

75.07.0000

# LA INTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA SITUACIÓN Y PERSPECTIVAS

Luis MAIRA  
Mónica HIRST  
Roberto RUSSELL  
Fernando MASI  
José Félix FERNÁNDEZ E.  
Graciela RÓMER



**FLACSO  
PARAGUAY**

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES (FLACSO)

**REG.** 00004928  
**CUT.** 16909  
**BIBLIOTECA - FLACSO**

Primera Edición: Mayo de 2007

**BIBLIOTECA - : ) - E C**  
**Fecha:** 09-07-2007  
**Carrera:**  
**Proveedor:**  
**Categoría:**  
**Donación:** Flacso Paraguay

© FLACSO / Paraguay

Edición: Feliciano Peña

Impresión: Ediciones y Arte S.A.

Asunción - Paraguay

Hecho el depósito que marca la ley

# Índice

Presentación .....	5
Francisco Rojas Aravena - Prólogo .....	9
Luis Maira .....	17
Mónica Hirst .....	71
Roberto Russell .....	81
Fernando Masi .....	111
José Félix Fernández Estigarribia .....	161
Graciela Römer .....	193
Domingo Rivarola - Clausura .....	217

## Presentación

*Los textos que aparecen en esta publicación, la primera que realiza el Programa FLACSO/Paraguay, corresponden a las exposiciones realizadas durante el Seminario sobre **La Integración en América Latina: situación y perspectivas**. Este evento fue el acto de instalación oficial en el país de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y en varios sentidos dicho acontecimiento puede ser considerado como un hito de enorme relevancia en el campo académico paraguayo.*

*La larga hegemonía de sucesivos regímenes autoritarios, entre otras razones, ha sido el hecho determinante en el dificultoso avance de toda manifestación del pensamiento libre y creativo. En ese estéril contexto, sólo pudieron darse expresiones intermitentes de la cultura crítica y creativa. En este marco, el caso paraguayo representa una realidad histórica muy diferente a la que se dio en la mayoría de los países latinoamericanos en los que, si bien con interrupciones bien conocidas, la vigencia prolongada de un ordenamiento democrático permitió el fortalecimiento de las instituciones de educación superior y de investigación. Por consiguiente, no resulta extraño que el viraje político experimentado en el país a fines de la década del ochenta, fue una inequívoca oportunidad de estimar no solamente el tremen-*

*do rezago al que la era autoritaria sumió al Paraguay y sino también la magnitud de los desafíos que deben ser asumidos en medio de otros complejos procesos que se irradian desde otras regiones y continentes.*

*Precisamente, el tema encarado en el seminario constituye una señal clara de esta encrucijada, dado que en esta coyuntura se desvanecen definitivamente su histórica situación de mediterraneidad y, consecuente con ella, una cultura caracterizada por la introversión y la reticencia a buscar caminos más viables y efectivos de inserción en el escenario regional y mundial.*

*Al contar como eje el Mercosur y la cuenca sudamericana, el debate presentado refleja el nuevo horizonte que se presenta al Paraguay, en torno al cual el país debe concentrar un enorme y sostenido esfuerzo de comprensión. En esta oportunidad, lo hace a través de un grupo de especialistas de renombre y lucidez, a quienes la FLACSO les expresa su más alta apreciación, tanto por la excelencia de sus exposiciones como por el compromiso de mantener viva su cooperación con la comunidad académica paraguaya.*

*El libro mantiene la secuencia de las exposiciones y el estilo fluido y de diálogo con las que fueron expresadas. Además, se ha tratado de mantener las interrogantes que se suscitaron, tanto de parte de los expositores como del público que participó en el evento.*

*Finalmente, la FLACSO agradece al Ministro de Relaciones Exteriores, Dr. Luís Ramírez Lezcano y a la Ministra de Educación y Cultura Lic. Blanca Ovelar de Duarte, por el firme apoyo prestado en la realización del seminario y en la instalación de la FLACSO en el Paraguay. Asimismo, un franco agradecimiento a*

*Luís Maira, Mónica Hirst, Roberto Russell, Fernando Masi, Graciela Romer y José Félix Fernández Estigarribia por sus lúcidas y valiosas participaciones.*

Domingo M. Rivarola  
FLACSO/Paraguay

## Prólogo

### INTEGRACIÓN: UN PROYECTO POLÍTICO-ESTRATÉGICO

Este libro, **La Integración en América Latina. Situación y perspectivas**, da inicio a las actividades académicas de FLACSO en Paraguay, por medio de un Proyecto que lidera Domingo Rivarola. El que la primera reflexión sea sobre los procesos de integración regional, marca desde el inicio, el sello de la FLACSO-Paraguay, el sello latinoamericano y la preocupación simultánea por el desarrollo y la integración, por medio de la formación, la investigación y la cooperación técnica.

Tal como lo señalaron los diferentes expositores, estudiar y debatir sobre las políticas de integración en el MERCOSUR y más en general en Sudamérica, es adentrarse en la articulación de las políticas globales, regionales y domésticas de los Estados sudamericanos en su inserción internacional. Ello nos plantea el dilema de si la región es una o se encuentra fragmentada en diferentes polos, con baja articulación. El debate de fondo que abordó el Seminario Internacional fue cuántas Américas Latinas reconocemos en el momento presente. Y frente a esa realidad fragmentada, cuáles son los mejores caminos para diseñar opciones de políticas capaces de producir interlocución, diálogo y acuerdos que puedan posibilitar más coordinación de políticas y mayores complementariedades de intereses, que permitan lograr

acuerdos sólidos que desemboquen en más asociación e integración.

Para esta reflexión, análisis crítico y sugerencia de políticas FLACSO-Paraguay reunió a un grupo de destacados académicos del MERCOSUR, con la más amplia producción en la materia: Luis Maira, Mónica Hirst, Roberto Russell y Graciela Römer. Junto a ellos, autoridades políticas paraguayas entre las que se destacaron el Canciller, Rubén Ramírez; la Ministra de Educación y Cultura, Blanca Ovelar de Duarte, e importantes académicos del país: José Félix Fernández Estigarribia y Fernando Masi.

La lectura de los textos de este libro me lleva a presentar algunas ideas en esta Introducción que pueden servir para remarcar la centralidad de los procesos de integración en América Latina y el Caribe, como Proyecto Político – Estratégico.

Los procesos de integración han pasado a constituirse en una demanda urgente e indispensable en el contexto de la globalización. El denominado proceso de globalización es el factor que mayor incidencia posee en el sistema de actores y agentes económicos, políticos, sociales y culturales; tanto en jerarquización como en sus capacidades de acción y reacción. La globalización –entendida en sus múltiples componentes y no sólo en el económico– se constituye en el fenómeno crucial en las relaciones de poder globales, con la excepción del poder militar. El peso de las variables externas es cada vez mayor en la política doméstica, estableciendo condicionalidades globales sobre las decisiones del desarrollo nacional. De allí la importancia de generar visiones, orientaciones y coordinaciones sobre este conjunto de acelerados cambios.

La emergencia de una nueva agenda internacional, en donde crecientemente se ubican temas globales, obliga a la región latinoamericana a diseñar respuestas coordinadas entre los Estados, y entre estos y los actores no estatales, para enfrentar estos nuevos procesos y sus consecuencias nacionales y regionales. La asociación para la cooperación aparece como una demanda efectiva que se debe enfrentar si se quieren satisfacer los intereses nacionales. De allí la necesidad de superar las deficiencias del multilateralismo y avanzar hacia un modelo de mayor cooperación, dentro de un marco que busque concitar reglas básicas de convivencia y las normas que posibiliten una vida en común que aminore el conflicto y la polarización, y que potencie la participación y la consulta entre los países de la región.

Las transformaciones políticas, económicas, sociales y culturales que han marcado a la región de América Latina y el Caribe en las últimas dos décadas, desde el fin de la Guerra Fría, han impactado de manera determinante los procesos de construcción democrática como en los referidos a la integración regional y subregional.

El crecimiento económico de la región muestra un cambio de tendencias a partir del año 2002/2003. En la primera etapa, desde la crisis asiática hasta el 2002 las tendencias de crecimiento fueron negativas o de muy bajo crecimiento, fue un quinquenio perdido para el desarrollo y para el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas. Esta tendencia comenzó a cambiar en el año 2003, ese año 13 países de la región tuvieron un crecimiento mayor al promedio regional, que fue de un 2%. En los años 2004 y 2005 las cifras de crecimiento de la región alcanzan un 6% y un 4%, y en el 2006 alcanzará un 5%. La cifra que proyecta CEPAL para el año 2007 es de un 4.7%.

La complementariedad entre los distintos niveles de integración es compleja; las agendas subregionales, regionales, hemisféricas y globales abordan y ponen énfasis diferentes en diversos aspectos. En ellos las arenas y los escenarios en que se desarrollan impactan a los más diversos actores. De allí que es esencial el producir coordinación. Sin ella cada uno de los procesos será visto desde una perspectiva sectorial sin ningún tipo de vínculo entre ellos, y en definitiva, se reafirma la fragmentación y las reducidas capacidades de concertación transnivel desde lo binacional a lo global.

De ahí la necesidad de asumir la integración como un proyecto político estratégico que pueda proyectar una presencia más sólida y competitiva de América Latina en el mundo. La declaración final de la II Cumbre Sudamericana realizada en Cochabamba los días 8 y 9 de diciembre de 2006, menciona la necesidad de profundizar la integración a través del diálogo político que, a su vez, permita fortalecer un desarrollo más equitativo e integral basándose en ciertos principios rectores como la solidaridad, la búsqueda de la equidad, la superación de asimetrías y el respeto a la integridad territorial y autodeterminación de los pueblos. ([www.cumbrecochabamba.bo](http://www.cumbrecochabamba.bo))

A pesar de que en el año 2006 los procesos de integración mostraron importantes flaquezas, no se puede obviar que durante los últimos años se desarrollaron en América Latina y el Caribe enjundiosas iniciativas y acuerdos que podrían contribuir a generar un mejor clima de oportunidades a dichos procesos. Es en esta línea que podemos mencionar al menos tres aspectos que han enmarcando un cambio cualitativo en la diplomacia regional y en la forma de inserción global:

En primer lugar, en Latinoamérica como efecto de la globalización económica y acuerdos subregionales, las relaciones de interdependencia son cada vez más efectivas y vinculan las más

diversas áreas, obligando a una mejor coordinación de políticas. En algunos casos se ha avanzado hacia una mayor coordinación en temas y áreas de la integración que le otorgan un carácter estratégico, generando una multitud de redes de interdependencia que pueden ser positivas, como aquellas que promueven la democracia, la complementación económica y el desarrollo; pero también las hay de carácter negativo que están emergiendo con fuerza, principalmente en relación con la criminalidad transnacional.

En segundo lugar, y principalmente en el marco sudamericano, se rompieron las hipótesis de amenaza militar derivadas de una geopolítica autoreferente. Las vinculaciones de cooperación a partir de la resolución de conflictos fronterizos y de mayor inserción en temas de seguridad internacional, ha cambiado referentes de la seguridad y defensa de los países mayores de esta subregión.

Y por último, la región se encuentra vinculada a través de una activa y densa red de conferencias, de una “*Diplomacia de Cumbres*” tanto de carácter hemisférica, regional, y extraregional; además de las Cumbres subregionales.

A lo largo de la última década y media, se establecieron y desarrollaron una serie de nuevas iniciativas tendientes a la conformación de acuerdos de libre comercio, uniones aduaneras o sistemas de integración amplias que tendían a la conformación de comunidades económicas y/o políticas subregionales. Estas renovadas iniciativas buscan superar procesos de integración de larga data, la mayoría provenientes desde fines de la segunda post Guerra Mundial.

No obstante los logros alcanzados, las debilidades de los procesos integracionistas están radicadas, de acuerdo con

CEPAL<sup>1</sup>, en cinco áreas fundamentales: i) ausencia y debilidad de instancias de resolución de controversias; ii) las normas internacionales acordadas no se transforman en leyes nacionales; iii) carencias de una efectiva institucionalidad comunitaria; iv) ausencia de coordinación macroeconómica; y v) trato inadecuado a las asimetrías en los diversos esquemas de integración. A las debilidades anteriores es necesario adicionar que en lo referido a las cuestiones puramente económicas, el comercio interregional aun es muy bajo, sólo alcanza un 15%.

En la actualidad los procesos integradores sufren de un déficit de certidumbre, -tal como se destaca en las secciones del libro- que se manifiesta en debilidades en las normas y reglas jurídicas. Sin un mayor peso institucional que sea capaz de efectivizar los acuerdos presidenciales y ministeriales en propuestas específicas y en normas nacionales vinculantes, los agentes económicos tendrán pocos incentivos para realizar inversiones y desarrollar los procesos que se busca fomentar. Por el contrario, se genera una fatiga con el proceso integrador que redundará en un retroceso, y esto en definitiva se manifiesta en acuerdos y consensos de más alto nivel que no se traducen en cursos de acción efectivos que hacen que las percepciones sean cada vez menos positivas. Una posible línea de acción para romper esta inercia, sería plantearse que “la inversión más rentable es invertir en credibilidad” para fortalecer los procesos de integración. Una conclusión y recomendación similar la habíamos efectuado en un análisis del proceso de diplomacia de cumbres.<sup>2</sup>

---

1 CEPAL. Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y Caribe. Tendencias 2005. Santiago.

2 Francisco Rojas Aravena (Ed), *Multilateralismo Perspectivas latinoamericanas*. Nueva Sociedad / FLACSO, Caracas, 2000.

Igualmente, sin un efectivo sistema de solución de controversias, los litigios serán transferidos fuera de la región, con mayores costos monetarios, pero principalmente políticos al evidenciar una de las debilidades mayores de los diversos procesos de integración. La creación de un régimen regional de solución de controversias podría otorgar un espacio de mayor autonomía para tratar las diferencias en la región, evitando su transferencia a instancias jurisdiccionales internacionales. Ello fomentaría el desarrollo de capacidades efectivas en la región en esta área de vital importancia y en la que la región ha demostrado que se puede avanzar cuando hay voluntad política.

En la región el proceso de diplomacia de conferencias, o diplomacia de cumbres, se encuentra en un momento que parecería indicar un agotamiento. Si bien esta forma de diálogo y articulación internacional ha involucrado plenamente a los países latinoamericanos y se ha convertido en una de las principales fuentes de construcción de espacios para la concertación de políticas en el ámbito subregional y regional, la falta de concreción de las iniciativas más relevantes genera pérdida de energía y voluntad política. Con ello la fuerza de las dinámicas integradoras se frustra, lo que redundará en una mayor pérdida de energía y voluntad en el proceso de carácter más general, que terminan por perder credibilidad y se erosiona su legitimidad.

Las coordinaciones sectoriales son fundamentales, sin ellas los impactos de la globalización generarán mayores asimetrías, en especial en lo referido a cuestiones macroeconómicas tales como políticas cambiarias, monetarias y fiscales. Sin coordinación de políticas la complementariedad se debilitará, los costos de transacción se incrementarán y cada país tendrá incentivos para desarrollar su propia opción, rompiendo con las reciprocidades esenciales que el proceso demanda.

Este conjunto de temas se ve aún más tensionado por las negociaciones paralelas entre la búsqueda de un Acuerdo de Libre Comercio con los Estados Unidos *versus* el desarrollo de iniciativas intraregionales. También los problemas de gobernabilidad de la región afectan no sólo la calidad de las políticas específicas sino que inhiben el desarrollo de políticas de Estado. Lo anterior evidencia la erosión del soporte político y social de las políticas, generando vacíos que se transforman en retrocesos de los procesos integradores.

La concertación efectiva de políticas permitirá articular mejores opciones. Estas se traducirán en un mayor margen de maniobra, en un incremento de las capacidades para estar entre los formuladores de reglas en algunas áreas sensibles. La articulación de políticas, en especial de las políticas exteriores, le otorgará un sentido y una dirección al proceso y contribuirá de manera decisiva a formar una cierta identidad. En el caso de América Latina el sentido democrático le ha dado un carácter y una proyección particular; que se han transformado en un elemento cohesionador de políticas de defensa de la democracia en momentos de incertidumbre. Todo ello permite reafirmar las perspectivas que con voluntad política y metas específicas – definidas en forma concertada – se podrá retomar la senda de la integración regional para lograr el bienestar de las grandes mayorías.

**Francisco Rojas Aravena**  
Secretario General FLACSO

Luis Maira\*

LA INTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA:  
SITUACIÓN Y PERSPECTIVAS\*\*

Siempre fue un agrado venir al Paraguay. Estuve aquí la primera vez en 1966 y como lo recordaba José Félix Fernández Estigarribia, mantuve una porfiada presencia en este país que es parte del corazón de América del Sur. Por ello, constituye un doble placer venir a participar en la instalación de la sede de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) en Asunción: volver a Paraguay y acompañar el inicio de la gestión como Director de Domingo Rivarola, una figura relevante en la sociología latinoamericana.

El tema que me han propuesto, se resume en la idea “América Latina y el proceso de integración”. Deseo ordenar mi exposición en torno a cuatro notas: en primer lugar, me interesa mostrar

---

\* Luis Maira, chileno y ha participado intensamente en la vida académica y política de su país en las últimas décadas. Fue Diputado en tres períodos desde 1965 - 1973. Vivió 11 años en el exilio en México, donde fue fundador del CIDE y el primer Director del Instituto de Estudios de Estados Unidos. De regreso a su patria fue uno de los dirigentes del movimiento democrático que puso término a la dictadura de Pinochet. Secretario General del Partido Socialista y Ministro de Planificación y Cooperación. Fue Embajador de Chile en México y desde agosto de 2004 es Embajador de Chile en Argentina. Autor de 14 libros y de más de 100 artículos académicos sobre relaciones internacionales de Estados Unidos y de América Latina.

\*\* Conferencia dictada con ocasión de la inauguración de la sede de FLACSO en Asunción, Paraguay 23 de octubre de 2006.-

cómo el proceso de integración es una demanda externa, que esta vez se proyecta sobre América Latina desde la racionalidad y la lógica del gran cambio internacional de los años recientes. Segundo, hacer una reflexión sobre qué es hoy América Latina a la luz de esas modificaciones y cambios tan sustantivos. Tercero, observar directamente el proceso de integración, acotado al espacio sub-regional de América del Sur, a los doce países que la conforman. Y finalmente quiero cerrar esta exposición con una reflexión sobre las tareas para impulsar la integración de América del Sur, con sus luces y sus sombras, sus posibilidades y desafíos.

La pregunta inicial sería la siguiente: ¿En qué mundo estamos y de qué modo impacta el espacio latinoamericano? Nunca debemos olvidar que el mundo del que es parte América Latina, como una región secundaria, determina muy nítidamente nuestras estrategias internacionales y nuestros espacios. No podemos prescindir de ese gran entorno externo al que cada cierto tiempo se nos ocurre culpar de todos nuestros infortunios y desgracias, para pendularmente, también, retornar a una mirada más introvertida, más latinoamericana para encontrar aquí las causas de nuestros atrasos y limitaciones.

En cualquier caso, el entorno externo es un primer asunto a tener en cuenta en cualquier examen de la integración y aquí partiría subrayando la inmensa, y no siempre bien apreciada significación de ese pequeño “big bang” del desarrollo mundial, que ocurrió entre los años 1989 y 1991, en que asistimos brusca y contra todo pronóstico - superando incluso la capacidad de prevención de la comunidad de inteligencia de los EE.UU. que trabaja para predecir las grandes tendencias estratégicas del mundo - al ocaso de la Unión soviética, uno de los actores que organizó el mundo de la postguerra, la URSS, desapareció y, con ella, todo un proyecto que determinaba la lógica del escenario

global. El fin del bipolarismo y de la guerra fría fue un hecho tan inesperado como el detonante de una modificación en el funcionamiento del sistema internacional.

El más grande de los historiadores vivos de hoy, Eric Hobsbawn, calificó esto como “un cambio epocal”. No como una mera reestructuración del sistema internacional como otras que se habían dado durante el mismo siglo XX, sino como el fin de una era histórica; como una suma de los cambios de mayor trascendencia que se producen desde las grandes revoluciones liberales del siglo XVIII. Nos remeció el término de una era y el comienzo de otra nueva; una era que desde el punto de vista del funcionamiento del sistema internacional estaba bien reflejada en la idea del bipolarismo: en la hegemonía de dos potentes actores, las mayores superpotencias de la historia, vencedoras de la segunda guerra mundial y del eje nazi-fascista y el nacionalismo japonés. Es decir, la Unión Soviética y los EE.UU.

Pero como la mayoría de los teóricos de las relaciones internacionales lo percibieron desde el comienzo, estábamos frente a dos superpotencias que tenían tras sí un proyecto del hombre, del mundo y de la historia, sustancialmente antagónicos. Era la confrontación entre dos sistemas económicos y sociales, entre dos formas de organización política: “o vivir como en Washington o vivir como en Moscú”, sostuvo George Kennan, el famoso estratega norteamericano y embajador en la Unión Soviética, poco después de la segunda guerra mundial.

El experto neoconservador, Norman Podhoretz, uno de los principales autores de la corriente que precedió al ascenso del presidente Reagan a la Casa Blanca, escribió un libro en vísperas de la elección presidencial de 1980 que tituló *The Present Danger*. Su idea sobre “el peligro actual” llevaba ya en su formulación la concepción que más tarde, se haría famosa en la nueva teoriza-

ción de Samuel Huntington: “un choque de civilizaciones”. La idea del choque de civilizaciones para Podhoretz consistía en la incompatibilidad entre la concepción de la vida y la organización del Estado y la economía en el modelo soviético y en el modelo norteamericano.

El proponía una ofensiva profunda de Estados Unidos, como la hizo Ronald Reagan, para arrinconar y tratar de derrotar al que se percibía, en ese momento como una potencia mas fuerte que los EE.UU. incluso como una potencia militar. Por lo tanto, la lógica dominante en el mundo, prácticamente desde el fin de la segunda guerra mundial hasta el final de la Unión Soviética, estuvo dada por la idea de la bipolaridad.

La Unión Soviética y los EE.UU. eran los líderes, en todos los frentes, de un extenso bloque de países, por más que hubo unas cuantas naciones que intentaban desmarcarse en el difícil espacio del no alineamiento. Los EE.UU. y la Unión Soviética eran así las cabezas política, militar, económica y tecnológica de dos grandes bloques en los que se dividía el mundo durante la guerra fría. Podemos agregar que no es posible encontrar otro momento en la historia contemporánea en el cual la organización que hacía parte de nuestro sentido común internacional, se modificara tan drástica y sorpresivamente como al final de los años ochenta.

