Evolución de la participación porcentual del trabajo en el producto

CUADRO N° 19

Años	Argentina	Brasil	Uruguay	Perú	Venezuela	Colombia	Chile	México
1991	45,7						55,3	
1992	46,1	67,6			33,5	63,1		42,4
1993	48,5		47,0				51,2	
1994	46,5							
1995	38,6	64,1			37,6			
1996	36,7	55,5	43,4			53,5		33,7
1997	36,5	53,0	42,9	50,3			48,4	
1998	39,1	53,4	45,6	53,7	42,0			34,7
1999	39,9	49,7	52,9	55,1		52,2	50,4	
2000	39,3			47,2	31,4	45,0		36,7
2001	39,3	47,4		48,1	37,2	51,6		
2002		46,4	35,1	53,9	36,0			36,1
2003	30,3	44,7	35,2	53,3	33,3	48,9	45,7	
2004	33,8	43,1	35,0	48,3	29,6	47,5		33,8
2005	35,9	44,2	36,4	42,4	28,1			32,8

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO N° 20



Como puede verse a partir de ambas estimaciones, se asiste a una caída secular de la participación del trabajo en el ingreso, en el periodo bajo análisis.

Con los datos de la CEPAL, para Colombia pareciera existir una relación contraria, pero se cuenta, como se había manifestado, con registros de pocos años y cuando se incluyen más datos, a partir de nuestra estimación, nuevamente aparece este país de modo consistente con la tendencia general.

En el siguiente punto se analizarán los cambios que los países en cuestión han experimentado en materia de comercio exterior, en el periodo bajo análisis.

8.2. Evolución del comercio exterior de los países seleccionados

Resulta oportuno ahora indagar la evolución que ha tenido el comercio exterior de los países bajo estudio, con el fin de intentar identificar la incidencia que el mismo puede haber tenido en materia de distribución.

Se parte de los coeficientes de apertura económica de los países seleccionados, que consisten en la habitual relación entre el promedio de las exportaciones e importaciones, respecto del producto.