Pero lo más notable, y lo que hace al cambio epocal del que habla Hobsbawm, es que la sustancial reestructuración del sistema internacional, tuvo lugar en los mismos años en que maduraba una profunda revolución científico-técnica, la tercera revolución industrial que trajo nuevos sectores líderes en la economía, como la micro electrónica y la computación, la industria de nuevos materiales y las bio-tecnologías, que posibilitaron una nueva manera de concebir el proceso productivo con más

automatización y robotización. Obviamente, esto reordenó el funcionamiento de las empresas y le dio una nueva dimensión a la corporación transnacional, que terminó modificando la propia visión del Estado, reduciendo la soberanía, y colocándonos en un terreno nuevo, desconocido, desconcertante. Los latinoamericanos vivimos muy mal ese cambio; nos molestó la globalización; por largos años la gente que se sentía progresista entendía que su tarea era exorcizar la globalización, más que aprender a navegar en ella, a “surfearla” como gráficamente dijimos en un encuentro en 1994, bajo la convocatoria de la UNESCO, en Brasil.

Gobernar la globalización, navegar sobre ella, movernos con sus dificultades y sus problemas, y entenderla: eso coincide con lo que ya nos enseñaron los maestros de las ciencias sociales en el siglo XIX: que la realidad no hay que negarla, hay que tratar de conducirla. Pero en América Latina, por largo tiempo, se ha esfumado esa tendencia; se prefiere condenar los aspectos negativos de este proceso de desarrollo de las fuerzas productivas y no intentar trabajar con sus dificultades, dentro de ella, para convertir los elementos del cambio tecnológico y la reorganización del sistema internacional en algo que nos permita un mejoramiento de las condiciones de vida y del desarrollo de los países de América Latina.

Lo que se debe decir es que con este cambio epocal, estamos ante el mayor ajuste internacional en un largo tiempo ¿Que vino después del fin de la Unión Soviética, del campo comunista, del Consejo de Ayuda Mutua Económica y del Pacto de Varsovia?. Lo que se estableció no fue un nuevo orden internacional de reemplazo y aquí podemos apoyarnos de nuevo en las orientaciones y enseñanzas de los mejores historiadores de las relaciones internacionales. Lo que tenemos que tener en cuenta es que cuando se acaba un orden mundial, no aparece otro de inmediato, sino que entramos a un tiempo de búsqueda, de transición, de

acomodo, que puede ser más largo o más corto, según la lucidez de los estadistas y según la profundidad de las propuestas que surjan en particular en el campo de las relaciones internacionales.

Paul Kennedy, en su importante historia de casi cinco siglos de las relaciones internacionales, que tituló “Auge y Caída de las Grandes Potencias”, publicada tres años antes de la caída del muro de Berlín, hacía ya una reflexión histórica pensando en las tendencias de inicios del siglo XXI, en el sentido de que, si se modificaba el orden internacional, tendría que venir la gestación de uno nuevo, quizás en un tiempo prolongado. Y en eso estamos: uno podría hablar de que al final de la guerra fría lo que vienen son dos determinaciones provisionales. Los expertos hablan en el plano político de la posguerra fría y, desde el punto de vista económico de la globalización, entendida como este proceso de mundialización económica propio de esta época, sabiendo que en el siglo XIX y hasta la primera guerra mundial se dio también una tendencia globalizadora de la economía. Solo que esta vez se hace en un marco tecnológico y de expectativas productivas y sociales muy distinto de la tendencia global que antes presidió el período victoriano de la hegemonía británica. Pues bien, a este tiempo de la posguerra fría y la globalización, los más agudos analistas lo dividen en dos fases, aunque solo llevamos quince años desde la caída del muro de Berlín.

La fase uno: corresponde a una etapa de la globalización más incierta, entre la caída del muro de Berlín y los atentados en Washington y Nueva York de setiembre de 2001; la fase dos: corresponde a una coyuntura más compleja, pero al mismo tiempo con más certidumbre que se instala bajo la conducción norteamericana, concretamente la del presidente George W. Bush, y ahora estamos haciendo nuestro trabajo con más dificultades y problemas; ¡Qué mundo es éste! El otro que era bipolar lo conocíamos perfectamente, era un mundo que nos permitía predicciones y hasta juegos a los países en desarrollo. Sabíamos

hasta dónde se podía ir lejos de EE.UU., cuánto uno podría aproximarse tácticamente a la Unión Soviética o a algunos de los países del bloque comunista, en qué momento teníamos que poner un freno para que esto no se constituyera en un reto demasiado abrumador que pudiera traer como consecuencias la desestabilización.

Visto en perspectiva, el tiempo de la guerra fría fue un tiempo en el cual no había espacio para unas terceras vías. Al final, si en algo se pusieron de acuerdo ambas superpotencias, fue especialmente cuando Henry Kissinger abrió, a comienzos de los 70, una nueva fase de la guerra fría, en 1971, una política de distensión incorporando a la República Popular China al juego y armando un esquema pentagonal con la Comunidad Económica Europea, a la vez que con el Japón. De esta manera, Washington consiguió formar un doble triángulo invertido, con EE.UU. en la punta de ambos; un triángulo de acumulación de fuerzas con Europa y Japón que originó la famosa Comisión Trilateral en 1975 y otro de conflicto con la URSS y China ya envueltas en una disputa ideológica y de liderazgo por la marcha y contenido del proyecto comunista.

Esta etapa de la “política de detente” tornó transparente una idea que estaba clara al comienzo de la guerra fría y era que existían zonas de influencia implícitas para las dos super potencias en el sistema internacional, y que por lo tanto, si alguien se salía de la fila, allá o acá, la super potencia correspondiente podía tomar las medidas del caso a través de procedimientos directos de intervención. Hoy estamos celebrando los cincuenta años de la revolución húngara de 1956 , la primera intervención soviética masiva y brutal con sus tanques y efectivos pisando Budapest; asimismo, no olvidamos el impacto de la primavera de Praga y la intervención en agosto del 78, de la antigua Checoslovaquia. Tampoco cabe olvidar el conflicto polaco de 1980 que culminó con la Ley Marcial de 1981.

Pero esto que pasaba en el bloque del Este en el espacio controlado por la Unión Soviética, donde EE.UU. promovía firmes protestas, pero sin hacer nada sustantivo en términos de cambiar las cosas, tenía su equivalencia en la intervención norteamericana en Guatemala contra el presidente Jacobo Arbenz, acusando a un reformista de comunista por haber intentado una reforma agraria que afectaba propiedades norteamericanas; o la desestabilización y la invasión de Santo Domingo en 1965, contra el proyecto del Coronel Francisco Caamaño. Igualmente, la desestabilización chilena estudiada prolijamente por un Comité del Senado de los EE.UU., desmitificando definitivamente la versión de que el gobierno del presidente Allende fue destituido solo por la acción de coaliciones internas, por activo que haya sido su papel, sino por un designio de EE.UU. en función de su estrategia global. Esta acción fue una respuesta a la nacionalización de las empresas norteamericanas del cobre en Chile, aplicando la “Doctrina del descuento de las rentabilidades excesivas” en la indemnización de cobre de las plantas del Anaconda, Kennecott y Cerro Corporation que Washington estimó que cuestionaban al conjunto de las inversiones norteamericanas en el mundo, que en ese momento llegaban a cien mil millones de dólares.

No hubo terceras alternativas, ni terceros caminos, en los tiempos de la guerra fría. En contraste es interesante mirar cómo es el mundo desde 1990 hasta hoy; es un mundo que lo único que no tiene es el bi-polarismo que desapareció para siempre; es un mundo en parte unipolar y en parte multipolar. De allí que la sutileza y calidad de las políticas exteriores de los diferentes países del mundo y por cierto de los latinoamericanos, consiste en advertir en qué consisten las exigencias y cuáles son de los límites de la unipolaridad, donde ella funciona y qué espacios abre, en cambio, el ámbito de los asuntos multipolares.

El mundo de la postguerra fría es un mundo unipolar en dos campos principales: el militar y el comunicacional. No es poco. EE.UU. – lo dice el último informe del Instituto de Asuntos Estratégicos de Londres, que mide el gasto en defensa en la mayoría de los países-, gasta en ese rubro el equivalente al de los treinta y dos países siguientes en el monto del gasto militar. Estamos hablando de que el gasto militar norteamericano que ya se acerca a los quinientos mil millones de dólares y que ha crecido notablemente, de hecho doblándose desde mediados de la década pasada, suma más que el gasto de Alemania, Gran Bretaña, Francia, Canadá, República Popular China, Japón, Australia y hagamos la lista de los países medianos hasta llegar a los treinta y dos que nos propone el informe del mencionado Instituto.

O sea que EE.UU. tiene un grado de ventaja en el manejo de los asuntos militares y una superioridad tecnológica en todas las esferas de armamentos que es enteramente incontrastable. Sin embargo, el Profesor Joseph Nye de la Universidad de Harvard ha hecho una reflexión muy pertinente respecto a este poderío militar. Ha dicho dos cosas: primero, que la gran lección que dejó la guerra de Vietnam es que EE.UU. no debe preguntarse cómo entrar a un país y cómo lo controlan, sino cuándo y cómo salen de él dejando un orden político estable detrás; y segundo, si uno tiene mucha capacidad militar puede actuar en dos, tres y hasta cuatro frentes simultáneos si quisiera, aludiendo solo a sus capacidades técnicas. Pero, además, tiene que considerar el manejo político, la sensibilidad internacional y el funcionamiento de los organismos de la comunidad internacional ante esas decisiones; a lo que los EE.UU. debe prestar mayor atención. Pero lo que se observa en el gobierno de Bush es que disponiendo de un enorme e incontrastable poder militar, Estados Unidos presenta una capacidad operativa que, desde el punto de vista de la inteligencia política, está por debajo de las capacidades militares de

acción. Por ello, EE.UU. debe reconocer que el “soft power”, el “poder suave”, el poder blando que se basa en la influencia, el prestigio, la cooperación es de vital importancia, más allá del “poder duro” de las fuerzas armadas y su armamento.

Como se señaló, también en segundo lugar, el mundo es unipolar en lo comunicacional. Me gusta citar un diálogo que tuvo una vez Zbgniew Brzezinski, el ex Consejero de Seguridad Nacional y por muchos años autoridad máxima del área internacional de la Universidad de Columbia en Nueva York en un encuentro realizado en el Observatorio de Geopolítica en la Universidad de Lyon en Francia. Allí un grupo de expertos europeos sostuvieron la idea, que le gusta sobre manera a los europeos y en especial a los franceses, que la hegemonía norteamericana se debilitaba y el poder militar de los EE.UU. había llegado a su límite. En esa línea, expusieron toda clase de argumentaciones y de cálculos y finalmente Brzezinski hizo salir una réplica breve en un frente completamente distinto. Les dijo: ustedes han hablado mucho de las fuerzas militares y eso está por verse; hay que ver cómo ordenan los países sus estrategias y sus gastos hacia delante, pero yo quiero examinar otra cosa-, les señaló-, cuatro de cada cinco palabras y cuatro de cada cinco imágenes que circulan en el mundo son norteamericanas. EE.UU. decide la imagen del mundo e influye tanto en las áreas que tiene acuerdos como desacuerdos. Díganme ustedes, ¿se les ocurre que un país que controla el 80% de la comunicación mundial puede ser una potencia en decadencia? Los expertos europeos tuvieron poco que decir frente a esta argumentación. Entonces, estamos en un mundo unipolar con dos esferas decisivas: la militar y la comunicacional.

Pero este mismo mundo tiene espacios mucho más fluidos en la esfera económica y en la política. Hubo gobiernos latinoamericanos que duraron seis meses en los tiempos de la guerra fría por sus críticas a Washington; ahora, en cambio encontramos frases

dichas por gobernantes latinoamericanos que antes habrían originado eficaces acciones de la comunidad de inteligencia de Estados Unidos, para desestabilizarlos y sacarlos del poder. El tiempo de la postguerra fría es, para estos efectos, un tiempo de mucha más flexibilidad y espacios en América Latina y no solo por la voluntad de los electores latinoamericanos, que han ejercido sus opciones en muchos países eligiendo gobiernos del centro hacia la izquierda en los años recientes, sino por la dinámica del escenario internacional, aún considerando la línea más dura del actual presidente norteamericano.

Es que en las esferas económica y política se ha producido una mayor multipolaridad, una mayor amplitud del abanico de opciones y eso es algo muy bueno para nosotros. Es un dato de la nueva realidad internacional, que EE.UU. ya no es de modo automático el líder económico del “mundo libre” como se llamaba hasta 1989. Es la cabeza de una de las macroregiones más poderosas del mundo, la que se armó en 1993 con el Tratado de Libre Comercio (TLC) con México y Canadá; pero mayor poderío en el PIB regional tiene la Unión Europea con sus 27 miembros actuales y tendrá mucho más a medida que aumente el número de sus miembros y se perfeccione la coordinación del poderío desordenado pero gigantesco que hoy tiene desde el punto de vista económico y tecnológico.

Existe un tercer gran actor regional que es Asia Pacífico, donde conviven con problemas, pero también con espacios de cooperación, la segunda economía industrial que es Japón y el mayor país emergente que es China, además, de muchos otros de los llamados “tigres asiáticos”. Entonces, el mundo económica-mente es un mundo tripolar cuanto menos y la tarea de los que estamos en algunas de las regiones del mundo en desarrollo, a mi juicio, es avanzar para construir nuevas macro regiones, nuevos espacios ampliados y ése, en mi criterio, es el reto de América Latina.

Una última idea, en esta primera parte de mi exposición, es que las condiciones de funcionamiento del mundo del siglo XXI ofrecen una mayor autonomía relativa a la región latinoamericana y en particular, a la subregión de Sudamérica. ¿Por qué razón?: porque EE.UU., después del atentado del grupo Al Qaeda en setiembre de 2001 en Nueva York y Washington, lo que hace es reformular su Doctrina de Seguridad Nacional para proclamar la guerra global contra el terrorismo y una política de intervenciones preventivas cada vez que se sienta amenazado por este nuevo enemigo no estatal, formado por el conjunto de las organizaciones radicales islámicas y para ello reordena sus capacidades de fuerza y de intervención en función de la amenaza de este enemigo, que es el fundamentalismo islámico.

En este cuadro, América Latina tiene solo cuatro focos que interesan a la estrategia antiterrorista norteamericana. El primer escenario apunta al sellado de las dos fronteras mexicanas, la del norte, viejo tema, hoy con el muro de 1.200 kilómetros de largo propuesto en los 3.200 kilómetros de frontera entre los dos países; Pero el dato nuevo es el intento de sellar la frontera sur con México, Guatemala y Belice, la porosa región del Río Suchiate.

Con el Embajador José Félix Fernández Estigarribia hemos hecho varias visitas en el Estado de Chiapas, el Estado fronterizo más poroso del sur mexicano, en la frontera con Guatemala. Yo recuerdo perfectamente cómo una mañana en las lagunas de Montebello, un lugar muy hermoso y turístico, uno podía contratar por dos pesos a un botero mexicano, que sin pasaporte y sin visa, lo llevaba a uno a almorzar en Guatemala y lo mismo hacía con toda la gente que estaba dispuesta a usar sus servicios. O sea estamos hablando de un espacio donde no hay instalaciones estatales, ni señalamiento de fronteras, ni impedimentos; donde uno no sabe exactamente en qué momento salió de un país y entró al otro o al revés, al regreso.

Esa frontera obsesiona a los expertos norteamericanos que están pensando en barreras administrativas y materiales para asegurar su control, porque lo ven como el lugar desde el cual pueden pasar hacia el norte elementos de las diecinueve organizaciones árabes fundamentalistas que están en el listado terrorista del Consejo de Seguridad Nacional, dado que Al Qaeda dista de ser la única.

La segunda amenaza geográficamente son las *maras* centroamericanas, hijos malditos de la intervención de estados Unidos en la crisis de los años 80. Entonces en esos años para combatir a los sandinistas en el poder e impedir que llegaran a él el FMLN en El Salvador y la URNG en Guatemala les dieron facilidades a los países conservadores amigos, para mandar gente con estatutos migratorios más flexibles a EE.UU. Así se instalaron novecientos mil salvadoreños en Los Ángeles. Estos inmigrantes tuvieron desacuerdos con las bandas coreanas de los barrios vecino y, en consecuencia, se organizaron en pandillas, armaron las Maras y ahora se tienen cien mil mareros centroamericanos de vuelta que actúan con extrema violencia; pero, que además, conocen los caminos y atajos para regresar, puesto que dejaron una base de apoyo en las ciudades norteamericanas.

Esta segunda obsesión de los EE.UU. ha originado hasta Cumbres Centroamericanas de Jefes de Estado para considerar este tema, para tratar de tomar el control de unas fronteras precarias e impedir que esta gente ocupe habitualmente los circuitos ferroviarios de carga mexicanos, desplazándose hacia el norte hasta llegar a los EE.UU.

La tercera obsesión es Colombia y este es el único tema nacional que los EE.UU. prioriza, dado que considera que las dos viejas organizaciones guerrilleras de tradición marxista-leninista, el FLN y las FARC, podrían intensificar sus contactos con

el narcotráfico y ambos explorar la posibilidad de asociarse con los fundamentalistas árabes y, sobre esa base, organizar atentados en suelo norteamericano.

Este temor le dio mayor fundamento al apoyo militar y a la participación norteamericana en el Plan Colombia y constituye un punto central e irrenunciable en la política de los EE.UU, con creciente significación cuantitativa en materia de armamento y también de asesores y militares, lo que lleva a muchos a establecer la comparación con el Viet Nam de los años 60’.

Finalmente el cuarto tema – y estamos en Paraguay-, es el de la triple frontera del Yguazú. Este es un aspecto que también obsesiona a la gente del Consejo de Seguridad Nacional, lo que se evidencia claramente con solo leer sus informes y oír sus comentarios. Nunca han tenido mucha evidencia, pero detectan las remesas enviadas por miembros de la comunidad integrada por aproximadamente 22.000 empresarios árabes en Ciudad del Este que están ayudando a Hisbolá y a Hamas en sus programas humanitarios. El alegato de los norteamericanos es que no existe seguridad alguna de que sean exclusivamente humanitarios. De esta forma, la triple frontera se convierte en el cuarto escenario, e igualmente, en el cuarto espacio de obsesión norteamericana con relación al problema del terrorismo en la región.

Si excluimos estos cuatro focos, queda poco para alimentar la guerra contra el terrorismo y, como decía Carlos Rico - con quien tuve el honor de fundar en México el primer Instituto de Estudios sobre los EE.UU. en la región, en el CIDE, en 1974 - escribiendo con lucidez hacia fines de los años 70, nos enseñaba que se debe mirar la política norteamericana hacia América Latina en una perspectiva histórica y que hay muchos periodos de “no política frente a América latina”.

A partir de dicho enfoque, son pocos los periodos que presentan las características de una política coherente y articulada. Por ejemplo, el Plan conocido como Punto Cuarto de Truman, la Alianza para el Progreso de Kennedy, la política de Derechos Humanos del presidente Carter. En contraste, se constata la existencia de largos períodos de inexistencia de políticas hacia América Latina donde los EE.UU. apela a una práctica del bilateralismo de muy baja monta, mediante una simple oficina, a la cual llamaban antes escritorio del país, que se ocupaba de Honduras, Paraguay, Chile, Colombia; de los países que “no daban lata”, como dicen los mexicanos y para los que daban lata, se armaba un Comité de crisis dentro del Departamento de Estado. En esos casos las decisiones se asumían a nivel superior, como por ejemplo ocurrió con el Comité de los Cuarenta en el gobierno de Salvador Allende, donde se coordinaba toda la tarea a los efectos de volverlo más eficaz y se informaba permanentemente, vía Consejo de Seguridad Nacional, al presidente en la Casa Blanca, hasta que el problema quedara resuelto.

Ahora estamos en un tiempo de no política hacia América Latina de EE.UU., salvo los casos que acabo de reseñar y ahí debemos situar la creciente hostilidad que se manifiesta de modo más verbal que sustancial, en el caso del presidente Hugo Chávez de Venezuela. El hecho es que no se han interrumpido, por ninguno de los dos lados, las relaciones comerciales, ni ha habido sanciones del tipo que se aplicaron a Allende o a Arbenz. El comercio internacional en el año 2005 en Venezuela cerró en un poco más de 34 mil millones de dólares en lo bilateral; hay molestias, acusaciones del presidente Chávez que hostiliza y hasta se mofa del presidente Bush, como lo hemos oído en las Naciones Unidas, pero al final como asunto sustantivo de caso de crisis es difícil, a mi juicio, verlo comparativamente con los tiempos de la guerra fría.

En cuanto a las relaciones con los EE.UU., esta autonomía relativa mayor es digna de consideración y sería muy importante mantenerla conservando cada vez más lejos la preocupación de Washington por el quehacer de los países de América Latina, en base a una relación de convivencia pragmática, porque estamos hablando de la primera potencia económica y militar del mundo en la actualidad. Al menos ése es el parecer de quienes examinamos la política exterior en varios países de América Latina y en el mío, Chile, y es mi impresión que también representa el parecer del presidente Lula de Brasil y del presidente Kirchner en Argentina con los que mantenemos un intercambio fluido.

Pasemos al tema número dos. Procuraré ser más breve en las apreciaciones siguientes. En este mundo tan cambiado, que es hoy América Latina, lo primero que debo decir es que me encantó oír a Domingo Rivarola hablar sobre lo que eran los años 60 ó 70. Hacer cualquier referencia de lo que pasaba entonces en América Latina es simplemente hablar de un mundo que ya no existe más y de fuerzas que no están más actuantes en el continente. Ese era el mundo en el que yo me eduqué, en el que hice mi formación en las relaciones internacionales. América Latina era un espacio muy homogéneo; en el pasado había menos diferencias, entre sus integrantes. Últimamente eso ha cambiado en razón de que algunos países han logrado introducirse en los sectores más modernos de la economía mundial como Brasil, Argentina, Chile y Venezuela. En aquellos tiempos todos eran países más cercanos a los más pobres que siguen siendo muy pobres. Entonces, no existía la diferencia de uno a quince o más que se aprecia hoy en el país entre los países más pobres y los más ricos de América Latina, sino que habría una diferencia razonable que nos hacía a todos sentirnos parte de la misma familia. América Latina era un conjunto de 20 países en vísperas de la revolución cubana, sin ningún diferendo ideológico, con políticas exteriores bastante semejantes y con una misma búsqueda de inserción global.

Además, el mundo de fines de los 50 y comienzos de los 60 era un mundo lleno de optimismo porque eran optimistas simultáneamente las derechas y las izquierdas. Entonces, cuando todos tienen razones para sentirse esperanzados, el mundo en general era muy optimista. Eran optimistas las derechas, en razón a que la teoría social, especialmente la teoría económica en boga a comienzos de los años 60, sostenía la idea de la replicabilidad automática del proceso de crecimiento y el desarrollo.

El más famoso de los autores de la época, Walt Rostow, publicó un libro muy influyente titulado *Las Etapas del Crecimiento Económico*, que editó el Fondo de Cultura Económica y que todos leímos y subrayamos; era “la Biblia del pensamiento capitalista moderno”. Este autor sostenía que los países desarrollados de hoy fueron subdesarrollados hace apenas un siglo y enseñaron o trazaron caminos y estrategias para llegar a su destino actual; por lo tanto, cualquiera que diera los pasos e hiciera el proceso de acumulación, de ahorro, de inversión y los proyectos productivos que realizó los EE.UU. o Inglaterra – o fuera de la región, Australia más tarde - inexorablemente llegaría a desarrollarse y todos se sentían llamados a esa condición.

En el campo de la izquierda, entretanto, acababa de suceder la Revolución Cubana, que en sus orígenes fue una revolución latinoamericana, se soviétizó después por la propia dinámica de la guerra fría en un tiempo muy corto; pero, originalmente, el movimiento 26 de Julio era un movimiento “tercerista”, en el sentido de que consideraba imperialista la acción de la Unión Soviética y de los EE.UU. simultáneamente. En América Latina, ese pensamiento nacionalista y anti-imperialista de la Revolución Cubana tuvo un enorme impacto y las izquierdas copiaron, adhirieron o tomaron ese punto de vista y el proyecto de cambio que planteaba.

Si a noventa millas de los EE.UU. se había podido levantar una experiencia distinta al capitalismo, las cosas estaban más claras al Sur. Optimismo en las derechas y las izquierdas, imagen de cambio, el salto adelante de una América Latina bastante homogénea. ¿Dónde estamos quince años después del cambio global? Estamos en una América Latina escéptica, fragmentada, con otros ordenamientos distintos a los de los años 60, pero, en cualquier caso, nadie que tenga la más mínima seriedad intelectual, habla de América Latina como un todo; esa puede ser un referente cultural y lo es; puede ser el referente de nuestro idioma, de nuestra historia, de nuestros proyectos comunes, pero para entender la América Latina hay que buscar otras segmentaciones y en este orden, se presentan dos enfoques que disputan el gran debate académico: la idea de dos Américas Latinas y la idea de varias Américas Latinas.

¿En qué consiste esto? La idea de dos Américas Latinas es una construcción básicamente brasileña; una América Latina del norte que termina en el Canal de Panamá y una América Latina del sur que abarca la subregión que componen los doce países que estamos situados en esa parte del mundo, diez latinoamericanos y dos del CARICOM, uno de origen holandés, Surinam y uno de origen británico, Guyana.

En relación a esta propuesta hay que recordar que el influyente experto norteamericano en temas geopolíticos, Ray Cline, a fines de los años 70' en su libro "World Power Trends" adoptó un modelo al que llamó "zonas politectónicas". Sostenía que en la guerra fría, desde donde él pensaba, el éxito norteamericano iba a consistir en poner más atención y énfasis en las zonas prioritarias y en dejar un tanto a su suerte, sin gastar demasiados recursos, las zonas menos importantes y menos estratégicas; con tal criterio, agrupó a todos los países del mundo, excluyendo al sistema soviético, en doce zonas politectónicas, en orden de importancia decreciente.

La zona politectónica de la América latina del Norte, formada por México, Centroamérica y el Caribe era la zona politectónica número dos; solo le precedía en importancia Europa Occidental. La zona politectónica de América Latina del Sur era la número once; era solo menos importante que la del África Subsahariana de esa época. Esto coincide con la lógica histórica EE.UU.; comenzó a ser una potencia imperial en 1898 al entrar en Guerra con España en la lucha por la independencia de Cuba. Con su triunfo adquiere una influencia decisiva en Puerto Rico y Cuba, además de Filipinas. Desde entonces Washington siempre ha distinguido la importancia de estos dos segmentos de nuestra América Latina. Pero claramente esto se ha acentuado mucho más en los tiempos de la globalización.

Hoy tenemos claramente instalada la idea de que hay una agenda propia de la América Latina del Norte, que no tiene que ver con la agenda de la América del Sur. ¿Cuál es la agenda de la América Latina del Norte? Primero, el tema migratorio, el debate migratorio, ¿cómo se entra o no se entra en los EE.UU.?. El que haya ido a México ya sabe que este es el tema número uno para la política exterior mexicana y lo es también de los países de Centro América y de los países insulares del Caribe, especialmente de las Antillas Mayores.

EE.UU. juega con las cuotas; con leyes de protección, con controles migratorios, con permisos temporales; pero el tema migratorio es el asunto central de tal forma que en las sociedades de esta América Latina del Norte, está instalada la noción del “sueño americano”. Lo primero que a uno le cuenta un campesino pobre de Oxaca, mientras negocian por el precio de una artesanía o lo que dice un proveedor pícaro en el Distrito Federal, es que tiene su “sueño americano”, porque uno de sus tíos y tres de sus sobrinos ya están en EE.UU. Esto hace que la relación y la agenda de estos países de América Latina del Norte estén básica-

mente centradas en la idea del acceso o de una cuota para ir al norte manejada en la política migratoria.

La política migratoria tiene un corolario, las remesas. Esta gente que va a los EE.UU., vive austeramente y a veces pobremente, para poder ahorrar y enviarles a los familiares que dejó tras sí en su país de origen, la mayor cantidad de plata posible y esto se percibe como un escalamiento geométrico en las finanzas de México, Centro América y el Caribe. México ya tuvo el año pasado veintitrés mil quinientos millones de dólares de remesa; El Salvador, que es el país más pequeño de América Latina, solo 22 mil kilómetros cuadrados de superficie, tuvo dos mil seiscientos millones de dólares de remesas; sumados los tres productos más importantes de exportación empezando por el café, resulta una cifra menor a la de las remesas.

Y en la enorme economía de México – que es la número doce en tamaño en el mundo – el monto de las remesas es mucho mayor que el del turismo y más que varios de los rubros principales, con la sola excepción de los energéticos, ahora que están altos. O sea, la remesa es un factor que cambia la suerte de los países que la reciben, porque cumple la función de un gran amortiguador del conflicto y la explosión social. Los que hemos recorrido el interior de Oaxaca, Guerrero, Chiapas, Tabasco y los Estados del Sur mexicanos, donde empieza la Centro América mexicana, sabemos exactamente cómo la gente vive apoyada en los dólares que les mandan los parientes desde Estados Unidos y que por eso hay menos conflictos y el Comandante Marcos tuvo menos eco para expandir su movimiento; en suma, la situación ofrece un mayor grado de convivencia y estabilidad, producto de que hay un subsidio privado de los pobres que están en EE.UU. a los pobres que están en México, que amortigua buena parte de lo que llama la lucha de clases el marxismo tradicional.

Tal cosa no la tenemos en América del Sur, a excepción de Ecuador que es productor de grandes migraciones a España y EE.UU. Por eso es muy distinta la situación de países que tienen el tema migratorio como el principal en su agenda y el impacto de las remesas que hace que en muchos lugares de México, la moneda mexicana no circule. Zacatecas, un hermoso Estado a setecientos kilómetros al norte de Ciudad de México, tiene la mayor proporción de habitantes migrados a EE.UU. Son más los zacatecanos que están en los EE.UU. que los zacatecanos viviendo en Zacatecas.

¿Qué ocurre entonces? Las remesas hacen que, como se cobran elevadas comisiones y se paga mal el dólar, porque es abundante, la gente empieza a hacer las cotizaciones de viviendas, automóviles y de bienes de consumo durables y, finalmente, hasta de la canasta básica de consumo mensual en dólares. Así el dólar va desplazando en los pequeños poblados de las zonas de mayor migración mexicana el uso del peso mexicano.

Otra lógica es la que tenemos en América del Sur y quiero decir que no le falta razón a los brasileños para pensar que los que estamos al sur del canal de Panamá tenemos otra agenda y otra manera de ver el mundo, así como otra relación con el gran poder norteamericano del que tiene la gente que está más arriba.

Para los primeros, los del norte, es inexorable y difícil a la vez la relación con EE.UU. Nosotros podríamos, si quisiéramos, tener grados de autonomía que no nos excluyen de la influencia norteamericana, pero nos dan mayores posibilidades de acción y de asociatividad en el contexto que se vive en América del sur.

Se dice que América Latina ya no es más un espacio homogéneo, pero hay países que se parecen más entre sí y tienen una agenda común y son más homogéneos. Estos países correspon-

den a las sub-regiones. Los dos mayores del área, México arriba y Brasil abajo son por su tamaño y diversidad asimilables a las subregiones. Luego están las sub-regiones propiamente tales, la del Caribe, con el CARICOM y muchos otros países de distintos orígenes, como Haití de origen francés, Cuba con su experiencia socialista sostenida más allá de la caída de la Unión Soviética y República Dominicana.

Segundo, están los cinco países centroamericanos más Panamá que constituyen una segunda sub-región. Tercero, el área de países andinos y cuarto, los países del Cono Sur, que son Argentina, Chile, Uruguay y Paraguay, que presentan un grado significativo de asociatividad. Por ello, quienes estudian estas cuestiones destacan que si examinamos indicadores sociales y estrategias internacionales, espacios y proyectos, se percibe que existe mayor cercanía y parecido, entre ellos. En la discusión tan apasionada que hacemos los especialistas, yo me inclino más a compartir la visión de dos Américas Latinas. Pero veo que hay elementos complementarios que, para ciertos fines, se pueden tomar para diferentes conceptualizaciones, aceptando que cualquiera sea la visión que tengamos de los segmentos de América Latina, debe reconocerse que ésta es una región por hacer. Es una región con un destino pendiente, es mas bien un proyecto de región y el gran objetivo que podrían perseguir los gobiernos de muy distintos signos dentro de ellas es construir América Latina, o si se prefiere a América del Sur, como la cuarta región del mundo de la postguerra fría y la primera región del mundo en desarrollo que pudiera organizarse con capacidades asociativas efectivas, no las nominales de la Liga Árabe o la Organización de la Unidad Africana, que tienen una estructura formal pero no actúan realmente como una unidad en la política económica internacional.

En América del Sur podríamos hacer eso, aunque aún esta situación presenta hoy puntos suspensivos y signos de interrogación. Existe la voluntad política general y esta pendiente su detalle, pero la nuestra podría ser la cuarta región en un mundo de grandes regiones, lo que es un buen proyecto y del que paso a hablar ahora.

Mi tercera nota se refiere entonces a América del Sur y la integración.

Lo primero que diría es que la integración latinoamericana es un proyecto tan antiguo como la existencia de nuestros Estados nacionales. Arranca con la Carta de Jamaica de Simón Bolívar de 1815 que reconoció, con gran lucidez, la existencia de los EE.UU. de América del Norte y la necesidad de replicar a esta nueva entidad estatal que él miraba con admiración y con desconfianza. Es la raíz del sueño bolivariano que llevó al Congreso Anfictiónico de Panamá en 1826.

Ese es un proyecto que se hace trizas antes de surgir, más allá del designio de los propios fundadores de los países latinoamericanos, pero en América Latina a los padres fundadores los mandaron al exilio y murieron en pobreza y distancia como San Martín en Francia, O'Higgins en Perú, o el propio Bolívar, que fallece en sus tierras de Santa Marta, lejos del afecto y consideración, del respaldo a su propio proyecto, situación a la que hizo alusión al expresar, ya en los momentos finales de su vida, "hemos arado en el mar".

Después en el siglo XX tuvimos un segundo gran "sueño de integración" con Raúl Prebisch, que en el marco de la CEPAL, en un informe elaborado en 1959, planteó la creación del Mercado Común Latinoamericano. El intento ya no pasaba por el lado político y lo que se buscaba era crear una amplia asociación

económica con todos nuestros países. De esta forma se lograría mejorar nuestras condiciones de vida y nuestros indicadores económicos y sociales. Pues bien, los dos grandes proyectos, el político en el siglo XIX y el económico en el siglo XX, eran proyectos para toda América Latina, que suponían un gran y único impulso. Quizás por eso fueron imposibles de realizar.

La integración en el siglo XXI es muchísimo más modesta, casi humilde, pero es ya un proceso en marcha. Tal es la diferencia. Hoy uno mira el mapa de América Latina y ve los acuerdos políticos, los programas de cooperación de libre comercio muy fuerte entre los doce países sudamericanos que muestra, además, un enjambre de acuerdos bilaterales que se cruzan unos con otros, contando con dos referentes principales que han sido la Comunidad Andina y el Mercosur. De esta manera, el mapa se torna de varios colores.

Desde diciembre de 2004, en la reunión de Cuzco, surgió una entidad que busca aglutinar a estos doce países en un solo proyecto que es la Comunidad Sudamericana de Naciones. Fue suscrita por todos los Jefes de Estado de la subregión, unos con más entusiasmo y liderazgo como Brasil, que es el padre de la idea, y otros más a regañadientes, como el presidente Kirchner de Argentina, que no fue siquiera a la reunión de Cuzco. Pero todos rápidamente han ido entendiendo que éste es un espacio en el cual se puede trabajar e ir produciendo un consenso de los jefes de Estado. Esto permitiría darle significación a esta nueva entidad que nació con ideas y proyectos generales, en las declaraciones de Cuzco y Ayacucho, pero sin ninguna institucionalidad, ni recursos ni ideas concretas.

Este asunto me interesa mucho hoy, porque la presidenta de Chile me designó como el representante chileno; en una Comisión de Reflexión Estratégica en que estamos trabajando doce

personas muy discretamente desde junio en Montevideo y en otras capitales. Hemos ido también a Buenos Aires y Caracas para tratar de elaborar un plan para los jefes de Estado que dé sustancia y definición a esta idea.

Les quiero contar qué aprendizajes he hecho ahí y en qué estamos. Primero, les decía que este ya es un proceso en marcha, porque hay muchas cosas que se hacen entre los países. Si yo tuviera que graficar este enjambre de acuerdos binacionales y sub-regionales, diría que el camino a la integración sudamericana es como una autopista a medio hacer en que hay tramos terminados y tramos muy rústicos, en que se alternan zonas muy anchas de varias pistas en las que uno puede avanzar muy bien - que son las experiencias de integración bilateral exitosas - y otras donde no hay nada y está todo por hacer. Por tanto hay que mejorar este sendero rústico, ampliarlo y convertirlo en parte de una autopista completamente transitable y moderna.

Lo característico de América del Sur es el carácter inconexo de los vínculos de la integración y las comunicaciones. Entre nosotros hablamos mucho de integración pero en general no sabemos nada del país vecino; sabemos mucho más de los EE.UU, lo que está pasando en Nueva York; en Washington y de lo que se discute en el Banco Mundial, en la Organización Mundial del Comercio o en el Fondo Monetario Internacional. Tenemos una asimetría informativa que nos complica la vida y que se refuerza con los vacíos de nuestros programas de enseñanza en cada uno de los países lo que no mejora mucho esta situación. Entonces, contamos con todos estos referentes, tenemos la idea de la Comunidad Sudamericana desde 2004, pero tenemos también muchos problemas, en medio de un gran pluralismo de opciones políticas que debemos respetar.

Yo diría que para decidir de derecha a izquierda a América de Sur, nos encontramos desde el gobierno del presidente Uribe - un gobierno explícitamente amigo de los EE.UU. y que no se ofende que lo califiquen ideológicamente de gobierno conservador -, hasta un gobierno de izquierda como el de Evo Morales - gobierno de raíz indigenista, con muchos de sus colaboradores articulados con fuerzas radicales y una cierta visión coherente que le da la larga tradición nacional popular boliviana que viene de la Revolución de 1952-.

Y en medio de esta izquierda de Morales y esta centro derecha de Uribe, hay toda clase de expresiones y matices de gobiernos que se definen como más progresistas, menos progresistas, moderados o de centro izquierda. Pero no hay dos gobiernos iguales: son todos extremadamente disímiles. Son distintos cada uno de los doce gobiernos de América del Sur. Son pocos los gobiernos conservadores, son más los que se definen del centro a la izquierda, pero cada uno tiene su impronta, su sello. Las cosas ya no son como en los años 60 en que había modelos mundiales y uno estaba con el modelo soviético, el modelo chino, el argelino o el cubano y en el campo opuesto con el norteamericano, el japonés o el alemán.

Ahora, en la izquierda latinoamericana cada izquierda es distinta y hace las cosas según el perfil o la lectura de su realidad nacional, y sus estrategias son distintas. Hoy mantenemos mucha heterogeneidad, mucho pluralismo, y ése es un dato objetivo. Simultáneamente, tenemos una exigencia para progresar en la integración que viene de afuera, a diferencia de lo que pasaba en los tiempos de Bolívar en el siglo XIX o con la idea del proyecto económico de Prebisch y la CEPAL en el siglo XX, en que era necesario un esfuerzo único muy amplio para buscar asociaciones de integración. La situación de hoy nos impone desde afuera que, para tener una voz en el debate de la transición del sistema

internacional, necesitamos actuar como una región ya sea para abordar la reestructuración de las Naciones Unidas o para otros temas de esa significación.

Mi impresión es que por separado, los países no van a poder decir una palabra fuerte. Tenemos que tener una postura en el ordenamiento de la globalización comercial, en la ronda de Doha, en el trabajo con la Organización Mundial de Comercio. Por separado, los países de América del Sur van a tener escasa resonancia, incluido Brasil con todo su poderío. La asociatividad sudamericana es un dato impuesto por la agenda, así como en los demás temas que están en la mesa para el reordenamiento del sistema económico y político global. Eso también es un dato nuevo; solo unidos y coordinados internacionalmente podríamos tener alguna influencia.

Una última idea en este punto es que América del Sur tampoco es un espacio al que podemos tomar globalmente en su continuidad territorial. Hay al menos tres segmentos que ofrecen proyectos productivos y modalidades de integración social diferenciable. Tenemos la parte norte de América del Sur en torno al eje que forman el Orinoco y el Amazonas; está el segmento central de América del Sur en torno del Trópico de Capricornio, sobre el eje o corredor bi-oceánico Santos-Antofagasta hacia arriba y algo hacia abajo; y finalmente, tenemos el Cono Sur, la parte en que se adelgaza la América del Sur y que es de manejo compartido por argentinos y chilenos.

En este último tercio existe otra agenda y una situación que solo compete a Argentina y Chile; basta que se pongan de acuerdo un Gobernador de un lado con el Intendente del otro, consigan la plata y podemos ir de Comodoro Rivadavia a Puerto Chacabuco; o vamos desde Bahía Blanca hasta Talcahuano. Esto es mucho más fácil y es el tercer pedazo más pequeño de América del Sur.

Los grandes desafíos están en el segmento alto y medio de la subregión, porque allí hay varios países actuando, muchas potencialidades. pero también muchos problemas financieros y de contenidos.

Con esto paso a la cuarta parte de mi presentación que se refiere propiamente a las tareas de la integración en América del Sur y aquí quiero decir que ha sido fascinante tratar de organizar esta agenda. Esta iniciativa del grupo de reflexión de los doce altos delegados, como le llaman los diplomáticos brasileños, los altos Delegados o Comisionados, permite que trabajemos porque los presidentes Chávez de Venezuela y Tabaré Vázquez del Uruguay le pidieron a sus colegas crear un mecanismo para pensar colectivamente y cada uno de ellos se comprometió a mandar su delegado. Pero, entre el momento en que los presidentes se juntaron en diciembre y en que los delegados nos pudimos reunir en junio los conflictos se habían multiplicado de una manera importante. Peleas inéditas que nadie esperaba que se desencadenaran; Argentina y Uruguay se confrontaron en la disputa por las papeleras, un asunto relativamente pequeño que, sin embargo, se fue agrandando y hoy compromete fuertemente el interés nacional de los dos países, sin que se avizore una fácil solución. Venezuela y Perú, en el más absurdo de los conflictos que hemos tenido recientemente en América del Sur, en el que el presidente de Venezuela toma partido por uno de los dos postulantes en la elección peruana, se pelea con el otro y le dice cosas que uno no le dice ni a su peor enemigo y además, notifica que si este gana – como ganó Alan García - no va a tener ni siquiera acreditada una representación diplomática en Lima. Segunda gran crisis.

Después Evo Morales nacionaliza los hidrocarburos el 1 de mayo y Brasil recibe el cimbronazo de esta decisión. En razón de este hecho, sectores muy amplios del Brasil dicen: debemos

reaccionar en defensa de PETROBRAS y sus mil quinientos millones de dólares de inversión y porque hay que asegurar el abastecimiento del gas boliviano que es del 50% del total que consume Brasil y el 74% del de San Pablo que conforma el sector productivo más dinámico de este país. Es el tercer problema y hay muchos más junto con estos tres que son los más complejos porque, simultáneamente, en los mismos meses se desarma el MERCOSUR y se desbarata la Comunidad Andina de Naciones.

El presidente Hugo Chávez se retira de la Comunidad Andina de Naciones e ingresa al MERCOSUR, lo que da la impresión de un fortalecimiento de este en Córdoba. Pero antes de eso se plantea, como aquí lo dijo el propio Canciller paraguayo, el tema de las asimetrías: los dos países más pequeños del MERCOSUR, Uruguay y Paraguay, se sienten descontentos con el trato histórico recibido por los dos países mayores, Argentina y Brasil. Ellos piden un trato parecido al de los fondos sociales compensatorios de la Comunidad Europea, pero para eso no hay recursos ni en Buenos Aires ni en Brasilia. Entonces hay un momento muy complejo en las relaciones en que los países más pequeños abren conversaciones, con representantes de EE.UU. para buscar algún tipo de facilidades más flexibles fuera de la lógica del MERCOSUR.

Hacia mayo de 2006 los que íbamos a formar parte de esta Comisión prácticamente no teníamos piso para trabajar. Porque estaban las disputas bilaterales que no existían antes; había un proceso amplio de elecciones y estaban desarmados los dos referentes de la integración comercial subregional. Con el tiempo se han estabilizado ambos; primero porque el presidente Morales nunca se salió de la Comunidad Andina como muchos esperaban y ha ejercido su presidencia con gran dinamismo, tratando de recuperarla y segundo, porque la presencia del presidente Chávez reanimó un poco el MERCOSUR, creó la expectativa del fondo

de compensación con algún financiamiento de Venezuela y la situación hoy día es mejor que hace un tiempo.

Algunas de estas dificultades binacionales de a poco fueron arreglándose, pero subsiste el dato de que el cuadro de un año atrás era mucho más promisorio que el de hoy. Con esto entro directamente en materia para decir que hemos tenido que hacer un trabajo muy interesante en un tiempo de agudos conflictos y de dificultades reales entre varios de los países sudamericanos, que desbarataron el diseño original que era la coordinación de los dos referentes al punto que se integró una comisión de homologación sobre el MERCOSUR y la CAN. En el contexto de un debilitamiento de estos pasamos a otra lógica, la de buscar ideas y planes que fueran aceptables para el conjunto de los doce países sudamericanos.