Coeficientes de Apertura al Comercio Exterior

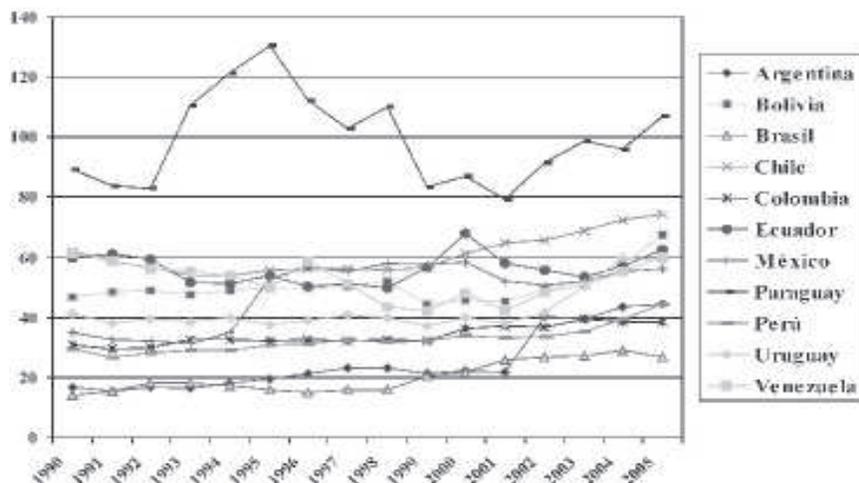
CUADRO N° 21

Años	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	México	Paraguay	Perú	Uruguay	Venezuela
1990	16,9	46,7	14,1	62,2	30,7	60,0	34,9	89,2	29,5	41,1	61,0
1991	15,6	48,4	15,5	58,3	29,5	61,1	32,5	83,6	26,7	38,1	58,7
1992	16,8	49,1	18,0	56,5	30,0	59,2	32,3	83,1	28,0	39,6	56,3
1993	16,2	47,5	18,3	54,1	32,7	51,8	31,4	110,6	28,8	38,3	55,1
1994	18,2	48,9	17,4	54,0	32,5	51,0	35,1	121,4	28,9	39,7	54,1
1995	19,7	49,7	16,0	55,9	32,1	54,0	53,0	130,7	30,7	37,7	49,9
1996	21,5	49,9	14,9	56,0	32,6	50,5	56,7	112,4	31,2	39,1	59,1
1997	23,3	50,5	15,8	56,1	32,2	51,3	55,3	102,9	32,7	40,7	51,2
1998	23,3	52,3	15,9	55,7	32,5	49,8	57,9	110,0	31,9	40,0	43,6
1999	21,3	44,2	20,2	56,8	32,2	56,5	57,6	83,3	32,0	37,0	42,1
2000	22,4	45,6	21,7	61,2	36,3	68,1	58,3	86,9	34,0	39,9	47,9
2001	21,7	45,2	25,7	64,9	37,1	57,9	52,3	79,2	33,3	38,1	42,1

2002	40,5	49,4	26,7	65,5	36,7	55,8	50,6	91,7	33,4	41,5	48,6
2003	39,2	52,0	27,1	68,9	39,5	53,5	52,2	98,8	35,3	50,1	50,6
2004	43,4	57,5	29,0	72,3	38,7	57,1	55,1	96,2	39,3	59,9	55,4
2005	44,3	67,6	26,6	74,1	38,3	62,7	56,0	106,8	44,3	58,9	60,1

Fuente: CEPAL (<http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idAplicacion=1>)

CUADRO Nº 22



Como puede apreciarse de los datos expuestos en el cuadro anterior y del gráfico ha existido una marcada tendencia hacia la apertura comercial de los países analizados, en el período bajo consideración, quizás con la única excepción significativa de Paraguay.

8.3. Relación entre apertura económica y distribución del ingreso

Resta analizar entonces si es que existe una relación estadísticamente significativa entre ambas variables, esto es: los cambios en la evolución del coeficiente de apertura económica y los cambios acaecidos en las respectivas distribuciones de los ingresos.

Para el análisis de la variable independiente se toman en consideración los datos de la CEPAL en función de los países y por cada período de tiempo y para el tratamiento de la variable dependiente se tienen en cuenta los datos de la distribución funcional conforme a la elaboración que se realizara y se tomarán de CEPAL los correspondiente a Paraguay, Ecuador y Bolivia

En el siguiente cuadro se muestran los cambios en la participación del trabajo en el producto, conforme a los datos que se disponen.

Variación de la participación del trabajo en el producto

CUADRO N° 23

Años	Argentina	Brasil	Uruguay	Perú	Venezuela	Colombia	Chile	México	Paraguay	Ecuador	Bolivia
1991									1,20	-0,90	0,50
1992	0,43								4,20	0,00	0,90
1993	2,40						-4,15		0,20	1,80	-0,20
1994	-1,96								1,10	0,10	-1,30
1995	-7,96	-3,53			4,12				1,60	0,50	-1,80
1996	-1,86	-8,54	-3,70			-9,61		-8,75	-0,10		1,30
1997	-0,26	-2,55	-0,40				-2,78				
1998	2,68	0,38	2,67	3,42	4,40			1,03	-0,90		-1,00
1999	0,73	-3,66	7,33	1,41		-1,29	1,99		-0,20		
2000	-0,52			-7,98	-10,54	-7,14		1,96	0,80		
2001	-0,03	-2,31		1,00	5,76	6,53			-1,20		
2002		-0,93	-18,00	5,79	-1,19			-0,59			
2003	-9,01	-1,75	0,16	-0,62	-2,74	-2,68	-4,67				
2004	3,53	-1,65	-0,20	-5,07	-3,67	-1,42		-2,25			
2005	2,05	1,13	1,47	-5,87	-1,46			-1,05			

Fuente: Elaboración propia.