Esa ha sido la dinámica con la que hemos trabajado: la idea del mínimo común denominador. Aquí solo se puede hacer lo que pragmática y realístamente sea de interés para los doce países y para cada uno de ellos, propuestas que no tengan veto o rechazo de alguno de los partícipes. En este sentido, ha habido buenas reuniones de trabajo, una por mes, la mayoría en Montevideo; una muy buena en Caracas y otra muy buena en Buenos Aires y estamos terminando el quehacer de éste que es un grupo que enfrenta un margen muy acotado de tiempo que se acabará cuando entreguemos el documento para los Jefes de Estado, que se van a reunir en diciembre en Cochabamba. Entonces los doce jefes de Estado de los países de América del Sur deberán resolver si adoptan este proyecto, le hacen cambios o sencillamente prefieren elegir otra iniciativa más concreta.

Un dato que hemos tenido encima de la mesa es que este proyecto de la Comunidad Sudamericana de Naciones no tiene su mayor dinamismo en el escenario comercial internacional, por-

que tenemos cuatro regímenes distintos en el interior de las doce naciones: los de la CAN, los de MERCOSUR, los de CARICOM - Guyana, Surinam y Chile, separado en sus políticas de regionalismo abierto y sus Tratados de Libre Comercio con 54 países del mundo. No es por el lado comercial que nos vamos a empezar a poner de acuerdo sino por el lado de otros contenidos básicos, asumiendo las restricciones que conlleva el terreno ideológico, porque si son ideológicas las propuestas van a recibir el rechazo de uno u otro de los gobiernos. Trabajando en esto hemos llegado a cuatro áreas principales a partir de una preocupación metodológica. En ese orden, tanto el grupo como el equipo técnico que está detrás de nosotros, han asumido plenamente la lógica de las asimetrías; las asimetrías no pueden constituirse en un tema ajeno a cualquier proyecto de integración real en América del Sur. Además, les hemos pedido a los países pequeños que enriquezcan o amplíen su perspectiva, entendiendo que las asimetrías son también un problema interno de la mayoría de los principales países de la región.

Es difícil hallar más asimetrías que las que existen en Brasil, entre el Nordeste brasileño y el área industrial que tiene su corazón en San Pablo, Curitiba o Río Grande do Sul, con desigualdades muy difíciles de encontrar en el mundo; diferencias internas de ese tipo, las hay también en Argentina, que tiene enormes disparidades, que se agudizaron con la crisis de 2001. Hoy la Capital Federal tiene un ingreso sobre 13 mil dólares per cápita anual y hay provincias como Formosa o Santiago del Estero que tienen menos de mil dólares de PIB; esto ocurre también en Chile, que es un país con enormes contrastes y desigualdades no precisamente geográficas, - no es el norte y el sur o el noreste y el sur, sino que estos desajustes se producen al interior de las trece regiones. En casi todas se encuentran enormes bolsones de atraso y pobreza; áreas atrasadas frente a otras más modernas, homologables a países desarrollados.

El dato es este. Se nos han instalado la desigualdad y la pobreza en América del Sur y hay que trabajar con esta diversidad que vea la asimetría como un fenómeno entre países pero también al interior de los países y busque resolverlos incluso conjuntamente en proyectos comunes.

Con esto paso a señalar las cuatro áreas de trabajo que hemos seleccionado. Primero la conectividad que básicamente comprende la infraestructura; América Latina en general y América del Sur como sub-región es un área enormemente desestructurada, increíblemente desconectada, en muchas partes para una conexión aérea hay que ir a Miami para poder bajar a una capital regional que a veces está a un par de horas de distancia y uno ocupa días para poder encontrar una aerolínea que le lleve hacia ese destino. Por otro lado tenemos caminos precarios, dificultades enormes, fronteras en que detienen a la gente, burocráticamente, por horas. No existe fluidez alguna en la circulación de las personas en América del Sur y solo un poco más de los bienes y los capitales, aunque no mucho. Entonces, el primer tema es la conectividad; cómo hacer de América del Sur un espacio conectado y aquí tenemos una gran fórmula técnica que creamos el 2000 que es el Plan IIRSA, el Plan de Integración de Infraestructura Sudamericana, que al comienzo del año 2000 fue un especie de catálogo de proyectos que todos queríamos: 400 proyectos; teníamos la lista y dimos un paso, aunque esto no implicaba prioridad alguna.

En el 2005 determinamos las prioridades y bajamos el listado a 35 proyectos que todavía son muchos; hoy estamos tratando de quedarnos con 10 a 12 y ejecutarlos antes del 2010, fecha del bicentenario. Es necesario que sean proyectos estratégicos y que se realicen efectivamente; argentinos y chilenos ya hemos avanzado el primero de éstos: hemos firmado el llamado a la licitación del Ferrocarril Trasandino que va a ligar a través de la Cordillera

de los Andes, a Mendoza con la ciudad chilena de Los Andes también habrá un corredor bioceánico que va de Porto Alegre a Coquimbo y de Santos a Antofagasta; asimismo, vamos creando redes en todos los sentidos para ir conectándonos mejor; tenemos otros 8 ó 10 proyectos que van a agregarse, serán de la misma categoría y se localizarán en la parte alta y en la parte media de América del Sur, donde están localizados varios países.

Hay un proyecto muy interesante y quizás emblemático, que es el que están realizando peruanos y brasileños para asegurarse circuitos comerciales exitosos en la parte media del continente; pero el Plan IIRSA es nuestra matriz principal y la noción principal es el corredor bi-oceánico. Este continente tiene la suerte de estar en la cuencas más dinámicas del mundo, la del Atlántico y la del Pacífico, y para muchos de nuestros países, el gran destino desde la recuperación económica de 2002, es la de enviar la producción a China, la potencia emergente por definición y el gran comprador que ha empujado al alza de precios de las materias primas y de los recursos naturales.

La producción gigantesca de la soja brasileña, la soja paraguaya y argentina tiene que ir a China por los puertos del Pacífico que son puertos peruanos y chilenos, nos impone hacer caminos de conexión para sacar esa producción. En otro caso el salmón chileno puede ir a la costa Este de EE.UU. o a Europa por los puertos argentinos de aguas profundas y ahí funcionan en otra dirección los corredores bi-oceánicos. Además debemos tener en cuenta que no solo hay comercio aquí, sino también hay gente que vive en el interior y que podemos conectar y mejorar su calidad de vida con caminos, hidrovías, aeropuertos, puertos y conexión infraestructural.

Junto a esto tenemos el terreno de las telecomunicaciones que también influyen en la calidad de vida de las personas.

Estamos trabajando en el listado corto para priorizar esos proyectos y buscando financiamiento para los seleccionados.

La segunda área es la complementación energética. Hay algunos países que son productores netos de energía. Venezuela puede serlo de gas por sus reservas, pero lo es de petróleo, destacado a nivel mundial; otro país, Bolivia, es dueño de reservas de gas natural que puede cambiar su destino. Todos tenemos algo en materia de energía y todos necesitamos algo en materia de energía. Paraguay puede ser gran proveedor de energía hidroeléctrica; Chile también es un país que no posee hidrocarburos, pero cuenta con energía hidroeléctrica.

Por consiguiente, la cooperación energética pasa por la idea que la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE) marcó hace algunos años en el sentido de que en las horas pico de la demanda sudamericana de energéticos se disponía casi del doble de energía que la demandada. El hecho es que existe un problema de coordinación y de conexiones que constituye el principal inconveniente. Por lo tanto, aquí se presentan grandes y pequeños proyectos; grandes proyectos como el del Gasoducto del Sur, que los presidentes de Venezuela, Argentina, Brasil y Bolivia han puesto en la agenda; un proyecto en estado germinal porque se habla de doce a trece años para su ejecución y que se debe cubrir un trayecto de 9.000 kilómetros de largo con un costo preliminar de más de quince mil millones de dólares.

Pero son proyectos que se van poniendo allí en la agenda sudamericana con visión estratégica como el proyecto del anillo corto que podría pasar por las reservas de CAMISEA 2 en Perú y favorecer las ventas a Argentina, Chile el sur del Brasil y a Uruguay. Hay otros proyectos de cooperación bi-nacional de interconexión de los circuitos integrados de centrales hidroeléctricas destinadas a suministrar energía. Este es un gran tema y,

además, decisivo para la estrategia de desarrollo de los países sudamericanos y para la suerte de la región.

El tercer campo de acción se relaciona con los proyectos de inclusión social. La mayor dificultad actual de América del Sur son los problemas de pobreza y desigualdad que se han agudizado en las décadas recientes. La CEPAL nos indica que América Latina, antes de la crisis de la deuda en 1980, tenía 134 millones de pobres y al finalizar el segundo ciclo de carácter recesivo en 2002 habíamos subido a 221 millones de personas pobres, de los que cerca de 99 millones eran indigentes, gente que ni siquiera alcanzaba a pagar su consumo alimentario básico. Sin duda, el tema número uno en América Latina es la pobreza; enfrentarla es la primera prioridad de cada uno de los países.

Pero hay un segundo asunto, que es hermano del anterior, que es la desigualdad. América Latina ha sido el área más desigual de todos los países en desarrollo y esto también se ha acentuado en los años recientes. En el gobierno del presidente Lula, el anuncio de que se abordaría con decisión este flagelo ha suscitado muchas esperanzas y el problema ha cobrado más relevancia. Se ha podido observar que el coeficiente de GINI, el indicador que mide la desigualdad, subió a 0.59 en el Brasil y que tal magnitud constituye un verdadero récord mundial, porque 1 es la máxima desigualdad posible; es decir, que una persona fuera dueña de todo lo que hay en un país. Los países sudamericanos se caracterizan por sus altos grados de desigualdad, unos más, otros menos. Es la razón por la que este tema ocupa un lugar relevante en nuestra agenda.

Una cosa es la lucha contra la pobreza y otra la que se libra contra la desigualdad. Ambas son cuestiones dramáticamente importantes en cada país y su variación depende del grado de pobreza absoluta y relativa y luego de cuantas desigualdades o

discriminaciones existen. Es importante examinar el porcentaje de recursos destinados a la lucha contra la pobreza y la que se destina a la búsqueda de un mayor grado de equidad e integración social.

El cuarto tema del Programa de la Comunidad Sudamericana de Naciones tiene que ser el de la identidad sudamericana, la educación y la cooperación cultural. Aquí surge la cuestión del papel de la cultura en el imaginario sudamericano, que es un tema muy importante, por la riqueza de nuestra creación. También el tema de la cooperación académica y del funcionamiento de las universidades en la generación de proyectos sociales de integración y proyectos productivos que abarquen más de un país. No menos relevante es lo que se refiere a la investigación en el ámbito científico-tecnológico, en especial los esfuerzos para aumentar las especializaciones y complementación que pudiera darse entre los países latinoamericanos.

Y finalmente, estamos discutiendo dos asuntos complejos. Por un lado, la institucionalización de nuestra iniciativa y allí se dan dos opciones: si se dará una forma institucional inicial o si su curso se dejará solo al impulso político de los jefes de Estado para el avance de esta Comunidad Sudamericana. Si se requiere coordinar los Parlamentos Andinos y del MERCOSUR y los representantes que vendrán de los distintos países, indudablemente se necesitará un mecanismo de coordinación. Otro punto es si habrá alguna Comisión o grupo de Comisionados del tipo de los que existen en Europa o nos quedamos con algo más simple. En otro orden, deberá encararse el tema del financiamiento para asegurar los proyectos que acordemos en la lógica de enfrentar las asimetrías, combinando los recursos de los presupuestos nacionales con los procedentes de los organismos financieros multilaterales, algunos tan exitosos como la Corporación Andina de Fomento y otros más amplios como el Banco Interamericano de

Desarrollo, además de la ayuda que puedan prestar todos los organismos que no son financieros, sino de reflexión y programación en América del Sur como CEPAL.

Con esto concluyo mi exposición. Los organizadores de este evento me habían puesto como tema "*Los valores comunes y la Integración*". La exposición que he hecho indica la paradoja que esta integración se hace por la necesidad objetiva de los países, por el imperativo que brota del nuevo escenario internacional, por los procesos de integración en marcha en diferentes regiones y países y no por cuestiones de principios o valores comunes que apenas existen. Esta vez estamos poniendo primero los ladrillos y cuando inauguramos la casa será importante avanzar, a partir de la experiencia viva, en la definición de los valores y principios generales.

## DIÁLOGO

**P.** ¿Cómo ve usted, Sr. Embajador, la coordinación entre los países de América del Sur con los países árabes, a través de la cumbre que se realizó en Brasilia en mayo de 2005?

**R.** Creo que es un tema que hemos discutido mucho en el grupo de Comisionados Presidenciales; el punto es la relación de América del Sur con las otras regiones del mundo en desarrollo y la conveniencia de intensificar esos contactos y convertirlos en parte de un esfuerzo colectivo, teniendo en cuenta que individualmente nos cuesta mucho llegar al África, al mundo árabe o al sub-continente indio. La idea es la de encargar a la instancia que conduzca la Comunidad Sudamericana, la preparación de niveles de intercambios eficaces con otras regiones del mundo. De hecho, en América Latina ya se ha institucionalizado una coordinación periódica con Europa.

Hemos tenido varias reuniones; la última con la unión Europea se hizo en Viena y cuenta con una agenda que ha sido provechosa. La mayoría de los latinoamericanos no quedamos del todo satisfechos en el primer encuentro con los países del mundo árabe. Nos pareció interesante como instancia de conocimiento, pero falta mucho por hacer todavía para establecer agendas que permitan un trabajo complementario y estamos dispuestos a perseverar en eso. Por eso la nota que acompaña al párrafo correspondiente del documento insta a los jefes de Estado a dar prioridad a las relaciones de América del Sur con otras áreas del mundo en desarrollo y poder establecer acuerdos para los fines de lograr un mundo más justo, equitativo y mejor organizado.

También necesitamos acuerdos sobre reglas de funcionamiento de la economía global y del sistema político internacional en las Naciones Unidas, para que las cosas reflejen mejor al

mundo de hoy y no sigan siendo una penosa caricatura, casi un espectro de lo que era el mundo a finales de la segunda guerra mundial, momento en que se creó las Naciones Unidas en la Conferencia de San Francisco. Existe el ánimo, pero mi impresión del primer encuentro no resulta muy entusiasta.

**P.** En primer lugar quiero felicitarle por su magnífica exposición y síntesis que ha hecho; sin embargo, me llama la atención que en esa síntesis no esté mencionada la situación de los procesos de avance democrático sobre todo en América Latina. ¿Qué implicancias tienen las iniciativas de algunos gobiernos de presentar la reelección, en algunos casos con Constituciones que lo permiten y en otros casos a través de la modificación de la Constitución para tal efecto? Esa es la primera pregunta y la segunda: ¿Tiene que ver con la institucionalidad de los países latinoamericanos el grave flagelo de la corrupción?

**R.** Son dos temas muy importantes. Yo me concentré en el programa de acción del proceso de integración sudamericana y omití muchos otros puntos. Pero por cierto en América Latina y en América del Sur, irónicamente tenemos un compromiso político y un mecanismo jurídico vigente desde el 11 de septiembre de 2001, el mismo día de los atentados terroristas en Estados Unidos, cuando sancionamos en Lima un pacto de afianzamiento de las instituciones democráticas o un Régimen de Seguridad Regional, por si reaparecieran casos de desestabilización de los gobiernos democráticos; situación que espero no ocurra en algún país de la región. Entonces, debemos aceptar que tenemos como trasfondo, un marco institucional, que ha convertido la idea del resguardo democrático en un aspecto compartido por todos los países y gobiernos de América Latina.

Ahora creo que todos tenemos conciencia de que el proceso democrático está inconcluso, que requiere muchos impulsos y

avances para corregir algunos de sus déficits. Guillermo O'Donnell, un notable cientista político argentino, ha llamado a estas democracias, que son resultado de transiciones de las antiguas dictaduras militares, "democracias de baja intensidad", ironizando adecuadamente con los problemas de las "guerras de baja intensidad" que apreciamos en América Central en la década de los 80 ó sea algo que es opaco, limitado, pero que va en una cierta dirección perceptible como insuficiente y poco eficaz.

En este caso, se trata de una dimensión insatisfactoria frente a las expectativas que tenía la gente que luchó y construyó los procesos democráticos en América del Sur. Aquí queda mucho que hacer en lo que respecta a lo económico y social, aspectos que yo marcaba como la lucha contra la exclusión, la superación de la pobreza y la construcción de la equidad social. Tales esfuerzos son componentes esenciales de un perfeccionamiento democrático en América Latina; A eso hay que agregar que también en el campo propiamente político se presenta la tarea de construcción de instituciones democráticas más sólidas.

Esto es materia de una amplísima discusión que no podemos resumir aquí pero donde un conocedor agudo del tema como Diego Valadez, el jurista mexicano, ha señalado tres tendencias que deberán ser puestas en observación para ver hasta dónde estamos consolidando la democracia en la región. La primera tendencia que él subraya es la de las revocatorias de facto de los mandatos. En América Latina dejó de ser cierto que los gobiernos democráticos tienen un mandato conocido y por la vía de manifestaciones sociales que a veces se pueden organizar minoritariamente se provoca un clima de conmoción social con el que se consigue hacer caer a gobiernos democráticamente establecidos. La lista a la fecha es de catorce gobiernos, unos con más razones y otros con menos, que han visto interrumpir la ejecución del mandato previsto por los ciudadanos a sus gobernantes. Es

una nueva lógica. Antes, en los años 40 ó 50 la gente decía: “uno elige los gobiernos y los asume” en su gestión porque los eligió y parte del contrato de elegir un gobierno es aceptar que va a cumplir su mandato por el tiempo previsto. Esto, a menos que uno coloque en la Constitución, como hicieron los venezolanos y podrían hacer otros países de la región, una revocatoria explícita de mandato en que, con ciertas condiciones, la gente puede ser consultada y decidir si el titular del Poder Ejecutivo o los integrantes del Legislativo siguen o cesan en su gestión. Pero si eso no está reglamentado, las revocatorias hechas a través de marchas, de concentraciones, de la colocación de barricadas, de tomarse espacios públicos son una cosa muy discutible desde el punto de vista de la democracia política.

La segunda tendencia es la opuesta a la anterior, y pasa por la idea, “si me va bien, pido más plazo” y busco la reelección. Aquí entonces estamos, de alguna manera, parlamentarizando regímenes presidenciales, porque en los regímenes parlamentarios es usual que siendo el Poder Ejecutivo una comisión delegada del Poder Legislativo, si la situación general es favorable, se disuelve el Congreso y se llama anticipadamente a una nueva elección general y ahí se busca la continuidad del gobierno. Eso no está previsto en un régimen presidencial y sin embargo es una cosa que cada día se hace más.

Estamos hablando no solo de jefes de Estado; también empiezan las autoridades subnacionales – gobernadores o intendentes - a buscar estatutos de renovación de sus mandatos, a veces por plazos indefinidos y eso es muy complejo y origina muchas discusiones. Cada país tiene que abrir este debate, porque no hay una fórmula genérica. Hay veces en que se justificaría establecer reglas de reelección, otras que no. Cada país tiene que hacerlo a la luz de sus circunstancias; lo importante es que haya canales democráticos y abiertos de discusión y que haya mecanismos

institucionales claros para dirimir con anticipación esa decisión, sea por la vía de una ley, de una reforma constitucional o de un referéndum.

Son situaciones variables que, sin embargo, tienden a multiplicarse en toda clase de regímenes en América del Sur. No es que se reelijan mas los gobernantes de la izquierda o de la derecha; si la mano viene buena casi todos empiezan a buscar el camino de la reelección. Es como un test de éxito gubernamental. A los que les va muy mal no pueden intentar siquiera tal posibilidad, pero cuando hay una correlación de fuerza favorable y un buen balance, se va buscando el camino de la reelección con normas ad hoc.

Y la tercera tendencia, dice Valadez, es la fugacidad del cambio constitucional. Mientras más nuevas y más completas son las constituciones, más rápido la gente empieza a proponer reformas y el mejor ejemplo es la Constitución Colombiana de 1991, porque se discutió muy ampliamente y se generó de un modo democrático. Hubo un buen debate pero luego en muy poco tiempo todos los sectores políticos tenían 8, 10 ó 15 y 25 propuestas de reformas para la Constitución que habían aprobado dos o tres años antes. Entonces, también hay una especie de fugacidad de las normas constitucionales, ya no son éstos textos que se imprimen para muchos años y que duran mucho tiempo. Ahora, por ejemplo, se ha establecido una Asamblea Constituyente en Ecuador, con el apoyo del 80% de la ciudadanía para cambiar una Constitución elaborada en 1998.

Chile tuvo una Constitución en 1833 que con cambios importantes en 1874 y en 1925 llegó hasta el golpe de Estado en 1973 o sea, que tuvimos una Constitución que duró con modificaciones 140 años. La Constitución argentina de 1853 o la mexicana de 1857, impulsada por benito Juárez tuvieron un impacto

jurídico prolongado. Hoy las Constituciones duran 5 años, 10 años: son muy fugaces. Entonces, el tercer rasgo de la nueva política latinoamericana es una cierta inestabilidad o precariedad de las normas constitucionales y del sistema jurídico en general. Si usted combina estas tres tendencias, la revocatoria de mandato de facto, reelecciones sobrevinientes y la inestabilidad jurídico-constitucional, estamos ante un cuadro muy distinto al que conocimos en tiempos del presidencialismo clásico.

**P.** Nosotros consideramos que sí hay condiciones para una América Latina, no varias América Latinas, ni dos ni tres. Una América Latina y podemos señalar algunos ejemplos que nos pueden servir de soporte a esto: la experiencia del Convenio Andrés Bello, la Central Latinoamericana de Trabajadores de la Energía que cubre desde México hasta la Argentina, el Movimiento Agro-Ecológico de América Latina (MAELA) y la propuesta nuestra de TELESUR, consistente en tener un canal de televisión público desde México hasta la Argentina; la misma organización citada por usted, la OLADE, y para no seguir señalando, en todo caso le preguntaría: ¿Serán éstas o no premisas suficientes que nos podrían ayudar a pensar en una única América Latina? Y que el sueño de Bolívar sigue siendo un sueño y nosotros consideramos que es un sueño y una visión, que es muy posible ahí vamos todos dialogando en el grupo de los doce, debería colocarse en primer lugar; es lo prioritario, empezar por allí y el financiamiento. Podemos crear un Banco único en América Latina; hay condiciones objetivas para hacerlo; se dispone de cálculos hechos por economistas que muestran que es plenamente factible. Nosotros, en Venezuela, vivimos la experiencia de pasar de la exclusión en la seguridad social con solamente homologar la pensión mínima al salario mínimo y eso produjo un gran efecto en nuestro país. Y terminando este comentario: lamento disentir en esto; creo que la única posibilidad de lograr la integración y la unidad de nuestros pueblos es

reconocer que hay valores y uno de los más importantes es que es posible pensar en un proyecto real de integración de América Latina.

**R.** Usted ha hecho numerosos comentarios y lo primero que le diría es que no hay que lamentarse de tener desacuerdos. La democracia es el régimen que permite organizar los desacuerdos, que termina con las verdades absolutas, con los dueños de la verdad con la contraposición entre la verdad y el error, lo bueno y lo malo, los amigos y los enemigos. En democracia debemos trabajar con una lógica que es del ciudadano, titular inalienable de derechos, que permite disentir de otros que piensan distinto. La vida democrática es el ejercicio periódico de la asignación del poder por los ciudadanos a aquél cuyo programa y cuya conducción merecen más crédito y confianza a las personas que eligen y si eso no es apropiado, se rectifican. Se hace posible la alternancia y se elige otra fuerza y ahí vamos todos dialogando en la conversación democrática, que es la esencia del proceso por el cual luchamos algunos frente a dictaduras brutales en nuestra región, que padecemos no hace demasiado tiempo.

Nunca tenemos que darnos excusas por pensar distinto; es nuestro esencial y básico derecho como personas y como ciudadanos y organizar dentro de la amistad cívica estos desacuerdos es lo que crea la posibilidad de un mejor entendimiento en América Latina. Sobre su mayor desacuerdo yo le diría que tenemos que lograr valores compartidos, no solo valores deseables o predominantes y estos valores compartidos yo no los he encontrado en la conversación con mis contrapartes de los otros gobiernos de América del Sur de un modo completo. Cuando uno no tiene andamiaje y visiones teóricas comunes, uno tiene que ir a lo concreto y pragmático de un plan de acción. Ahí debo ver que me interesa a mí y a los demás, qué recursos ponemos en esos proyectos, qué metas nos colocamos para trabajar juntos; así se

hizo la integración europea, que es la única que existe con ascendentes logros obtenidos.

Otras experiencias son las de asociación política: pero como proceso de integración, el europeo es el único y más importante y se hizo a partir de la casi centenaria desconfianza entre los dos socios mayores, Alemania y Francia, y la ampliación de un grupo muy pequeño que eran los seis hasta llegar a 27 países que hoy la forman. Se partió del entendimiento en torno al carbón y el acero; y la Comunidad Europea del Carbón y el Acero, fue su primer hito. Después al Tratado de Mesina, al Tratado de Roma, al Tratado de la Comunidad Europea y finalmente los Acuerdos de Maastrich y la Unión Europea con moneda común, con política exterior común, con un mismo sistema de documentación en pasaportes y con un Banco Central compartido. Faltan otras cosas, una política exterior común, una defensa común y tomará otros años avanzar en esa dirección. En contraste, lo que tenemos acá en América del Sur, porque las aguas están revueltas, es muy diferente; usted me entenderá que si yo no puedo hacer que se den la mano el presidente Chávez y el presidente del Perú, Alan García, elegido por mayoría absoluta, es difícil pensar en un cuadro maximalista.

Estamos ante un cuadro difícil. Si queremos mas integración los presidentes tienen que entenderse y respetarse; tienen que medir sus palabras. Tienen que tener un trato respetuoso unos con otros, porque eso nos hace bien a todos. Volver a ese viejo principio de la no intervención; mis asuntos internos lo manejan los ciudadanos y los deciden libremente y yo no me meto en lo que los ciudadanos de otros países decidan, para que no se metan con los míos. Es la única regla: si yo no quiero intervención en mis asuntos internos, no tengo que hacerla en los asuntos de otros países. Es una regla esencial y aunque yo esté convencido de que tengo la razón y que administro una poderosa verdad,

tengo que ir persuadiendo de esa verdad y no tratando de imponerla.

Esta regla exige que la integración latinoamericana vaya al ritmo del consenso: no va al ritmo de los que quieren más. Pueden haber ritmos distintos, que pueden coordinarse para dar pasos más fuertes, si quieren ellos hacer acuerdos parciales. Pero el conjunto de la integración latinoamericana va a ir siempre al ritmo del consenso de los diversos países. Permítame este comentario general a las diversas observaciones que hizo usted.

**P.** Distinguido Embajador, quiero hacerle una pregunta relativa a lo que en ámbitos universitarios académicos e intelectuales de la Argentina, se viene sosteniendo en cuanto a que, en base a las buenas relaciones existentes entre Brasil y Argentina, y a la oportunidad que se presenta para que ambos países puedan liderar la unidad sudamericana, dado que reúnen las capacidades y calificaciones para hacerlo, la pregunta es: ¿Existe la necesidad de ese liderazgo? ¿Es perentorio ese requisito para que Sudamérica pueda marcar un rumbo cierto y poder pensar en la comunidad internacional?

**R.** Yo le respondería primero: si yo miro América del Sur, lo que veo es un solo país que tiene la condición de ser lo que llaman los expertos en relaciones internacionales “global player”, actor global. Este es Brasil por su tamaño, por la magnitud de su economía, por su larga tradición de una política exterior articulada y coherente. Brasil es quizás el único país latinoamericano que ha hecho alianzas y logrado protagonismos globales reales. Por ejemplo. Brasil constituye el principal núcleo para la reforma del Consejo de Seguridad de la Naciones Unidas, juntamente a los países que aparecían como los mayores candidatos. Al final faltó esa operación, pero se asocia con Japón, con Alemania y con la India y los cuatro forman el Grupo de los Cuatro y operan para tratar de cambiar la estructura del Consejo de Seguridad.

Brasil integra el BRIC, un grupo en el que está Brasil, Rusia, India y China, considerado los cuatro países emergentes principales. Brasil impulsa el G20, junto a la India y Sudáfrica. Es el grupo más importante de reflexión que hay en contraposición a los países desarrollados en el marco de la Ronda de DOHA de la OMC y en Cancún desbaratan la prosecución de la política del subsidios, especialmente agrícolas, de los países desarrollados y ponen un punto suspensivo a esa línea, tan largamente aplicada por los países de mayor tamaño. Podría darles numerosos ejemplos más. Brasil es una economía que es territorialmente más del 50% de América del Sur; es una economía que es dos veces más que la Argentina y varias veces más, mucho más de cuatro veces que el resto de las economías vecinas. Entonces, es un mega actor de la región. Argentina, entretanto, es un país que a mi juicio habiendo tenido una posición muy notable en las décadas del diez y veinte en el siglo pasado, cuando llegó a estar entre las siete economías más grandes del mundo, experimentó después de la crisis del 29, un proceso consistente de declinación de sus capacidades económicas y productivas, que a ratos fue revertido, pero luego nuevamente se dieron crisis muy profundas, que fueron mermando cada vez más las capacidades productivas y por tanto, el poderío internacional argentino.

En mi opinión, Argentina es un país mediano y Brasil me parece una potencia emergente y creo que otros países medianos son Colombia, Venezuela, Chile y eventualmente Perú, si recupera su ritmo; los demás son países de nivel más pequeño. Esa es la jerarquía sudamericana; por la vecindad es muy importante el entendimiento argentino-brasileño y, además, por la sociedad que ellos tienen en el MERCOSUR, son los dos grandes frente a los dos socios más pequeños que son Uruguay y Paraguay, Mi impresión, conociendo el pensamiento de sus gobiernos y de sus Cancillerías, es que hay en ellos una genuina autocrítica por haberse desentendido del tema de las asimetrías y en Córdoba

también constaté que el presidente Chávez, cuyo país es el nuevo miembro del MERCOSUR, tiene una preocupación real por enfrentar y resolver el problema de las asimetrías.

**P.** Sumo mi voz para felicitar al Embajador Maira por su excelente exposición. Tengo una preocupación en relación a los cuatro puntos del grupo de los doce. Al respecto tengo dos inquietudes. La primera se refiere a que se nota que si se dan tantas dificultades de orden político, desde luego resulta claro que no se puede encarar una agenda muy pretenciosa y ahí se menciona solamente el tema de la conectividad, complementariedad energética, el tema de lo social y el de la identidad cultural.

Retomando la exposición suya en la que sostiene que la integración tuvo un corte político en el siglo XIX, un corte más económico con Raúl Prebisch, que desarrolla toda una teoría que hoy se rescata y que induce a concluir que en muchos puntos no ha habido tantas equivocaciones, sobre todo a la luz de la crítica al Consenso de Washington, el fundamentalismo de mercado y el fundamentalismo institucional, lo que me lleva a pensar que sería importante que, además de infraestructura y condiciones de negocios, examinar qué se tiene pensado en el tema del desarrollo económico latinoamericano.

Y al hablar de ello también tendríamos que remitirnos a la capacidad de generación de conocimientos. Curiosamente, en esa historia de generación de conocimientos, aquellos que empujaron un pensamiento propio y que estuvieron en torno al grupo de la CEPAL y otros más, fueron los que permitieron dar un paso hacia la integración latinoamericana. Esto muestra que la calidad en el sentido del desarrollo se hizo sobre un pensamiento, un esfuerzo latinoamericano partiendo de la singularidad a la universalización; es un punto que me llamó la atención. Un segundo

punto. al cual usted hace igualmente referencia en su exposición se refiere a las remesas, que precisó se trata de un subsidio de pobres para pobres, lo que nos indica que la remesa tiene su cara buena y su cara mala. La buena es la del subsidio y la cara mala de la remesa es que involucra todo el problema de la migración. Por un lado, el tema de los derechos humanos, que afecta a esa gente que se van a insertar en segmentos muy precarios sin ningún tipo de protección y la otra cara también de la migración que es el debilitamiento del capital social que implica para estos países la extracción de los mejores recursos del área rural y la desintegración familiar.

Naturalmente, si se incluye esto en el capítulo de lo social que habla de la inclusión social y la desigualdad, probablemente debe estar en el documento y sería interesante que se profundizara más el tema.

**R.** Comparto también la idea de que tuvimos mucha más fuerza para generar el pensamiento latinoamericano después de 1950 hasta los años 70', preferentemente; fue una época de enorme auge de las ciencias sociales y de cooperación en la región, al mismo tiempo debimos enfrentar un período de América Latina infectada de dictaduras patriarcales y otras de nuevo cuño con una doctrina de seguridad nacional, con lo cual en muchos países no tenían vigencia ni siquiera las libertades básicas. Pero en conjunto estuvimos encarando nuestros problemas con un pensamiento bastante coherente y probablemente el pensamiento latinoamericano de las décadas siguientes a la postguerra, constituyó el pensamiento regional más riguroso que hubo en el mundo de esa época.

Creo que ahora estamos recobrando la capacidad de pensar; eso se traduce en programas y proyectos. Tenemos que ir persuadiéndonos mutuamente, buscando éxitos que constituyan ladri-

llos cuya solidez permita colocar el siguiente en forma más ambiciosa, más amplia, más sólida, de manera de dar mayor impulso y fortaleza a este empeño. En eso estamos. No hay posibilidad de imponerle al otro un proceso de integración. Consideremos que el padre de la integración europea, que fue por seis años presidente de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero, Jean Monnet decía: “La integración es sobre todo un proceso de conocimiento de las personas y de persuasión de las personas a través de la amistad; cuando uno logra convencer al otro es que disminuyen los celos, la desconfianza y se pueden examinar con franqueza asuntos comunes que suelen ser muy difíciles de tratar”.

En América Latina tenemos la suerte de que los presidentes se conocen; a veces pelean, pero se conocen. Yo estuve con los organizadores del Grupo de Río en el año 86; amigos mexicanos con los que trabajé y apoyé en ese esfuerzo, me decían una cosa que nunca se me olvidó: “Vamos a crear un mecanismo para que los jefes de Estado se conozcan y puedan verse regularmente, porque en la historia de América Latina, desde la segunda guerra mundial, se juntaron solo dos veces: en 1956, convocados por el Presidente Eisenhower y en 1967 en Punta del Este, convocados por el Presidente Jonson. De los Jefes de Estado que llegaron a Punta del Este ninguno había estado en Panamá. O sea, en América Latina no había una generación de Jefes de Estado que se encontrara más de una vez. Regularmente, hoy día, se juntan los Jefes de Estado, en las Cumbres Hemisféricas, en las Iberoamericanas, en las del Mercosur, en las de América del Sur, en las del Grupo de Río, en las de Europa-América Latina; se hacen amigos, se conocen, son capaces de plantearse cosas a través del teléfono. Tomando el teléfono un presidente desbloquea un asunto que antes se manejaba por conductos diplomáticos, embajadores plenipotenciarios, gente que demoraba semanas y hasta meses en llegar, en barco o por carruajes de un lugar a otro.

Estamos en un mejor momento y se debe apostar a estos presidentes que hoy día se encuentran seguidos y que saben, porque recorren sus países que tienen que dar cuenta democráticamente de sus acciones y logros o pierden el poder.

Encuentran seguidos y que saben, porque recorren sus países, que tienen que dar cuenta democráticamente de sus acciones y logros o pierden el poder.

Pero permítaseme agregar algo más sobre aspectos que quedaron pendientes. Por una parte, creo que los países en su conjunto no son parecidos, que hay que buscar países vecinos para encontrar semejanzas y, por tanto, se dan distintos ritmos en los procesos de cooperación.

En cuanto a las remesas, no es una cosa buena, es una desgracia, porque los países experimentan el efecto de una especie de selección darwiniana de las especies; diversos países latinoamericanos están mandando su gente, más creativa, con más empuje a los países desarrollados y en particular a los EE.UU.: es la flor y nata de los líderes sociales, la mejor gente de la sociedad mexicana va a EE.UU., porque son los capaces de hacerse el plan de buscar los recursos; porque intentan una, dos, cinco veces o más para cruzar la frontera e introducirse a este país en busca de una oportunidad.

Una vez allí, desenvuelven toda su capacidad de supervivencia en un país tan difícil como Estados Unidos hasta conseguir lo necesario para poder subsistir con sus familias y remitir recursos a sus familiares de quienes se ha separado, con todo lo que esto implica y que aquí se ha señalado. No se trata de hacer un elogio de la remesa, es un reconocimiento de que es un fenómeno que amortigua el conflicto social. América Latina sería otra, con explosiones sociales mucho mayores, si no se hubiera transferido

esta cantidad de recursos que fluyen desde el norte y que van creciendo cada año; si se considera que llegan a 40 mil millones de dólares cada año - solo en México serán en 2006, 23 mil millones - estamos hablando de un factor a considerar en el diseño de cualquier examen del conflicto y del enfrentamiento social; y que hace una diferencia.

**P.** Embajador Maira, partiendo de la premisa presentada en su brillante exposición de que el MERCOSUR se nos desarma, cabría formularse la siguiente hipótesis: ¿la no concreción del ALCA prevista para el 2005, constituye un factor adverso para el alcance real y efectivo del MERCOSUR? Es decir, ¿existe una ecuación directamente proporcional entre el desarme del ALCA y el desarme del MERCOSUR? Sencillamente, quiero levantar esta hipótesis en consideración de que hemos tomado cuatro puntos de preocupación para la guerra contra el terrorismo en la agenda de los EE.UU. y de comprobarse esta hipótesis, ¿no representaría un quinto punto a considerar?

**R.** Sus comentarios son muy complejos y exigiría una larga discusión y todos tendríamos muchos criterios que manejar aquí. Es que el ALCA es un proyecto que en su expresión original se desbarató en la reunión de Cancún hace unos tres años. Allí se dieron algunos desacuerdos entre los países mayores, encabezados por Brasil, Argentina y Venezuela con EE.UU. que tenía a un grupo de países mas cercanos a su propuesta a la cabeza. En tal circunstancia, EE.UU. cambió la idea del ALCA como un área que iba “desde Alaska hasta la Patagonia” que era el diseño del presidente Bush padre, cuando lanza la Iniciativa de las Américas. que es el inicio de la reflexión del ALCA en EE.UU. Luego, ante el rechazo de países importantes Washington flexibiliza la idea y acepta tratar distintos proyectos con países o grupos de países, a los que les interesa y en la reunión de Mar del Plata, en los países reunidos en la Cumbre Hemisférica, dejan esto a la decisión de cada país.

El Presidente Ricardo Lagos, que es un estadista muy articulado y consistente, dijo algo muy lúcido en esa reunión. Señaló que más que el ALCA como proyecto único un Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos es un tema que tiene mucho que ver con los mercados internos de cada país. Hay países que pueden planear su desarrollo industrial sobre la base de un mercado interno de 180 millones de habitantes como en el caso del Brasil o de 40 ó 38 millones de habitantes como en el caso de Argentina o Colombia; otros como Chile a la altura de los 15 millones tienen dificultades para sustentarse solo en el desarrollo de un mercado interno y tienen que pensar en mercados globales. Finalmente hay países muy pequeños que no tienen posibilidad alguna de desarrollarse, teniendo como eje fundamental a sus consumidores domésticos. Entonces, concluyó: no hay una regla absoluta en esto y las opciones tienen tanto relativismo como los países que las hagan de acuerdo al tamaño de sus mercados. Nosotros, los chilenos, dijo, hemos optado por el regionalismo abierto, hacemos el máximo de acuerdos de libre comercio de los que seamos capaces y nos ha ido muy bien con ello; tenemos hoy los mejores indicadores sociales de la región: la menor mortalidad infantil, la menor tasa de analfabetismo, la mayor cobertura escolar, un sistema de salud que está funcionando mejor; todo porque hemos logrado un progreso generalizado en nuestra economía y, entonces, nos ha convenido abrirnos al mundo: tenemos 54 países con los que hemos suscrito acuerdos de libre comercio, uno es E.E.UU.: con ello no nos hacemos dramáticamente dependientes del mercado norteamericano cuando tenemos un gran número de países con los que tenemos acuerdos de libre comercio: con China, con Corea del Sur, el primero que este país hace en su historia; ahora con Japón, con los 27 de la Unión Europea y con todos los países de América Latina. En la medida en que uno tenga muchos acuerdos internacionales, cada pieza individual es un complemento del que uno dispone. Si uno cuenta con un solo acuerdo de comercio, el grado de vulnerabilidad se puede volver más preocupante.

Todo esto es mucho más complicado y relativo que un discurso ideológico de plaza. Cancelemos entonces los discursos ideológicos, dijo el presidente Lagos veamos con flexibilidad el interés de cada uno y respetemos mutuamente las decisiones que cada país adopte. Brasil no quiere un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos tiene su derecho. Venezuela no lo quiere, es su derecho. Argentina tampoco, es su derecho. Otros los quieren, que lo hagan. El regionalismo abierto no es un obstáculo a los procesos de integración latinoamericana, si permite grados de flexibilidad y compatibilidad y eso tienen que decirlo todos los países latinoamericanos. Yo no he escuchado una sola palabra entre los doce representantes presidenciales que nos reunimos en Montevideo de que los que tengan un acuerdo con los EE.UU. no pueden entenderse entre sí como sudamericanos.

Debe ser al revés, que cada uno fije su estrategia internacional y vaya radicando intereses sustantivos, ojalá cada vez mayores, en el área geográfica en que vivimos, en nuestra región. Así que yo no creo que haya un antes y un después; el ALCA cambió de naturaleza y no es un proyecto global, no lo va a ser nunca más. Hay países que toman una opción de libre comercio con Estados Unidos; la hacen en función de cómo evalúan su interés nacional. Si llegan a un entendimiento y a su gente no le gusta, tendrán que pagar el precio de la desautorización y experimentar la alternancia en el poder; si a sus ciudadanos les conviene este tipo de iniciativa podrán proyectarse en el poder y llevarlas adelante.

## Mónica Hirst\*

En los últimos 15 años se han ido adoptando diversos rótulos para anunciar un nuevo tiempo para el MERCOSUR. Sin embargo, los análisis más rigurosos muestran que es mucho más lo que se pretendió hacer de lo que efectivamente se logró en este proceso asociativo. El MERCOSUR corresponde a una unión aduanera incompleta, con baja institucionalidad que convive con graves asimetrías estructurales y notables dificultades para avanzar en sus negociaciones internacionales.

Para comprender las razones de tales deficiencias del MERCOSUR, propongo una breve reflexión sobre cuatro puntos.

---

1 Mónica Hirst es coordinadora del área de especialización en Seguridad de la Maestría de Estudios Internacionales y profesora de Política Internacional de la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT) en Buenos Aires. Forma parte del cuerpo de profesores del Instituto Argentino del Servicio Exterior de la Nación del Ministerio de Relaciones Exteriores (ISEN). Actualmente coordina el proyecto «Crisis de Estado, Gobernabilidad Internacional y Seguridad» con el apoyo de la Fundación Ford en la UTDT, y co-coordina el Programa de Apoyo a la investigación sobre Países Intermedios del IUPERJ, en Brasil. Se ha desempeñado como profesora visitante en la Universidad de Stanford (1992), en la Universidad de São Paulo (1994), y en Harvard (2000). Ha publicado libros y artículos sobre la política exterior de Brasil, integración y seguridad regional y las relaciones de Estados Unidos con América Latina.

Primero, la anatomía del MERCOSUR. Segundo, la institucionalidad (o mejor dicho, falta de) del MERCOSUR. Tercero, los patrones de interacción de sus miembros plenos. Cuarto, y último, los desafíos de sus relaciones externas.

## I

Empecemos por la anatomía del MERCOSUR, que es imperfecta y asimétrica.

La cuestión de las asimetrías, que estuvo presente desde un primer momento, no constituye una particularidad del MERCOSUR en el contexto de América Latina y mucho menos de Sudamérica. Todos los proyectos de integración regional previos al MERCOSUR han convivido con este problema. Las diferencias de tamaño, las diferencias de peso económico entre nuestros países nunca han sido superadas ni encaradas de manera positiva.

En el MERCOSUR este tema se manifiesta de dos formas. Por un lado, entre el Brasil y los demás países de la región. Por otro lado, en el eje Argentina-Brasil y los países menores de la región. Este problema se agravó a partir de la creación en 2005 de la cláusula competitiva en las negociaciones entre Argentina y Brasil que generó una reacción- a mi juicio justificada- de los países menores y profundizó automáticamente las condiciones de desigualdad de acceso a los mercados del bloque.