Para los mismos periodos, los cambios en el coeficiente de apertura, han sido los siguientes:

Variación de los Coeficientes de Apertura al Comercio Exterior

CUADRO N° 24

Años	Argentina	Brasil	Uruguay	Perú	Venezuela	Colombia	Chile	México	Paraguay	Ecuador	Bolivia
1990											
1991									-5,5	1,2	1,7
1992	1,2								-0,5	-2,0	0,7
1993	-0,6						-4,2		27,4	-7,4	-1,6
1994	2,0								10,8	-0,8	1,4
1995	1,5	-1,9			-6,4				9,3	3,0	0,9

1996	1,7	-1,1	0,8			2,6		24,3	-18,2		0,1
1997	1,8	0,9	1,5						-9,6		0,6
1998	0,0	0,0	-0,6	-0,8	-6,3		2,0	1,2	7,1		
1999	-2,0	4,4	-3,1	0,0		-0,4			-26,7		
2000	1,1			2,0	4,3	4,1	0,7	0,4	3,6		
2001	-0,7	5,5		-0,7	-5,7	0,9					
2002		1,0	4,6	0,1	6,4			-7,7			
2003	17,4	0,4	8,6	1,9	2,0	2,3					
2004	4,3	1,9	9,8	4,0	4,8	-0,8	12,1	4,5			
2005	0,8	-2,3	-1,0	5,0	4,8			0,9			

Fuente: Elaboración propia.

El haber tomado los cambios en cada una de las variables -las variaciones- nos permite considerar todos los valores en una sola regresión sin tener que preocuparnos por los efectos fijos a nivel de cada país, puesto que de haber existido características estructurales no observables que diferenciaran los países y provocaran distintas tasas de participación del trabajo en el producto y/o diferentes coeficientes de apertura al comercio exterior, pues las mismas desaparecen al efectuar la operación aritmética de resta, término a término.

8.3.1. Resultados Econométricos

Se considera entonces la regresión por el método de mínimos cuadrados ordinarios y obtenemos la siguiente salida del ordenador.

CUADRO N° 25

Source	SS	df	MS		Number of bs	85
					F (2,82)	= 5.12
Model	151.782.359	2	75.8911797		Prob > F	= 0.0081
Residual	121.657.013	82	14.8362211		R-squared	= 0.1109
					Adj R-squared	= 0.0892
Total	136.835.249	84	16.2899106		Root MSE	= 3.8518
Variación de la participación de los salarios	Coef.	Std. Err.	t	P>t	[95% Conf.	Interval]
Variación de apertura	-.1874917	.0623157	-3.01	0.003	-.3114575	-.0635259
Tendencia	-.0752962	.1030211		0.467	-.280238	.1296456

MERCOSUR Y UNASUR ¿HACIA DÓNDE VAN?

		0,73			
Constante	-.1121909	.9722258 -0.12	0.908	-2.046.258	1.821.876

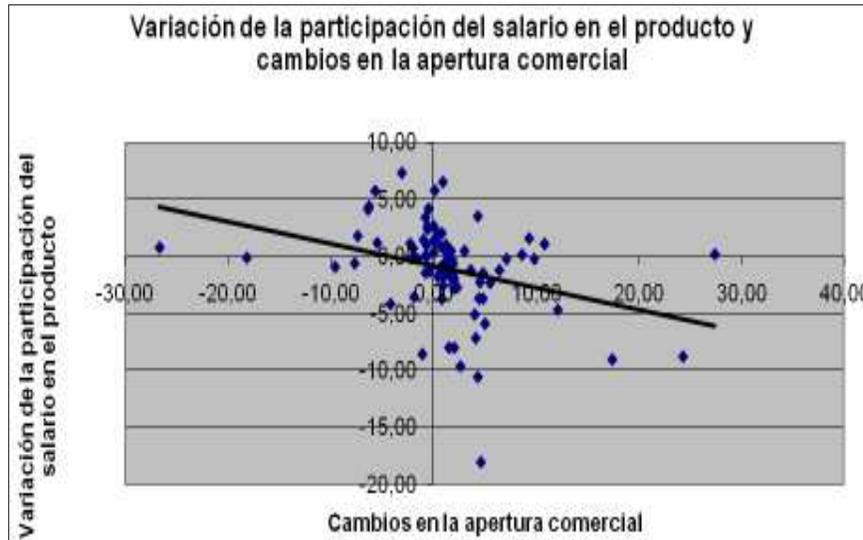
Como puede verse, existe en efecto un impacto negativo de la variación de la apertura en la distribución funcional del ingreso, siendo el mismo significativo al 0,3%. La regresión explica casi el 9 por ciento de la varianza de la variable dependiente.