La politización del tema de las asimetrías pone en riesgo la continuidad del proceso de integración, lo que se busca frenar con el Fondo de Convergencia Estructural- que prevé un fondo de fomento y desarrollo destinado a los países de menor desarrollo relativo del MERCOSUR. Entre los acuerdos alcanzados en la última Cumbre de Presidentes realizada en Rio de Janeiro, fue aprobado el presupuesto del FOCEM 2006-2007, por un monto

de **125 millones de dólares**. El 70% de los aportes provienen de Brasil y 48% están destinados a Paraguay. A mi juicio esto representa una primera iniciativa que deberá ser acompañada por un conjunto mucho más amplio y efectivo de medidas.

Un segundo punto relacionado a la anatomía del bloque se refiere al impacto generado por nuevos miembros plenos. El ingreso de Venezuela ha generado oportunidades y desafíos. Del lado de las oportunidades, uno observa el peso económico de este nuevo socio, su importancia estratégica en función de sus recursos energéticos. Pero también es cierto que la presencia de Venezuela supone un cambio del metabolismo político del MERCOSUR. Si bien ella presenta un fuerte incentivo para Brasil y Argentina a entenderse mejor, especialmente teniendo en cuenta que la relación ha enfrentado numerosas dificultades, también diluye el peso del eje bilateral en la conducción del proceso de integración. Al mismo tiempo el ingreso de Venezuela ha introducido un elemento de politización en el MERCOSUR, estimulando tensiones y diferencias que están relacionadas al tipo de impacto que la política exterior e interna venezolana tienen hoy en la región-especialmente su confrontación con los EE.UU. Hasta el momento, esto no ha sido un elemento de fragmentación, pero es un elemento de tensión, en cuanto crea un nuevo formato de agenda para el bloque regional. Esto impactará en la forma en la cual nos relacionamos con el afuera, cuestión que profundizaremos más adelante. A su vez, la presencia de Venezuela ha llevado a la inclusión de la agenda social como una prioridad para el MERCOSUR. Esta es la contribución política más importante de esta nueva presencia y que se institucionalizó con la creación de un Instituto Social del MERCOSUR en la Cumbre del 2006 en Córdoba.

## II

Nuestra segunda tarea es analizar la cuestión institucional del MERCOSUR. Se debe proceder con cautela en esta cuestión para no estar excesivamente influenciados por otros ejemplos, principalmente el europeo. El hecho es que el MERCOSUR optó por un modelo intergubernamental, lo que quiere decir que no se escogió una construcción supranacional. Dicha construcción hubiese llevado a una institucionalización que diluiría de una manera mucho más automática y mandataria las soberanías nacionales de nuestros países en los temas específicos del proceso de integración (como por ejemplo comercio, servicios, etc.).

Esto también significa que no tenemos una burocracia propia en el MERCOSUR con capacidad de conducción del proceso de integración. Hemos recibido muchas críticas por esta opción, principalmente de parte de los países europeos, que juzgan su integración regional como el proceso paradigmático en la historia contemporánea. Hay que discutir un poco esta idea y pensar si existe un paradigma o si más bien que cada caso merece su especificidad. Debemos preguntarnos si la experiencia europea constituye un proceso virtuoso y si es necesariamente es el modelo que debemos seguir.

Pero este cuestionamiento no invalida constatar que nuestro proceso sufre un déficit institucional. El proceso de integración convive y es simultáneo a los procesos de construcción y de profundización de nuestras democracias. Tenemos problemas institucionales dentro de nuestros propios países que terminan proyectándose sobre este proceso. El carácter intergubernamental y el déficit institucional dentro de nuestros propios Estados terminan absorbidos, por el proceso de integración.

Hoy día estamos dando los primeros pasos por lo menos desde el punto de vista del diagnóstico de este tipo de problemas

a partir de un proyecto para la creación de una escuela de funcionarios del MERCOSUR. La idea no es que exista una burocracia propia del MERCOSUR sino que los mismos funcionarios de nuestras administraciones públicas puedan recibir una capacitación que permita que desde sus propios espacios nacionales desarrollen un trabajo más comprometido con un proyecto regional, con una visión más regionalizada de lo que están tratando cuando sean temas referentes a las relaciones fiscales, comerciales, los programas de salud, los programas sociales, áreas de servicio, cultura o turismo. El punto es que exista una burocracia con una mayor sensibilidad, y lo que es fundamental, un mayor conocimiento sobre el otro.

### III

El tercer punto a considerar son los patrones de interacción intrabloque.

La teoría de las relaciones internacionales indica que cuando trabajamos con el tema de integración o de cooperación regional el punto de partida es la cooperación en temas económicos. Es más fácil hacer integración económica que en el área de seguridad y de política exterior. Sin embargo, el hecho de que no exista un proceso de concertación ni de integración en temas de seguridad, no quiere decir que no exista el impacto de un proceso de integración económica regional en temas de seguridad.

En nuestro caso, lo que observamos es que el MERCOSUR se caracteriza más por ser una zona de no guerra, que por ser una zona de paz. El MERCOSUR ha sido más eficaz para diseminar la democracia que para diseminar la paz entre los Estados miembros. Esta es una diferencia importante para cuando estamos trabajando con el concepto de paz inter-democrática, inspirada en la idea kantiana de la paz perpetua, muy en boga en el presente.

En el MERCOSUR, algunos elementos de este modelo los tenemos más asegurados que otros. Sufrimos graves limitaciones en el campo de mediación de conflictos y carecemos de instrumentos eficaces para dirimir situaciones de crisis interestatales, sea dentro del bloque o en su vecindario.

Tenemos algunos ejemplos en este sentido. El más dramático intra-MERCOSUR es el de Argentina y Uruguay. Ambos países están en una tensa relación desde el año pasado debido al conflicto suscitado por el establecimiento de las industrias papeleteras en la rivera del río Uruguay. No entraré en detalles, pero no hay ninguna duda de que la incapacidad de que el MERCOSUR pudiera constituirse y presentarse como una instancia de negociación y apaciguamiento, de mediación, ha sido puesta en evidencia. Otro ejemplo, ha sido el de aceptar como Estados asociados dos países que no mantienen relaciones diplomáticas entre sí como es el caso de Bolivia y Chile.

Más recientemente estamos observando también tensiones entre Paraguay y Bolivia, que por vía indirecta se conectan con las actuales vinculaciones entre los gobiernos venezolano y boliviano. En esta misma clave se puede incluir la molestia de Brasil frente a las aproximación entre Paraguay y EEUU que dio lugar a las conversaciones militares entre Washington Asunción.

Lo más interesante, y lo menciono como una nota al pie, es que percibimos que tenemos una capacidad mayor de articulación y coordinación para situaciones de conflictos en regiones extra-MERCOSUR, extra regional, como es el caso de Haití, donde participamos juntos con la misión de paz de las Naciones Unidas. Respecto a la actuación de Argentina y Brasil, existe un sentido de continuidad y complementación de las acciones de las Fuerzas Armadas en Haití con las Medidas de Confianza Recíproca que ejecutan desde fines de los años 80.

## IV

Finalmente se hará referencia a las relaciones externas del MERCOSUR. Aquí vale la pena hacer un ejercicio de memoria histórica. El MERCOSUR como un proceso de construcción y profundización de integración regional convivió con una agenda de negociaciones para la cual no estaba preparado. Esto generó un elemento de debilidad y desgaste permanente en sus negociaciones externas. De hecho, fue más lo que el MERCOSUR evitó de lo que logró. Esto se evidencia en tres áreas de negociación. Primero, el proceso de negociación del ALCA y toda la historia que tuvo lugar durante diez años.

Durante estas negociaciones el MERCOSUR -destacándose acá el liderazgo de Brasil- pasó de una postura defensiva a una posición más afirmativa. En la primera etapa, el temor fue que el ALCA diluiría al MERCOSUR, frente a las diferencias entre el proyecto de un área de libre comercio y una unión aduanera y las dificultades de compatibilizar ambos. El resultado en la última- y más tensa- etapa de negociaciones fue la reacción de EE.UU. de optar por una estrategia de fragmentación en sus negociaciones en la región y aislar al MERCOSUR en este proceso. Esto llevó a una situación de total estagnación por un lado y de una sucesión de negociaciones bilaterales de acuerdos de libre comercio entre Washington los países latinoamericanos.

El segundo frente de negociaciones, que tampoco fue exitoso para el MERCOSUR, fueron las realizadas con la Unión Europea. En este caso, lo que observamos también fue un proceso de parálisis progresivo vinculado a las diferencias que siempre tuvieron nuestros países con la Unión Europea respecto a las negociaciones agrícolas. Empezamos y terminamos con este problema.

El tercer punto de la agenda de negociaciones externas se refiere al ámbito multilateral. No hemos logrado hasta este momento tener una acción coordinada sub-regional propiamente dicha dentro de la OMC. Hemos avanzado en esa dirección en la medida en que en el MERCOSUR somos todos países miembros del G-20, que es hoy la coalición de Estados que actúa de manera coordinada en las negociaciones, que plantea y ejerce presiones con relación a la apertura global de las negociaciones comerciales. Sin embargo, no tenemos una personalidad política propia dentro de la OMC, como por ejemplo la Unión Europea.

Finalmente haré dos reflexiones respecto al futuro –por cierto incierto– del MERCOSUR.

Primero, no está muy claro cuál es el tipo de armonización ni compatibilización que vamos a tener por delante entre lo que es y pretende ser el MERCOSUR y lo que es y pretende ser la Comunidad Sudamericana, ahora conocida como la Unión de Naciones Sudamericanas. Una vez más estaríamos ante una controversia sobre la naturaleza excluyente de diferentes proyectos comunitarios. Algunos sostienen que la agenda sudamericana no va a contemplar una agenda comercial en función de las diferentes políticas comerciales sudamericanas. Esto significaría que se inauguraría una especie de “división regional del trabajo”. Los temas comerciales se mantienen como prerrogativas de los bloques sub-regionales. El MERCOSUR sería uno, la Comunidad Andina de Naciones- que desde la salida de Venezuela cambió su perfil político-sería otra.

Segundo, no está claro como será encarada la cuestión de la conducción, del liderazgo. Un proceso de integración regional, es una construcción política que se aprovecha de una realidad geográfica, pero que va mucho más allá. Es una construcción que necesita de una cabeza, más cuando se da en contextos institucio-

nales precarios. Hace tres o cuatro años se hablaba mucho de un liderazgo brasileño en este proceso, que además se vincularía con la construcción de una Comunidad Sudamericana. Esta es una opción que está todavía sobre la mesa. También se habla de un liderazgo compartido. La opción de un eje Argentina-Brasil, como el eje conductor de este proceso, es una propuesta aceptable para los otros socios. Ahora bien, ¿Cómo se incluye el protagonismo político y la poderosa carta energética de Venezuela?

Acá no se trata de la cuestión de quién tiene los atributos para desarrollar y para asumir esta conducción. Se trata de una negociación que debería incluir premisas de reciprocidad, compensaciones y consenso .

Tanto la continuidad de profundización del MERCOSUR como una construcción de la Comunidad Sudamericana van a depender de la solución de esta macro-cuestión.

Concluyo con una provocación.

Habiendo planteado algunas las deudas y tropiezos del MERCOSUR. Resulta pertinente preguntarnos ¿dónde están los logros del MERCOSUR?

La primera conclusión a la que uno llega es que son más visibles los logros políticos que los logros económicos del proceso. Los válidos cuestionamientos en cuanto a la eficacia y al impacto transformador, contrastan con el hecho de que el MERCOSUR ha constituido un instrumento positivo para asegurar - no el único, por supuesto-, la continuidad democrática de los países a que ellos pertenecen.

El MERCOSUR ha sido un foco o un espacio donde se ha compartido y construido de forma colectiva un conjunto de valo-

res democráticos que se vinculan con las condiciones políticas nacionales de cada uno de los países que integran esta asociación.

El hecho de que en Paraguay se profundice el debate sobre el futuro de MERCOSUR a partir de la construcción institucional de FLACSO en Asunción, creo que es un elemento de pura ganancia neta. Más aun porque sabemos que el Paraguay es hoy una de las voces más críticas, más insatisfechas con el MERCOSUR. Transmitir sus reclamos de forma elaborada e analítica para las discusiones que tenemos sobre la continuidad del MERCOSUR, es de extremada importancia y estoy segura de que esta iniciativa académica que hoy estamos presenciando, va a contribuir enormemente en este sentido.

## Roberto Russell\*

Muchas gracias José Félix. Como señaló Mónica, también para mí es un gusto enorme estar aquí. Celebro mucho esta iniciativa que está coordinando Domingo Rivarola y no tengo duda alguna de que este proyecto llegará a buen puerto; es más, me parece importante no solo la instalación de FLACSO en Paraguay, sino que FLACSO también se dedique aquí a desarrollar un área de relaciones internacionales, algo que nos hace falta en todos los países de la región.

El tema que me han pedido los organizadores se refiere a la nueva política exterior argentina. Lo que hice para pensar esta presentación fue releer un trabajo que escribí hace tres años en el que hago un balance de la política exterior argentina durante los primeros 20 años de democracia. Este artículo apareció en un libro que se titula *La historia reciente. Argentina en democracia*, que fue compilado por Marcos Novaro y Vicente Palermo y publicado por Edhasa en 2003.

---

\* Ph.D. en Relaciones Internacionales, Paul Nitze School of Advanced International Studies (SAIS), The Johns Hopkins University, Washington DC, Estados Unidos. Director de la Maestría en Estudios Internacionales, Universidad Di Tella, Buenos Aires. Argentina y Presidente de la Fundación Grupo Mayan.

Lamentablemente, mucho de lo que escribí en 2003 sigue vigente y lo voy a resumir como una manera de introducción a lo que quiero desarrollar más adelante. Como en todo balance, puse las cosas positivas de un lado y las negativas del otro. Las positivas me parecen bastante claras y, aquí, sólo las voy a enumerar.

El primer aspecto, y a mi juicio el más importante, es que la democracia por primera vez, se convirtió en uno de los elementos constitutivos de la identidad internacional de la Argentina. A diferencia de lo ocurrido en otras etapas previas de la historia de la Argentina, las fuerzas políticas más importantes del país y la amplia mayoría de la sociedad reconocen que la democracia es una condición necesaria de nuestra participación activa y responsable en el mundo. Puesto de otro modo, existe un acuerdo básico y primario sobre el tipo de régimen democrático como eje estructurante de las relaciones externas del país. Un segundo punto importante es que la política exterior fue un instrumento que ayudó a fortalecer el proceso de democratización, fundamentalmente durante la segunda mitad de la década de 1980. El tercer aspecto, es el papel de la Argentina democrática en la creación y fortalecimiento de regímenes y acuerdos internacionales para defender y promover la democracia y los derechos humanos. En este último tema, las políticas puestas en práctica no sólo fueron un punto de inflexión respecto de lo hecho por la última dictadura militar, sino que implicaron la transformación del país en un actor destacado en un tema fundamental de la agenda internacional contemporánea. Finalmente, el récord histórico de estos años de democracia es extraordinario en el campo de la paz y la seguridad internacionales, particularmente en el espacio geográfico del Cono Sur.

Paso ahora a los aspectos negativos. En primer lugar, la Argentina democrática sigue proyectando una imagen externa

mucho más teñida de sombras que de luces. Hoy, el mundo que mira el país lo ve fundamentalmente como inmaduro, con baja calidad institucional, falta de seriedad jurídica y con altos niveles de corrupción. Antes que “condenada al éxito” según la conocida fórmula rescatada por Duhalde luego de la crisis desatada en diciembre de 2001, la Argentina se percibe como un caso ejemplar de una historia de declinación e incompetencia. Basta ver lo que pasó recientemente durante el traslado del cuerpo de Perón a San Vicente para traer a nuestra memoria las peores imágenes del país que, lamentablemente, recorrieron todo mundo.

El segundo aspecto negativo, es que el país tampoco ha podido eludir una muy curiosa constante de la política exterior: la búsqueda permanente de la “reinserción” en el mundo que expresa, en lo más profundo, la crisis de identidad internacional que vive la Argentina desde hace varias décadas y las dificultades de sus clases dirigentes para entender cómo funciona el mundo y el papel que le corresponde al país en el orden internacional. La verdad es que esta búsqueda permanente de “reinserción internacional” es una expresión que no quiere decir nada y que, con frecuencia, expresa críticas a lo hecho por otros, la nostalgia por un pasado que se idealiza o la falsa creencia en una “carta externa salvadora” que nos asegure una vinculación exitosa con el mundo.

La obra prometida de la reinserción fue siempre precedida de definiciones sobre la “verdadera” identidad internacional de la Argentina. Todavía en el contexto de la Guerra Fría, el gobierno de Alfonsín definió a la Argentina como un país occidental, desde el punto de vista cultural, no alineado y subdesarrollado. Menem dijo que haría de la Argentina un país “normal”. En su perspectiva, esto implicaba volver al “primer mundo”, en particular mediante una relación de preferencia con Estados Unidos que nos ayudaría a superar el subdesarrollo, imaginando algo

parecido a lo que la Argentina logró en su época “gloriosa” gracias a su vínculo especial con Gran Bretaña. De la Rúa estuvo poco tiempo en el gobierno, pero también declaró al asumir que venía a reinsertarnos y a crear un país distinto. A Duhalde le tocó la crisis, aunque tampoco eludió esta constante de la reinsertión. Kirchner prometió que trabajaría para convertir a la Argentina en un país “serio” y “normal”; una seriedad y normalidad que seguramente tienen poco que ver con las que tenía en la cabeza Menem cuando se refería al tema.

El tercer aspecto que también ha caracterizado estos años de democracia es que la Argentina no ha sido ajena, mejor dicho sus clases dirigentes, a los excesos discursivos, a las expectativas desmesuradas y a las aspiraciones incongruentes con la posición relativa de poder del país. Finalmente, el cuarto punto que me va a llevar más a la materia de esta exposición, es que tampoco hemos logrado establecer acuerdos fundamentales, para dar cauce a dos relaciones que son claves para el país: las relaciones con Estados Unidos y con Brasil.

Las relaciones con Estados Unidos pasaron por los vaivenes que ustedes conocen y no me voy a referir al tema en este momento. Alcanza con señalar, si nos atenemos a los eslóganes usados por los distintos gobiernos desde 1983 hasta el presente, que esta relación habría transitado los siguientes estadios: “madura” (Alfonsín), “de preferencia” y “carnal” (Menem), “intensa” (De la Rúa), y tras la crisis de 2001, “realistas” (Duhalde) y, de nuevo “madura”, además de “seria” y de “conveniencia mutua” (Kirchner). Hoy, tenemos una relación bastante distante, un aspecto que voy a comentar más tarde.

Con Brasil no hemos sido capaces de eliminar las desconfianzas ni las incertidumbres. Yo siempre digo que la Argentina y Brasil nunca fueron enemigos; pero sí rivales por mucho tiempo.

Esta situación de rivalidad ha sido superada por diversos factores, pero sobre todo por el gran cambio producido en la relación de poder entre los dos países a favor de Brasil. Sin embargo, el fin de la rivalidad no nos ha conducido hacia una verdadera amistad. Persiste en nosotros una especie de incapacidad estructural para comprender las razones del otro. Muchas veces las actitudes y políticas del otro son vistas como acciones dirigidas a causar daño o como muestras de oportunismo, hostilidad o indiferencia.

### **Las principales fracturas de América Latina**

Antes de referirme a la política exterior de Kirchner quiero hacer una breve mención a las fuerzas de fragmentación que existen en la región. Ya Luis Maira habló sobre este tema, yo seré un poquito más duro que él porque hablo simplemente como un académico. Me parece que el papel político importante que Maira desempeña en el ámbito sudamericano lo ha llevado a poner más el énfasis en las propuestas políticas y en los aspectos que unen a la sub-región.

Yo creo que América Latina está atravesada por dos líneas principales de fractura. La primera es la que divide a la América Latina del norte de la América Latina del sur, ya advertida en la literatura especializada en la década de 1970. El criterio que ordenaba entonces esa diferenciación era la densidad de los vínculos de cada una de estas dos sub-regiones con Estados Unidos y el grado de diversificación de sus relaciones externas. Hoy, la América Latina del norte, formada por México, América Central y el Caribe, vive un proceso de integración funcional con Estados Unidos de un alcance y hondura desconocidas, que no detendrán los muros ni los rígidos controles migratorios que se erigen en la frontera sur estadounidense. Esta integración reúne un conjunto de problemáticas propias en términos geopolíticos, económicos y de seguridad que difieren en mucho de las que caracterizan a América del Sur. Además, esta situación objetiva

abre grandes interrogantes sobre el papel político y de liderazgo que pueda y quiera desempeñar México en América Latina más allá de la frontera sur de América Latina del norte.

La segunda división que surca a toda la región es la que separa a los países que tienen o desean tener acuerdos de libre comercio con Estados Unidos y los que se oponen a ello. Esta división se notó claramente en la IV Cumbre de las Américas de Mar del Plata, Argentina, que tuvo lugar en noviembre de 2005. Allí hubo una clara división entre los países que sostuvieron que “no estaban dadas las condiciones necesarias para lograr un acuerdo de libre comercio continental” (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela) y el resto, que expresó un fuerte “compromiso con el logro de un acuerdo ALCA”, según puede verse en la propia Declaración de Mar del Plata. Es muy probable que entre los opositores al ALCA, tal el caso de Venezuela, primaran consideraciones político-ideológicas. Por el contrario, la posición de la Argentina y de Brasil se fundó en razones de economía política, en especial la sustentación del modelo económico neodesarrollista que tanto Lula como Kirchner promueven y que requiere, entre otras políticas importantes, mantener altos niveles de protección a la industria nacional. Con algunas reticencias, Uruguay y Paraguay acompañaron a Brasilia y Buenos Aires para mantener una posición unificada en el ámbito del Mercosur. Por su parte, los países que defendieron un acuerdo ALCA lo hicieron en nombre de intereses nacionales que trascienden consideraciones meramente ideológicas. Los acuerdos de libre comercio con Estados Unidos no pueden explicarse por mera deferencia, “falsa conciencia” o defensa de intereses egoístas de las elites que se oponen a los “intereses verdaderos de la nación”. En ciertas condiciones, como lo muestra el caso chileno, ellos pueden conducir al crecimiento económico de los países “periféricos” que los suscriben.

Por su parte, América del Sur es una sub-región que hoy presenta más y diversos niveles de fractura que la América Latina del Norte. La afinidad política de muchos de sus gobiernos no se traduce necesariamente en nuevas convergencias entre los países. La inclinación hacia la izquierda por parte de Tabaré Vázquez y Néstor Kirchner no logró contener el desarrollo de un conflicto político inusitado entre la Argentina y Uruguay por el tema de las pasteras. Esta misma afinidad tampoco limitó el alto voltaje de las diferencias entre la Argentina y Brasil con Bolivia luego de la decisión de Evo Morales de nacionalizar los hidrocarburos. Las afinidades políticas entre Lula y Kirchner y el hecho de que ambos gobiernos se muestren favorables a un modelo económico de tipo neodesarrollista, como quedó dicho, no han posibilitado sacar la relación Argentina-Brasil de los vaivenes que sufre desde el inicio del proceso de democratización en ambos países.

La Comunidad Andina de Naciones y el Mercosur son un partido aparte. La primera, languideciente luego de la salida de Venezuela del bloque en abril de 2006, parece recuperar algo de aire con el regreso de Chile, ahora en calidad de país asociado, a este grupo de naciones, que hoy integran Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Según el canciller chileno, Alejandro Foxley, se trata de crear un nuevo bloque regional, de carácter esencialmente comercial, en el que confluirán todos los países de América Latina con intereses sobre el Pacífico, incluidos los centroamericanos y México. Cabe añadir que casi todas estas naciones del “bloque Pacífico” ya tienen o han firmado Tratados de Libre Comercio con Estados Unidos. Por lo tanto, el proyecto procura alcanzar una mayor integración comercial, tanto a las economías del Pacífico como a las de Estados Unidos y Canadá.

En el caso del Mercosur, el giro a la izquierda de tres de los países que lo componen (la Argentina, Brasil y Uruguay) no ha

ayudado a superar sus *impasses* porque ellos obedecen, simple y básicamente, a factores de naturaleza económica. En efecto, la raíz principal de los desencuentros en el Mercosur está en el diferente tamaño de las economías de los países que lo integran, algo que los lleva naturalmente a adoptar posiciones distintas sobre opciones de integración y de política exterior en materia de comercio. Por cierto, una explicación más acabada de los actuales problemas del Mercosur requiere considerar los errores políticos cometidos por la Argentina y Brasil, muy especialmente la incapacidad para reaccionar frente a los problemas derivados de las asimetrías con los socios menores y la sobreestimación de la importancia del Mercosur como opción estratégica para estos mismos países, como lo pone de manifiesto el actual debate en Uruguay sobre la firma de un acuerdo de libre comercio bilateral con Estados Unidos.

Por cierto, la estrategia de vinculación internacional à la chilena tiene hoy más fuerza en Montevideo que la idea de pertenecer a un bloque cuyos resultados han sido magros para el país y, más importante aún, cuyo valor estratégico se ha puesto en duda. Como si esto fuera poco, el absurdo conflicto con la Argentina por la cuestión de las pasteras ayudó a sumar más adeptos en Uruguay a la causa de la estrategia de libre comercio bilateral. En este marco, Paraguay ha asumido una actitud de atenta espera para definir la suya. De todos los socios del Mercosur, y con los ojos puestos en su propio espejo, es el que menos reticencia tiene a que Uruguay negocie un TLC con Estados Unidos. En ambos casos, cuestiones prácticas antes que ideológicas explican las posiciones asumidas a favor de esta forma de vinculación comercial con el mundo.

Por el contrario, razones de naturaleza política ligadas al proyecto de poder interno y regional que promueve Hugo Chávez dan cuenta, en primer lugar, de la movida venezolana hacia el sur

del continente. Las ventajas en materia energética que aportaría Venezuela al Mercosur —y que, dicho sea de paso, no hacía falta para ello su incorporación plena al mismo— se ensombrecen frente a los problemas que sumará al bloque un país con débiles credenciales democráticas, una política exterior estructurada en ejes no compartidos por el resto de sus miembros y una política de defensa que dificultará avanzar en la seguridad colectiva y cooperativa regional.

El efecto divisivo de las políticas de Hugo Chávez en América Latina no puede ignorarse en el análisis de las causas de la fragmentación sub-regional. La historia de América del Sur enseña que tanto las estrategias de oposición como de plegamiento a Estados Unidos constituyen un factor de división entre los países latinoamericanos. Como en el pasado, pero con más recursos económicos que otras fuerzas políticas que actuaron en otras circunstancias, la estrategia de Chávez también lo será. Además, es probable que atraiga una creciente atención y presencia de Estados Unidos en América del Sur y, con ello, un poderoso factor adicional de fragmentación.

Por último, el mismo proceso de democratización juega en algunos casos como una fuerza de división, dado que posibilita la articulación de numerosas demandas que reflejan aspiraciones de diversos sectores sociales que están pugnando por una mayor participación política, económica y social en sus respectivos países. Por cierto, celebro que esto ocurra. El punto que quiero hacer aquí es que cuando estas aspiraciones se traducen en políticas concretas, ellas tienen a veces efectos negativos en los vínculos con los países vecinos o con los países con los cuales se procura construir un proyecto de integración. El caso de la nacionalización de los hidrocarburos en Bolivia ejemplifica muy bien lo que quiero decir. Se puede estar de acuerdo o no con esta decisión del gobierno de Evo Morales, pero es indudable que su

puesta en práctica ha generado fuertes fricciones, en particular entre Bolivia y Brasil. A tal punto, que Lula llegó a declarar que la dependencia energética brasileña de Bolivia en materia de gas fue un serio error estratégico.

Por otro lado, si bien el proceso de democratización ha sido clave para avanzar en la creación de regímenes internacionales de promoción y defensa de la democracia y los derechos humanos, no ha generado instituciones que faciliten la cooperación interestatal ni favorecido la concertación de políticas exteriores entre nuestros países. Es indudable que las instituciones y regímenes creados han puesto freno a las amenazas al proceso de democratización – tal el caso de la participación del Mercosur en la crisis política paraguaya de 1996-, pero no han contribuido a la profundización de la democracia en América Latina. Ni la OEA ni el Mercosur han jugado un papel relevante en este último sentido. En breve, tenemos un déficit institucional importante en la región, tanto para promover la democratización como para resolver los problemas comunes que se nos presentan.

### **La política exterior del gobierno de Kirchner**

Vuelvo ahora al caso de la Argentina. Desde la crisis de 2001, mi país no tiene una clara estrategia de política exterior. En la década de 1990, la Argentina puso en práctica una política exterior consistente: yo fui un crítico de muchos aspectos de esa política, pero no cabe duda que el gobierno de Menem tuvo ideas claras en materia de política exterior. El paradigma que la orientó, y que con Juan Tokatlian llamamos de “aquiescencia pragmática” hoy carece no sólo de viabilidad externa sino de apoyo interno. Aun más, es vista por la mayoría de los argentinos como una de las principales causas de la declinación relativa del país. La “relación carnal” con Estados Unidos quedó en la memoria colectiva como sinónimo de fracaso y sumisión.

El gobierno de Kirchner ha atravesado en líneas gruesas dos fases en materia de política exterior. La primera abarca desde la toma de gobierno el 25 de mayo de 2003 hasta las elecciones legislativas de octubre de 2005, que le resultan muy favorables. La segunda fase comienza en ese momento y se extiende hasta hoy.

Ambas fases presentan tres aspectos comunes que vale la pena mencionar. Primero, un estilo de gobierno áspero, directo, confrontativo y absolutamente refractario a la crítica. Segundo, una particular aversión por parte del Presidente hacia los temas de la política exterior, un campo en el que se siente incómodo e inseguro. Y tercero, una fuerte voluntad y capacidad del gobierno para concentrar poder y centralizar el proceso de toma de decisiones que se ha visto facilitada por tres factores básicos.

En primer lugar, la crisis de 2001 generó una fuerte reacción contra los políticos en general – resumida en la expresión “que se vayan todos” -, pero también una gran apetencia de poder a raíz de las debilidades que mostró el gobierno de De La Rúa. Kirchner captó esto último y lo aprovechó de una manera extraordinaria. En segundo lugar, la reactivación económica, que combinó méritos propios con un escenario internacional muy favorable, permitió aumentar la popularidad de Kirchner y con ello superar el problema de su débil “legitimidad de origen”. Vale recordar que Kirchner llegó al gobierno con el 22% de los votos. Por último, la falta de oposición en condiciones de acceder al gobierno es el tercer elemento que ha facilitado la concentración de poder por parte de Kirchner.

La renegociación de la deuda externa en *default* fue el tema central de la primera fase de la política exterior, donde sí hubo una clara estrategia que fue concebida por el Presidente y por su entonces Ministro de Economía, Roberto Lavagna. El manejo de

este tema y su resultado son vistos por la mayoría de los argentinos como un éxito. En el resto de los temas, y simplificando mucho las cosas, yo diría que la política exterior se subordinó a consideraciones y necesidades de la política interna.

Las relaciones con Estados Unidos siguieron parámetros bastante similares a los establecidos por el gobierno de Eduardo Duhalde en el último tramo de su mandato. Con una retórica algo más encendida y con los ojos más puestos dentro del país que en el exterior, Kirchner criticó duramente las políticas del Fondo Monetario Internacional por considerarlas en gran medida responsables de la crisis argentina, aunque se cuidó de expresar críticas directas al gobierno de Bush y su política exterior.

El gobierno de Kirchner debió enfrentar durante esta primera fase tres problemas principales en materia de política exterior: la renegociación de los contratos y las tarifas acordados durante los años del gobierno de Menem con países europeos en el marco del proceso de privatizaciones; el surgimiento de diferencias importantes con Chile por las dificultades argentinas para cumplir con los contratos firmados en materia de provisión de gas; y varias desinteligencias con Brasil, tanto en el campo bilateral como en el seno del Mercosur. La afinidad política de los dos presidentes no se tradujo en una buena relación personal que ayudara a destrabar las desconfianzas y celos que signaron la relación, en particular durante la segunda mitad de los años noventa.

Marco las elecciones legislativas de octubre de 2005 como el inicio de la segunda fase de la política exterior de Kirchner porque a partir de ese momento el Presidente cuenta con mayor legitimidad y poder para poner en marcha una estrategia hacia el exterior más definida. Además, la cuestión de la negociación de la deuda en *default*, en gran medida concluida, ya no domina la agenda externa del país.

La victoria en las elecciones fue leída por el gobierno como un reconocimiento a lo hecho en materia económica y como una muestra de apoyo a un estilo de gobierno firme e inflexible, en especial frente a los poderosos. En este momento, Kirchner centralizó aun más el proceso de centralización de decisiones; de manera radial decide los temas más importantes con cada ministro o directamente ordena las políticas a seguir a un gabinete ahora sin super ministros que, por otra parte, jamás reúne. Si bien nombró un canciller que tiene más formación en temas internacionales que el anterior, permite e incentiva una “diplomacia paralela”, dejando en manos del Ministro de Planificación Federal el manejo de relaciones tan importantes para la Argentina como lo son las que actualmente desarrolla con Bolivia y Venezuela.

Así, la condición de posibilidad para la puesta en práctica de una política exterior más ordenada y activa no se ha traducido, sin embargo, en los hechos. Como dije, esta es una signatura pendiente que difícilmente Kirchner apruebe antes de terminar su mandato en diciembre de 2007.

Hasta aquí, cuatro temas destacan en la agenda de la política exterior argentina de la segunda fase. En primer lugar, una mayor distancia del gobierno de Bush que se ha reflejado en críticas directas y públicas a la política exterior global y latinoamericana de Estados Unidos. Como ustedes saben, poco después de las elecciones de octubre de 2005 el gobierno de Kirchner tomó la decisión de pagar toda la deuda de la Argentina con el Fondo Monetario Internacional y, con ello, sintió que tenía más espacio para criticar las políticas de Bush, en un contexto en el que el Presidente de Estados Unidos está cada vez más debilitado no sólo porque se va acercando al término de su segundo mandato, sino también por el fiasco de Irak. De nuevo, las críticas, esta vez a Bush y no ya al FMI, tienen como principal destinatario al

auditorio interno con miras a las elecciones presidenciales de octubre de 2007.

El Departamento de Estados respondió a estas críticas cambiando la calificación de la relación argentino-estadounidense, que pasó de “excelente” a “positiva”. Esta calificación tomó en cuenta la posición crítica de Kirchner hacia el gobierno de Bush, pero también las coincidencias y la colaboración de la Argentina con Estados Unidos en temas de gran importancia de la agenda externa de Washington. Por intereses propios y no por seguimiento – algo que está fuera de toda posibilidad para el gobierno argentino –, la Argentina colabora con Estados Unidos en temas tales como la no proliferación nuclear, el lavado de dinero y la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo. Me refiero en este último punto al combate al terrorismo en la región y no a la “guerra” contra el terrorismo en el ámbito global promovida por Bush, que fuertemente se rechaza.

En segundo lugar, destaco la relación con Venezuela que se basa más en conveniencias mutuas y negocios que en afinidades ideológicas. Este es un punto importante a subrayar porque Kirchner no comparte el proyecto político de Chávez. Su proyecto neodesarrollista que promueve la industrialización en el marco de un capitalismo nacional que se define como integrador desde el punto de vista social tiene muy poco en común con el socialismo del siglo XXI que proclama Chávez. Por otra parte, algunos sectores del gobierno consideran el vínculo con Venezuela – y en especial el ingreso de este país al Mercosur – como una forma de contrapesar el peso de Brasil en este bloque. Se repite así una vieja tradición argentina centrada en la lógica del equilibrio subregional y que, según los momentos, se expresó en la construcción de vínculos con lo que fue el Pacto Andino, con México, y ahora con Venezuela. Debo decir que esta lógica del equilibrio siempre fracasó, además de ser nefasta para las relaciones argen-

tino-brasileñas. La idea del contrapeso *vis à vis* Brasil es hoy particularmente peligrosa en un momento en que se percibe un acercamiento entre los dos países. Paso con esto al tercer tema que quiero comentar.

Los gobiernos de Kirchner y de Lula dieron en los últimos meses interesantes muestras de cooperación y de entendimiento que responden en primer término, a necesidades prácticas y, en segundo lugar, a un cierto aprendizaje que se nutre de los errores cometidos. En efecto, los numerosos problemas de la región han hecho más claros para los gobiernos de la Argentina y Brasil sus intereses y aversiones comunes. Al mismo tiempo, estos intereses y aversiones han revalorizado en cada una de sus capitales el lugar del “otro” en su política exterior y, con ello, el papel que la Argentina y Brasil, junto a Chile, pueden desempeñar en defensa de la democracia, la paz y la estabilidad de América del Sur.

Por otra parte, se aprecia una mayor cuota de realismo y una mayor voluntad en ambos lados para hacer frente a algunos problemas serios que han paralizado al Mercosur, particularmente en lo que hace al tratamiento de las asimetrías y la construcción institucional. En los últimos meses, las autoridades brasileñas se han mostrado más dispuestas a reconocer, aun en público, sus desaciertos de política exterior en la región (por ejemplo, predominio de actitudes unilaterales, rechazo sistemático a ceder espacios de soberanía o desdén por los intereses de los otros socios). También parecen decididas a pagar los costos lógicos que un proceso de integración requiere a sus socios mayores y a aceptar que no hay espacios en la región para un liderazgo unilateral. Por su parte, el gobierno de Kirchner ha reconocido explícitamente a Brasil como su principal aliado e interlocutor en América del Sur al tiempo que parece haber dejado atrás, no sólo sus frecuentes exabruptos, sino también una lógica de acción política más centrada en obstaculizar objetivos brasileños que en construir una relación de verdadera amistad.

Por cierto, el reaceramiento apuntado constituye simplemente una condición de posibilidad para poner en práctica una estrategia bilateral de cooperación efectiva, tanto dentro como fuera de la región. Está todavía por verse si ambos gobiernos son capaces de elevar en forma recíproca el nivel de confianza mutua y, además, si están dispuestos a ajustar sus políticas a las preferencias y necesidades del otro y del resto de los socios. Ambas cosas son la base de todo programa de cooperación interestatal de largo plazo. Asimismo, la Argentina y Brasil deben tener suficiente flexibilidad para buscar formas de compatibilizar en el seno del Mercosur y con los países asociados los intereses nacionales divergentes. Ellos resultan en primer lugar como dije, de la estructura y tamaño diferentes de sus economías y no especialmente de una voluntad de ruptura, aunque no puede desconocerse que esta última ha encontrado con que alimentarse en los tiempos recientes. En breve, la hora impone evitar confrontaciones inútiles en nombre de una lógica política ya superada que va a contramano de intereses nacionales legítimos y concretos. La desatención, tal como se hizo hasta aquí, de la lógica de los negocios profundizará nuestras diferencias y, aun peor, terminará vaciando al Mercosur de todo sentido estratégico.

Además, y a pesar de la incesante construcción intelectual (no desprovista de intenciones e ideologías políticas) de ejes diversos y opuestos entre países, en general de corta vida, todos vivimos en un mismo barrio del que no hay cómo mudarse. Y, por consiguiente, en una situación de interdependencia estratégica creciente que demanda más y mejores políticas. Para ponerlo en pocas palabras, una circunstancia en la que las crisis y conflictos en un lugar de América del Sur tienden a derramarse sobre el resto. Esta situación, precisamente, es la que ha contribuido a dar nueva vida -y creo que lo hará por mucho tiempo- al único eje político viable en América del Sur: el que podrían formar la Argentina y Brasil, al que es preciso sumar a Chile. Sobre este

último punto, Alberto Van Klaveren, subsecretario de Relaciones Exteriores de Chile, señaló recientemente que su país “no dejará de lado el Mercosur, en especial sus instancias de participación política”.

De nuevo, la recuperación de este eje no asegura la cooperación pero es una condición necesaria de su realización. Es básico para la supervivencia del Mercosur y, más importante aun, para la indispensable reconfiguración de su identidad -un tema que recién está despuntando- sobre una nueva base de intereses comunes. Es igualmente decisivo, junto a Chile, para mantener la vocación democrática original del bloque y preservar la paz y la estabilidad en América del Sur. Finalmente, es clave para contrarrestar el potencial desestabilizador de Venezuela y desarrollar estrategias conjuntas que posibiliten contener la influencia e injerencia de Estados Unidos en América del Sur, en especial si la política exterior de Estados Unidos sigue desarrollándose en clave de una gran estrategia de primacía.

### **Mis respuestas**

**P.** ¿Cómo lograr que este MERCOSUR alcance de nuevo reformular su impulso integrador? Esto representa un punto importante tanto para el Uruguay y sobre todo para Paraguay que entró casi de manera inconsciente, porque su ingreso fue vista más bien como una tabla de salvación que producto de sus largos años de carencia de democracia hasta de institucionalidad, y que lo que buscaba era la de asirse a algo, a buscar una compañía luego de décadas de aislamiento. Obviamente se accedió a este proyecto sin prestar atención a las fórmulas economicistas que en aquel primer MERCOSUR del 91 era propiamente el único elemento que nos unía. Esa posición, por decir casi inconsciente, ahora ha cambiado y Paraguay es capaz de sostener con fuerza que sigue subsistiendo en un proceso de integración que se supone integrado por cuatro países fundadores, aunque Brasil y Argentina

continuaron con aquella bilateralidad que quíerese o no daña el proceso de institucionalización. Me refiero al AC14 que el presidente Alfonsín y el presidente Sarney impulsaron y que en su primer momento sí fue la piedra fundacional e inclusive un elemento para deshacer esos niveles de desconfianza que lo ha aclarado perfectamente Roberto Russell. Aun cuando se creía lo contrario, que los decibeles habían bajado, se mantienen dos procesos de integración al amparo de una misma fórmula integradora. Yo creo que es el elemento más nocivo para lograr que el MERCOSUR efectivamente llegue alguna vez a cumplir sus objetivos y ahí la segunda pregunta: será que con ese AC14, con esa bilateralidad tan acentuada alguna vez puedan darse las condiciones para que el MERCOSUR llegue a constituirse en un mercado común y a poder efectivamente concretar el principio de la supranacionalidad, que sin dicho principio ningún proceso de integración podría concretarse?

**Roberto Russell.** Me gustó esta idea de que Paraguay se aferró a lo que tenía más cerca, el Mercosur, cuando inició su proceso de democratización. Así, el Mercosur fue considerado como una suerte de tabla de salvación. Hoy es improbable que muchos paraguayos vean las cosas de este modo. Más aun, me parece que alguna gente piensa – y no sólo aquí – que el Mercosur puede ser un beso de la muerte, en especial luego del ingreso de Venezuela al mismo. Desde luego, hay en estas lecturas y debates interés e ideologías en juego, a las que subyace una cuestión indiscutible: el Mercosur tal como está y fue concebido no va más.

Ustedes se quejan aquí de que la Argentina y Brasil no los tienen en cuenta y de que actúan como si el Mercosur estuviera integrado sólo por estos dos países. Dicho de otro modo, que nos cortamos solos. Desde Buenos Aires, esta situación se reconoce en parte, pero también hay muchos argentinos que consideran

que Brasil actúa unilateralmente y que no muestra ninguna disposición a concertar con la Argentina sus políticas globales y regionales. Así, mientras ustedes aquí ponen el énfasis en una bilateralidad argentino-brasileña que no los considera en Buenos Aires se destaca más el unilateralismo brasileño.

Así que yo respondería a la interesante pregunta que esta bilateralidad argentino-brasileña no lo ha sido tanto. Pero pensando en temas más políticos, en temas más estratégicos, la verdad es que hoy seguimos preguntándonos para qué existe el MERCOSUR. Esta es la pregunta clave y además, no está muy claro que el MERCOSUR vaya en dirección de una unión aduanera; tengo mis serias dudas de que ése sea el destino final del MERCOSUR

*A pedido de la coordinación del panel interviene Mónica Hirst, aclarando aspectos tocados en su exposición y que atañen a las preguntas en debate.*

**MH.** Aquí se han planteado temas muy jugosos y me aprovecharé de mi condición de académica para comentarlos, dado que tal condición permite un mayor grado de libertad. En primer lugar, creo que acá se juntan muchas cosas: la primera cosa es la historia y la historia no nos favorece. Sabemos de esto muy bien, no nos favorece desde los dos lados y de hecho algo que es notable en nuestra región y se trata de un cosa que viene de la historia. Cómo todavía en pleno siglo XXI nos encontramos con fenómenos de fragmentación, cabe pensar que el siglo XIX está totalmente presente en el siglo XXI. Desde la perspectiva de nuestras memorias colectivas y que tocan el proceso de integración, los indicios son claros; aparece en el conflicto que mantienen Uruguay y la Argentina por el tema de Entre Ríos, que por alguna razón está en el medio; también creo que la guerra sigue presente en la dimensión de la memoria colectiva en las discusio-

nes entre Paraguay, Argentina y Brasil. Es lamentable que sea así, pero no tengo duda alguna de que esto es así; está presente de la peor manera, porque está presente por todo lo que no se dice y no por lo que fue dicho. Acá todavía tenemos mucho sinceramiento que hacer; subsiste un resentimiento por un lado. Las paces fueron negociadas por separado y esto es una evidencia histórica que se mantuvo en el tiempo; lo podría profundizar, pero no pretendo hacerlo; creo que esto está presente como telón de fondo en nuestra imaginación cuando hablamos de estos temas.