Concretamente, el resultado de la regresión indica que por cada punto de aumento del nivel de apertura al comercio exterior, cae 0,18 puntos porcentuales la participación del salario en el producto.

A su vez, la variable de tendencia no posee efecto estadísticamente significativo, lo que implica que en el período bajo análisis no existe un comportamiento secular de la variable dependiente, mas allá de lo que capta la variable independiente.

El resultado anterior se puede ver de manera gráfica, a partir de la siguiente figura.

CUADRO N° 26



El cumplimiento de la hipótesis nula -la no existencia de relación entre las variables implica que deberíamos observar una distribución de las observaciones equiproporcional entre los cuadrantes-. Por el contrario, si la apertura tuviera efectivamente consecuencias nocivas sobre la participación de los salarios en el producto, pues tendríamos que ver una mayor concentración de observacio-

nes en los cuadrantes noroeste y sudeste, que es lo que en efecto se observa en el gráfico -junto con la línea de tendencia-.

Los resultados encontrados ameritan ser evaluados en sus aspectos metodológicos. El análisis posee limitaciones, la mayoría de las cuales son consecuencia directa de la escasez de datos apropiados. La cantidad de observaciones no es la misma para todos los países, y las ventanas de tiempo sin datos también varían, entre otros problemas. Con una base de datos de frecuencia anual para todos los países, podrían haberse ensayado hipótesis de efectos rezagados temporalmente.

Adicionalmente, no todos los cambios en el coeficiente de apertura se deben a una reducción de barreras al comercio sino que, además de que muchos de ellos son endógenos, cambios en los precios relativos -ocasionados en devaluaciones- pueden modificar sustancialmente el valor de un mismo nivel de exportaciones respecto del producto.

Ocurre que todos los países bajo análisis han sido partícipes de distintos esquemas de integración que sin lugar a dudas han creado como también desviado comercio, pero al mismo tiempo han experimentado transformaciones económicas -crecimiento; crisis; privatizaciones; globalización de preferencias; cambios tecnológicos; cambios educativos; etc.- que no son neutrales ni respecto a la matriz de producción ni en lo que hace a la matriz de consumos, por lo que indudablemente tienen impacto en el comercio exterior -*coeteris paribus*-.

El resultado muestra que existe una relación estadísticamente significativa -y negativa- entre el nivel de apertura y la distribución funcional del ingreso. Aunque la idea de incluir la variable de tendencia, en parte apunta a captar cambios estructurales seculares que podrían haber afectado a todos los países de modo relativamente similar, seguramente hubiera sido importante contar con otras variables que permitan enriquecer el análisis -y sortear el posible sesgo por omisión- a los efectos de poder avanzar más hacia la obtención de datos que permitan aclarar las causalidades subyacentes a los resultados encontrados.

8.4. Los objetivos fundacionales en discusión y reflexiones finales

Los resultados hallados se vinculan con los objetivos de la UNASUR, a partir de los documentos firmados por sus miembros desde la Cumbre de Cusco.

Al comienzo del trabajo, se planteó cierto escepticismo respecto a la Declaración de Cusco en el sentido de que los países signata-

rios debían procurar “...estrategias... que aseguren una más justa y equitativa distribución del ingreso...”. Y como la hoy UNASUR se inspira en esa Declaración y tiene por objetivo general crear “un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos” este proyecto de envergadura que pretende conformar una unión entre los pueblos de Sudamérica, aunque no se establece el nivel de profundización que se pretende lograr, plantea dudas sobre sus efectos en la distribución del ingreso.

El aumento de la apertura económica de los países latinoamericanos aquí estudiados parece haber tenido un impacto negativo en materia de distribución funcional del ingreso.

Es verdad que el impacto no es de una magnitud tan grande, pero como se vio en los gráficos respectivos se trata de un efecto que aparentemente no discrimina entre los diferentes esquemas de integración a partir de los cuales cada uno de los países ha visto crecer su comercio exterior, por lo que no se comprende cuales serían aquellas estrategias a las que refieren los firmantes del tratado fundacional de la CSN -hoy UNASUR-.

Aunque el Tratado constitutivo de la UNASUR -Brasilia 2008- expresamente no plantea la creación de una zona de libre comercio, sí dicen las naciones firmantes estar:

“INSPIRADAS en las Declaraciones de Cusco (8 de diciembre de 2004), Brasilia (30 de septiembre de 2005) y Cochabamba (9 de diciembre de 2006)”.

A su turno, en la declaración de la Primera Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana -Brasilia 2005- se expresa: “Solicitar a los secretariados de ALADI, del MERCOSUR, de la CAN y de CARICOM, con la concurrencia de Chile, Guyana y Surinam, que preparen, a más tardar en el primer semestre de 2006, estudios sobre la convergencia de los acuerdos de complementación económica entre los países de América del Sur. Estos estudios deberán incluir el objetivo de conformar gradualmente una zona de libre comercio sudamericana así como la complementación de las economías de los países de América del Sur y la promoción de su crecimiento y desarrollo, tomando en consideración la reducción de asimetrías existentes y preservando los avances adquiridos en la resolución 59 del Consejo de Ministros de ALADI, en el caso de los países partes o miembros de esa organización”.

Conforme a estos antecedentes parece evidente que la UNASUR tiene como objetivo mínimo en cuanto a grados de integración la creación de una zona de libre comercio.

Aunque se han producido documentos conjuntos de las Secretarías Generales del MERCOSUR, Comunidad Andina y ALADI que

estudian los procesos de convergencia de los países en materia de reducciones arancelarias, no existen documentos en lo que hace al estudio del impacto del comercio en la distribución del ingreso. Tampoco hay estudios sobre la convergencia de parámetros distributivos entre los países sudamericanos -tan solo un estudio de la CEPAL sobre asimetrías-.

Por tanto, no existen garantías de que el proceso de integración en marcha no ocasione perjuicios distributivos hacia dentro de los países firmantes.

Reflexiones finales

El impacto del comercio internacional en la distribución del ingreso ha sido siempre un tema de particular interés, más aún en el caso de países subdesarrollados.

La sugerencia de muchos organismos internacionales como el Banco Mundial o la Organización Mundial de Comercio ha sido siempre en el sentido de reducir las barreras al comercio, sosteniendo que los países con abundancia de mano de obra no calificada y escasez de capital se beneficiarían a partir de mejoras salariales y reducciones en el costo de sus inversiones, ocasionadas por los nuevos flujos comerciales.

A su vez, los procesos de regionalización avanzan de manera drástica prácticamente "obligando" a los países a tomar partido en alguno de ellos.

En Sudamérica el dilema no está ausente. Estados Unidos presiona para que las naciones americanas converjan en el ALCA, obteniendo la firma de numerosos tratados bilaterales de libre comercio. Venezuela reacciona a las negociaciones de países de la Comunidad Andina denunciando el esquema y solicitando su inclusión en el MERCOSUR. La Comunidad Andina y el MERCOSUR a su vez negocian la conformación de un espacio de integración más amplio para los países sudamericanos. En cada uno de estos procesos la variable del impacto de la integración en materia de distribución y pobreza es central.

No sorprende entonces que en los sucesivos documentos que pavimentan el camino de la construcción de la UNASUR aparezca una y otra vez la preocupación por el impacto que el proceso pueda tener, en ese sentido.

Este trabajo aporta evidencia que indicaría que la mera expansión del comercio, en todo caso ha tenido un impacto distributivo negativo, reduciendo la participación de los salarios en el producto generado por las economías sudamericanas.

No obstante, el avance de las áreas de trabajo de las Secretarías del MERCOSUR, la CAN y ALADI parece priorizar la construcción de una zona de libre comercio y la integración energética, no apareciendo medidas ni instrumentos con fines redistributivos o que busquen amortiguar los impactos que es esperable que el proceso produzca.

Por esta razón se concluye que los objetivos declarados en los documentos constitutivos de la CSN y la UNASUR en materia distributiva, revisten una naturaleza retórica.

Bibliografía

- BERRETONI Daniel y CICOWIEZ Martín (2005), "El Acuerdo de Libre Comercio Mercosur-CAN: Una Evaluación Cuantitativa". *CEPAL*, en la Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos 33. Chile.
- BHAGWATI Jagdish (1978), "Foreign Trade Regimes and Economic Development: Anatomy and Consequences of Exchange Control Regimes". Cambridge, MA.: *Ballinger for the National Bureau of Economic Research*.
- FRENCH DAVIS Ricardo (1979), *Economía Internacional: Teorías y políticas para el desarrollo*. Fondo de Cultura Económica, México.
- GASPARINI Leonardo - CRUCES Guillermo (2008), "Una Distribución en Movimiento: El Caso de Argentina", en: Documentos de Trabajo, CEDLAS, N° 78, noviembre.
- GOLDBERG Pinelopi and PAVCNIK Nina (2007), "Distributional Effects of Globalization in Developing Countries". *NBER Working Paper* No W12885.
- KRUGMAN Paul, OBSTFELD Maurice (1999), *Economía Internacional: Teoría y política*. Mc Graw Hill, España.
- KEIFMAN Saul (2006), "Economic openness and income inequality: deconstructing some neoliberal fallacies", en: *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*, Buenos Aires, Argentina.
- KRUEGER Anne (1978), "Foreign Trade Regimes and Economic Development: Liberalization Attempts and Consequences". Cambridge, MA.: *Ballinger for the National Bureau of Economic Research*.
- LINDENBOIM Javier, GRAÑA Juan, KENNEDY Damian (2005), "Distribución funcional del ingreso en Argentina: Ayer y Hoy". *Documento de Trabajo* 4. CEPED.
- MATUSZ Steven, TARR David (1999), "Adjusting to trade policy reform", Policy Research Working Paper Series 2142, The World Bank.
- PORTO Guido and GALIANI Sebastian (2008), *Trends in Tariff Reforms and Trends in the Structure of Wages*. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1083908>

BLANCA

CONCLUSIONES

En una proyección de futuro a mediano plazo, no es posible afirmar que exista una convergencia de motivaciones políticas que haga suponer la viabilidad de la propuesta de UNASUR como un nuevo paradigma de integración. Existen insuficiencias históricas regionales que tienen continuidad y que las acciones emprendidas no se encaminan a superar. La lógica política de los gobiernos es diferente como también lo es su concepción de integración y de desarrollo económico. Priman los intereses nacionales sobre los comunes y el esquema propuesto no escapa a la evolución general de los procesos latinoamericanos de integración. Ellos han estado atados a la correlación de fuerzas económicas y políticas a nivel mundial y si bien los factores externos de alguna manera han incidido, los mayores obstáculos se encuentran a nivel regional. Hay ausencia de una concepción esencial de la integración como instrumento del desarrollo y que conduzca a la adopción de políticas sobre la base de un claro consenso social, político e ideológico que avale las estrategias derivadas y relativas a las prioridades regionales a largo plazo. Es por ello imprescindible tener una concepción clara y propia de la integración.

Tampoco la UNASUR representa una manifestación de una posible necesidad de “pertenencia” geopolítica a un bloque. Cada país tiene una concepción diferente sobre su pertenencia, así Argentina la reduce al ámbito subregional del MERCOSUR, Brasil a Sudamérica, Venezuela la amplía a América Latina, pese a incorporarse al MERCOSUR y centrar sus esfuerzos en el ALBA. Es por ello que el gran desafío para el nuevo proyecto sudamericano es diseñar estrategias que permitan a los socios percibir la integración como un proceso de suma positiva, en términos de crecimiento económico y de una distribución equitativa del ingreso, entendiendo que sólo a través de ella es posible tener una voz común en los foros internacionales para incidir en el diseño de las políticas globales que garanticen contenidos más justos y favorables para la región.

La UNASUR como hecho político sólo tiene posibilidades de consolidarse si la población y los dirigentes políticos asumen su pertenencia sudamericana, de allí que resulta necesario fortalecerla en el imaginario colectivo. De otro modo, la integración se aleja cada vez más de las poblaciones y cunde el escepticismo generalizado en la sociedad al resultar un proyecto que les resulta ajeno a sus expectativas, restando legitimidad a los acuerdos e impidiendo la formación de un sentido de pertenencia regional de sus poblaciones. La vía para ello es una reconversión “solidaria” en la que los individuos se sientan actores y destinatarios de la integración y, para que la idea sea atrayente y compartida por los pueblos, deben lograrse resultados a corto y mediano plazo teniendo en cuenta que el área es una de las que exhibe los mayores niveles de inequidad y exclusión social.

El perfil político progresista de algunos gobiernos de América del Sur como nueva variable en el contexto sudamericano no influye como ventaja para la integración latinoamericana, ya que las discrepancias comerciales, el disenso en materia de seguridad y las divergencias con relación al objetivo estratégico del proyecto regional, están presentes en cada uno de los gobiernos, sin mencionar los históricos y nuevos conflictos fronterizos. Prima el interés nacional sobre el regional, los intereses domésticos sobre las necesidades de desarrollo de la región. Así la pertenencia regional, como variable, se ve afectada y sin ninguna gravitación.

La tan mentada integración energética como factor clave de una articulación regional lo ha sido en función de paliar el déficit doméstico derivado del incremento del precio del petróleo en el mercado internacional, llevando a los países a buscar un trato preferencial y fuentes de aprovisionamiento futuro como consecuencia de ese déficit. Lo que se debate es si unos u otros emprendimientos son viables o convenientes a los intereses energéticos de cada país, sin que ello haga suponer un real proceso de integración. Las acciones emprendidas no son más que una serie de acuerdos que se reducen a ampliar la interconexión física, la cooperación y / o interconexión energética para el transporte del gas o la electricidad sin que haya un proyecto político de largo plazo que garantice un desarrollo subregional sustentable. Esto conduce a una confusión conceptual en cuanto a los alcances, objetivos e instrumentos de la integración. La integración energética se ve condicionada por las distintas visiones ideológicas sobre el papel del Estado y la concepción de desarrollo; la ausencia de una visión común en materia de inserción internacional, que ha provocado el debilitamiento de las relaciones intrarregionales como consecuencia de la firma de tratados de libre comercio con países extrarregionales; las disputas por el liderazgo regional y el predominio de intereses foráneos en la región.

En lo atinente a la dimensión jurídico-institucional del nuevo proceso persisten las insuficiencias institucionales que han caracterizado a la integración latinoamericana. Se privilegia lo intergubernamental en desmedro de la supranacionalidad. Subsiste una cultura política que delega y concentra la toma de decisiones en los poderes ejecutivos sin la intervención de las instancias parlamentarias o por mecanismos plebiscitarios más amplios. Por ello es que nos enfrentamos ante procesos “de arriba hacia abajo”, facilitados por la inexistencia de una institucionalidad desarrollada y efectiva, con normativas y procedimientos democráticos claramente delineados que garanticen la participación y derechos a la ciudadanía. Continúa la tendencia de los gobiernos ha reducir la actuación y protagonismo de las instituciones en los procesos de integración para asumir ellos mismos la conducción. La estructura institucional mínima que adoptó, tratándose de un proceso incipiente, hace pensar en un destino incierto al reeditar las falencias históricas que conspiraron contra la integración.

En el ámbito de las propuestas financieras, la creación del Banco del Sur abre la esperanza de construir una alternativa al sistema financiero internacional y de “financiar el desarrollo económico y social” en la región. Sin embargo, mientras no se superen las divergencias políticas entre sus miembros sobre cuestiones centrales, como son las políticas de inversión que se van a privilegiar y los criterios de elegibilidad de los destinatarios de los créditos. La propuesta seguirá inscrita en el plano de la retórica y no logrará pasar al de las acciones concretas.

Por tanto, las acciones que se han emprendido hasta la actualidad se limitan al área de infraestructura y energética. Aunque éstas permiten mejorar la conexión física entre los países, no son elementos suficientes para otorgar una mayor gravitación en el concierto internacional ni implican motorizar el desarrollo socio-económico de los pueblos. Esto lleva afirmar la naturaleza retórica del discurso contenido en los documentos y declaraciones.

De allí que, como afirma Tunnermann Bernheim (1995:155), el gran desafío es “...reinventar el proceso de integración, que por cierto no se limita únicamente a la economía y los mercados, sino que es un amplio proceso político y cultural”.

BLANCA.



Se terminó de imprimir en noviembre de 2009 en

LERNER EDITORA SRL

Duarte Quirós N° 545, L. 2 y 3, CP. 5000,
Córdoba, República Argentina

BLANCA