El segundo punto tiene que ver también con la historia y tiene relación con una perspectiva común que fue construida políticamente en la transición, tal como fue mencionada acá en el período de Alfonsín-Sarney y la negociación del Tratado de Asunción; el punto es que la transformación del AC14 en el AC18 debería también llevar a una nueva disciplina en la relación de los países menores con los países mayores y además, la idea de que el MERCOSUR sería también una forma de eliminar, de agotar, la estrategia pendular que fue históricamente instalada en nuestros países durante todo el siglo XX.

Tanto en Uruguay como en Paraguay, trabajé bastante con estas documentaciones históricas. Las negociaciones se hacían pendularmente todo el tiempo y por qué no decirlo, el Paraguay jugó con las diferencias todo el tiempo y Brasil y

Argentina compitieron, alcanzando cada uno de estos países una mayor o menor presencia en momentos históricos distintos. Esto también es una información verídica, así como hubo la intención de que la constitución del MERCOSUR sería un elemento de agotamiento de este tipo de juegos. Lo que pasa que esta intención justamente se transformó en la bilateralidad que se puntualizó en la pregunta que estamos tratando de responder. A

partir de este interés común, automáticamente se generó una complicidad argentino-brasileña que pasó a ser el telón de fondo político de la dinámica del MEROSUR y aquí surge otro problema: la cuestión de la supranacionalidad y esto vale también para la Argentina. De todas maneras, cabe resaltar que Brasil es el gran reacio a la institucionalidad y eso se relaciona igualmente con la cultura del consenso; en la cultura del consenso, el voto de cada uno tiene el mismo valor que el del otro; es imposible construir una institucionalidad y la moneda de negociación es el voto ponderado. No hay otra manera y en este momento el único consenso político que el MERCOSUR tiene es en no querer hacerlo y por eso quiere mantenerse en una dinámica intergubernamental. Eso lleva a que todo se lentifica, no se sale de donde se está, uno está mordiendo su cola todo el tiempo en este proceso porque, en definitiva, lo que existe es una institucionalidad atrasada, porque nadie admite un voto ponderado, porque va contra el poder del veto, que es lo que cada uno tiene en este momento; al mismo tiempo, se mantiene una dinámica donde la intergubernabilidad ha cristalizado en bilateralismo que promueven las asimetrías. Lo que se está haciendo ahora son paliativos, no son soluciones. Es crear instrumentos puntuales para que en algunos ámbitos o en algunas instancias se pueda generar políticas distributivas, transformar el instrumento actual en un instrumento multilateral que por lo menos sea accesible a los cinco; en suma, crear un fondo de desenvolvimiento que parta del supuesto de que las contribuciones de los menores son simbólicas porque el tema central está en la decisión de establecer un proceso decisorio que sea a través de un voto ponderado y que la contraparte de esto sea justamente la eliminación de mecanismos decisorios que sean bilaterales donde no aparece el tema de las asimetrías. Son puntos muy delicados, pero que habría que enfrentarlos en algún momento.

**P.** Con relación de la exposición de la profesora Mónica Hirsh quiero señalar algo que considero muy importante. Había expresado que el Paraguay es una de las voces más insatisfechas dentro del MERCOSUR y creo que tiene razón. Evidentemente esta insatisfacción obedece a algunas motivaciones que son absolutamente valederas, aunque quizás podamos encontrar otras en las que pudiera haber alguna exageración. En primer lugar, creo que tenemos que señalar lo que se destacó en la anterior pregunta con relación a la C14, a la situación esta que crea una verdadera inseguridad en países como Uruguay y Paraguay, tanto que a muchas veces no se sabe si estamos dentro del MERCOSUR entre cuatro países o estamos en relación con Argentina y Brasil, que están por sobre el MERCOSUR e inclusive dañando al MERCOSUR, de acuerdo a nuestro criterio. Creo que es un tema que debe ser analizado y en algún momento debe ser definitivamente solucionado. Por otro lado, quiero señalar también que esta insatisfacción se debe muchas veces a medidas para arancelarias que se aplican al comercio entre Paraguay y Brasil o entre Paraguay y Argentina. Es cierto que en estas políticas a veces nosotros tenemos que enfrentar determinadas exageraciones del sector privado. En ese sentido, creemos nosotros que el sector privado paraguayo tiene que prestar mucha más colaboración al sector público paraguayo, a los efectos de que se puedan tomar verdaderamente todas aquellas medidas que correspondan; pero no se puede negar de manera alguna que se toman estas medidas para arancelarias, como también permanentemente se tienen obstrucciones al transporte de mercaderías del Paraguay hacia el exterior. Hay que tener en cuenta que el Paraguay es un país mediterráneo. Nosotros no tenemos la ventaja que tiene incluso el Uruguay que comparte tanta similitudes con el Paraguay en el MERCOSUR, pero no tenemos la posibilidad de sacar por vía marítima nuestros productos. Tenemos que pasarlos por el Brasil o por la Argentina y a veces ya ese tránsito significa un problema sumamente grave y acá se plantea una cuestión que creo que

nosotros tenemos que destacar también en relación a la cual se encuentra el Paraguay frente a la Argentina y al Brasil, emergente justamente de esa asimetría que se ha señalado con mucha precisión.

Evidentemente que en el MERCOSUR hay que poner buena voluntad. Por un lado hay que comprender la situación de los países más débiles y, por otro lado, creo que los cuatro países tienen que tener el criterio de que un proceso de integración significa verdaderamente un renunciamiento y lo que podemos advertir es que los países no desean hacer ningún renunciamiento hasta este momento y ello lo advertimos perfectamente en el problema de la internacionalización de las normas del MERCOSUR.; tenemos un altísimo porcentaje, estábamos alrededor del 50%, en este momento no dispongo del porcentaje preciso de normas del MERCOSUR que no han sido internacionalizadas. ¿Por qué no son internacionalizadas aquellas normas? Cuando se advierte que una norma va a perjudicar algún tipo de interés en uno de los países, evidentemente allí interviene el sector privado. Pero éstos son todos problemas que tenemos que tratarlos, tenemos que debatirlos y por sobre todas las cosas es muy importante que cuando académicos como lo que han expuesto aquí, puedan expresar su opinión con absoluta veracidad, de manera que eso nos lleve a que el sector privado pueda recoger informaciones, opiniones, que para nosotros pueden resultar sumamente valiosas.

**MH.** Estamos totalmente de acuerdo. No tengo cómo refutar los puntos antes destacados. Creo que la internacionalización de las normas es crucial incluso para otorgar legitimidad a este proceso. Un proceso que no internacionaliza sus normas es un proceso que no tiene autoridad y éste es el gran problema del MERCOSUR. Hoy es una crisis de autoridad y esto es algo que tiene que ser recuperado en muy poco tiempo, porque le quita

credibilidad. Este es el gran problema que tiene el proceso; hoy traté de hacer en mi presentación y también en la discusión, una reflexión sobre el tema.

**P.** Escuchando las intervenciones finales me cabe algunas dudas; primero, dado que de alguna forma hemos participado de este proceso de negociación durante bastante tiempo y hemos encontrado muchos escollos que superar y a la vez tener que navegar entre la realidad y la utopía; a veces esto no es sencillo y lo podemos decir con cierta propiedad porque hasta hoy no hemos superado aun esa etapa inicial de poder definir exactamente y distinguir lo ideal de lo posible. En ese orden, me sería muy útil escuchar algunas alegaciones más sobre temas como la solidaridad, y también la supranacionalidad. Quisiera saber si al tocarse la manera de concientización del consenso como se ha dicho y la necesidad del voto calificado, con ello se lograría la supranacionalidad que algunos de los países no están en condiciones constitucionales de hacerlo; si ese sería el elemento que ofrecería la posibilidad de llegar a la supranacionalidad; porque lógicamente habría una cierta equidad entre lo que se obtiene a cambio de eliminar la práctica del veto que en muchos casos ha causado ciertas dificultades, tal vez no retrocesos, pero de entendimientos. La pregunta concreta es ésta: si cambiando el sistema de toma de decisiones, ¿se abriría la posibilidad de lograr lo que la Constitución de algunos países no lo permite?

**MH.** Creo que un cambio de esta naturaleza, más que un cambio debería ser una innovación. Si yo tuviera que prescribir una receta en este sentido, yo pensaría esto como un proceso muy gradual a partir de temas específicos. Tomando la agenda técnica del MERCOSUR, donde se trataría de implementar gradualmente en base a un calendario y además discriminando campos, entendiendo que esto podría ser percibido como un proceso expansivo; imagino que usted lo sabrá teniendo en cuenta que

como lo destacó estuvo involucrado es ese proceso de negociación. En la teoría siempre uno trabaja con una lógica expansiva. Lo importante es el movimiento expansivo; una integración que no se expande, se paraliza. En este caso, lo que podría ser interesante es pensar temas específicos por donde se podría empezar ensayando este tipo de dinámica, dejando muy clara la diferenciación de agendas donde se trabaja; habría que crear una mecánica porque de lo contrario se cae en la utopía que usted mencionó. Si uno trabaja con una idea de universo pleno de voto calificado, creo que esto jamás se aceptaría, pero se podría alcanzar en campos específicos y por ahí nuevos campos. Yo me pregunto, por qué no podemos pensar en el MERCOSUR agrícola en una política agrícola común, por ejemplo. Esa es una pregunta que siempre me hago, porque creo que hay intereses comunes suficientes para que se pudiera trabajar en este sentido y es algo que podría darse perfectamente. Lo lanzo como una idea, pero lo que acá quiero subrayar es que la estrategia debe ser la forma de actuar. Tiene que ser gradualista y obviamente, tiene que darse separando campos y áreas de decisiones donde ese tipo de mecánica podría implementarse y otros no; condiciones de cambios y de expansión para tiempos futuros.

**P.** Rápidamente para fundamentar tres cuestiones teóricas que explican la política exterior venezolana y la conducta del presidente Chávez. En Venezuela concebimos que para poder comprender lo más científicamente posible el proceso de integración, para poder comprender desde que nació el MERCOSUR hasta el presente, todo lo que ha pasado, es necesario tratar de ponernos de acuerdo teóricamente en algunos elementos; por ejemplo, está o no en crisis el modelo de acumulación capitalista; ésa es una pregunta que estamos en la obligación de respondernos y de paso les hago la pregunta a los dos exponentes: ¿Está o no en crisis el modelo de acumulación capitalista?

Otro elemento teórico importante que también explica nuestra política es el mito que se está derrumbando y se niega a morir, pero se está muriendo, que es la contradicción entre democracia y revolución socialista. Es decir, nosotros estamos muy convencidos de que no se podía ser demócrata y al mismo tiempo revolucionario socialista. Hoy nosotros en Venezuela estamos muy convencidos que la democracia necesita de la revolución socialista y la revolución socialista necesita de la democracia. No son contradictorios, se dan la mano. Y finalmente, otro elemento teórico que explica nuestra política es que nosotros creemos en la competencia económica; no creemos en la economía competitiva. Creemos en la economía complementaria, en la complementación económica; esa es nuestra política que se sustenta en las tres orientaciones teóricas señaladas; estos principios son los que explican hoy la conducta de un pueblo, de un gobierno y de su líder. Los demás son cuestiones anecdóticas y para terminar menciono algunos ejemplos concretos; cuando la crisis energética de Argentina, Venezuela le da la mano; firmamos un acuerdo de cooperación energética en Caracas y creo que contribuimos a solventar la crisis argentina; igual con el Uruguay, hemos firmado un acuerdo de cooperación energética; con el Paraguay donde el volumen de comercialización puede llegar a cuatrocientos millones de dólares al año, establecimos igualmente acuerdos: Paraguay necesita de nuestro petróleo y Venezuela necesita de la carne paraguaya, de los derivados de la soja y necesita de otros productos más que la propia Cancillería paraguaya ofreció a Venezuela como materias exportables y que se ha decidido que están totalmente libres de aranceles para entrar en nuestro país. Cuando el presidente Bush dirigió el golpe contra nosotros, no tuvimos arroz, se nos acabó el pollo y lo peor, no teníamos gasolina y Brasil nos suministró pollo y gasolina con lo que pudimos superar la crisis. Por eso decía anteriormente que sin valores no va a darse la integración y los valores de la solidaridad cabalgan en América Latina; sin la solidaridad no va a haber

integración en América Latina. Esta era la intervención que deseaba realizar dado que aquí se mencionaron a Venezuela y al presidente Chávez; esto nos permite también a nosotros expresar nuestro punto de vista con el mayor respeto y a la vez, agradecerles también a los expositores sus expresiones y puntos de vista, porque nos permiten reflexionar sobre los mismos y tratar de responder en la medida de lo posible.

**JFFE.** Creo que FLACSO es un espacio de libertad en América Latina y ese es el espíritu que anima a la institución que, incluso a partir de este seminario, se instala en Paraguay. Aseguramos que siempre van a ser atendidas con suma cordialidad, respeto y afecto, tal como se ha brindado a las afirmaciones del Embajador de Venezuela. Los paraguayos no olvidan los gestos de Venezuela en los tiempos de la dictadura paraguaya.

**P.** Las dos preguntas van dirigidas a Mónica Hirsh: La primera: ¿Por qué se da el avance en la parte política más que en la parte económica, siendo que el MERCOSUR nació con el enfoque económico? y la segunda: ¿Cómo será la conducción en el MERCOSUR con la entrada de Venezuela como miembro pleno?

**MH.** Yo no he estudiado la documentación que hace o establece las condiciones de ingreso. No conozco los términos generales en cuanto a la existencia de plazos, en cuanto a la existencia de un conjunto de exigencias que tendrán que ser cumplidas en los próximos diez años. Tampoco puedo contestar técnicamente cómo esto se va a dar y además porque hasta donde yo sé, están todavía afinando los detalles de esta negociación e incluso, han surgido problemas con los empresarios venezolanos por estar en contra de las condiciones impuestas por parte del MERCOSUR.; pero debo disculparme, no es tema de mi especialidad y debería estudiar mejor el punto para contestar.

En cuanto a los resultados políticos, hoy son más visibles que los económicos, básicamente porque es la agenda económica la que ofrece en estos momentos grandes dificultades como acá fue mencionado; en rigor, son de orden económico pero a la vez también son jurídicos y políticos; digamos que la cocina interna del MERCOSUR, lo que se decía antes, carece de una disciplina en cuanto al cumplimiento de los compromisos asumidos por los gobiernos. Se da una enorme distancia entre decisiones tomadas por los gobiernos y su implementación por parte de las burocracias nacionales. Grupos de interés relacionados con la renovación de los listados de excepciones que siguen vigentes, y que a esta altura no deberían existir más desde el punto de vista de lo que estaba previsto. Pero como no hay política de compensación y tampoco las políticas que contemplen los problemas de asimetrías sobre los cuales hablamos antes, el único recurso defensivo que los países tienen es la prórroga de los listados de excepción, que obviamente hacen que sea imperfecta, sea la de comercio o sea la unión aduanera que creo que sí es un horizonte que debiera ser mantenido en el proyecto de MERCOSUR, contestando el comentario que hizo Roberto Russell.

**P.** La pregunta la dirijo al profesor Russell ya que fue él quien expuso sobre la política exterior argentina. Se trata de lo que está acaeciendo con la población de Gualguaychú cuyas acciones están causando serios perjuicios a la economía uruguaya y estoy seguro también a la economía paraguaya y chilena; problemas similares ocurren periódicamente en el puente Roque González de Santa Cruz, que une Posadas con la localidad paraguaya de Encarnación; existe un área de control integrada en base a un acuerdo del MERCOSUR entre Argentina y Paraguay y por dicha área de control integrada obviamente circulan las personas, pasan los bienes, se hacen los controles migratorios, sanitarios, etc., pero al cruzar el puente uno se encuentra con otro control bromatológico dependiente de la Municipalidad de Posa-

das; esto hace que lo que se invierte en cruzar el puente, 20 a 30 minutos, luego se extiende por tres, cuatro o más horas, sobre todo en verano y los fines de año; pero lo que voy a resaltar es cómo una medida municipal traba un acuerdo internacional.

**Roberto Russell.** No sé si entendí bien su pregunta, pero me parece que usted se refiere a la acción de los vecinos de Gualeguaychú que han cortado el acceso a los puentes, impidiendo la vinculación con el Uruguay, no sólo de la Argentina sino también con otros países; no sé cual es la pregunta.

**P.** La pregunta es: ¿Cómo se ve la solución? En el diseño de la política exterior de Argentina, tengo entendido que quienes son responsables del tema deberían estar estudiando las medidas tendientes a encontrar una salida a eso, porque de lo contrario, puede tener un efecto numeran; se puede aplicar a otras ciudades, en otros lugares y todo el proceso de integración puede entrar en un estancamiento, a partir de un problema muy puntual.

**Roberto Russell.** Creo que en esta mesa hemos hablado con toda claridad y tengo que reconocer que la solución por ahora está lejana. Ambos gobiernos han cometido serios errores. El gobierno de Kirchner, como expresé en mi exposición, está muy condicionado en su acción internacional por consideraciones de política interna. Esto se acentúa en estos momentos porque ya estamos en plan campaña electoral. Yo tengo frente a este tema una posición que podríamos llamar desarrollista y me llama la atención que un gobierno que se define como neodesarrollista no haya sido capaz de inscribir en este marco el problema y buscarle vías de solución. Más aun, promover esquemas de cooperación bilateral para el desarrollo de una industria para la cual tenemos enormes ventajas comparativas. Por cierto, esta política conjunta debería regularse de modo tal de controlar al máximo el impacto negativo que su desarrollo pueda tener sobre el medio ambiente

en ambos países. Tengo la impresión que ésta será otra de las asignaturas pendientes del gobierno de Kirchner. Creo también que si Cristina Kirchner lo sucede en el gobierno, tal como todo parece indicar, se verá obligada a encontrar vías rápidas de solución a este conflicto que ha alcanzado niveles intolerables para ambos países, pero en especial para Uruguay.

Fernando Masi\*

AMÉRICA LATINA:  
LA INTEGRACIÓN EN LA DISYUNTIVA\*\*

## INTRODUCCIÓN

El proceso de integración regional en los noventa en América Latina y el Caribe, se iniciaba sobre bases diferentes a décadas anteriores, dado el nuevo contexto de la globalización y de la pronunciada liberalización comercial de los países latinoamericanos. Así, el denominado *regionalismo abierto* tenía como manifestaciones a la creación del MERCOSUR y a la reactivación de otros procesos históricos como el Pacto Andino devenido en Comunidad Andina, el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y la Comunidad Caribeña (CARICOM). La característica común de todos ellos ha sido que consistían en acuerdos plurilaterales y tenían como objetivo llegar a un estadio de mercado común, o por lo menos a una unión aduanera.

---

\* M.A. en Economía y Política Internacional. SAIS, Johns Hopkins University (USA). Miembro Investigador del Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP) y docente de la Universidad Católica de Asunción. Ex Asesor Principal del Ministerio de Hacienda en Comercio e Integración. Experto Invitado por la CEPAL para estudios de integración en la División de Comercio Internacional. Miembro Investigador de la Red de Investigaciones Económicas del MERCOSUR (RED MERCOSUR).

\*\* Este trabajo es una versión revisada, corregida y ampliada de un trabajo anterior del autor presentado como borrador del Capítulo de Integración Regional del *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2006* (CEPAL).

Una fuerte voluntad política y procesos de estabilización económica en los 90, hicieron que estos procesos de integración se aceleraran y que aumentara rápidamente el comercio intrarregional como consecuencia del desarme arancelario e incremento de las inversiones en los países. Este crecimiento sin precedentes del comercio intrarregional en cada uno de los bloques de integración era, a su vez, alentado por los acuerdos de libre comercio que los propios bloques celebraban con países – en forma individual – sean ellos parte o no de un proyecto de integración subregional.

Sin embargo, desde mediados de los noventa, y como parte de un cambio de estrategia en la política comercial de los países desarrollados, principalmente los Estados Unidos, se iniciaba un movimiento creciente y expansivo de acuerdos de libre comercio extrarregionales con bloques y países latinoamericanos y del Caribe. Este movimiento alcanza su mayor dinamismo a partir del año 2000 y es coincidente con un aumento importante de la participación de países extrarregionales como destino de las exportaciones latinoamericanas.

Frente al *boom* de los acuerdos de libre comercio a nivel mundial en los primeros años del nuevo milenio, los procesos de integración subregional sufren un estancamiento y aparecen estrategias comerciales contrapuestas para hacer frente al doble desafío de profundización de los proyectos de uniones aduaneras y de complementación o no de los mismos con acuerdos extrarregionales.

En este trabajo se pretende analizar los factores que explican la nueva coyuntura en la cual se debaten los proyectos de integración subregionales de América Latina y el Caribe y los posibles caminos que estos proyectos pueden transitar a partir de las estrategias observadas actualmente y los escenarios de definición de otras nuevas en el futuro cercano. Los tres primeros tópicos

describen las características de la dirección del comercio latinoamericano en los últimos 15 años, así como la evolución de los acuerdos de libre comercio y los activos y pasivos acumulados por los proyectos de integración subregional. En la cuarta parte del trabajo se intenta interpretar el camino recorrido por cada uno de estos proyectos, y las posibilidades de una coexistencia beneficiosa entre una profundización de los mismos con una apertura creciente a los acuerdos extrarregionales. Como conclusión, se ensayan escenarios futuros para la integración en América Latina y el Caribe, a partir de la definición de la existencia actual de dos estrategias comerciales relativamente contrapuestas en la región.

### **COMERCIO EXTRARREGIONAL EN ALZA**

El comercio intrarregional, como proporción del comercio total latinoamericano, ha ido perdiendo presencia y velocidad en los últimos cinco años, resultando en una participación muy reducida hoy cuando se la compara, por ejemplo, con Asia y la Unión Europea. Mientras en América Latina y el Caribe, el comercio intrarregional medido por exportaciones alcanza al 18% de las ventas externas de la región para el 2005, en Asia corresponde a poco más de un tercio de ellas y a casi dos tercios en la Unión Europea. Es evidente que el auge del comercio intrarregional en América Latina y el Caribe, y por lo tanto de este mismo comercio dentro de los sub-grupos o bloques de integración, ha tenido lugar en la década del 90. Sin embargo, un ciclo contrario se inicia a partir del año 2000, cuando se produce un descenso importante de este comercio intrarregional, especialmente en el MERCOSUR y en la Comunidad Andina (CAN), que en forma conjunta han representado casi el 50% del comercio total latinoamericano y el 74% del comercio intrarregional en el 2005 (Cuadro 1. Mientras que la participación del comercio intrarregional en el total en el Mercado Común Centroamericano (MCCA) se mantuvo en las mismas proporciones entre 1998 y 2005, el único bloque de integración que presenta un aumento de este comercio, en el mismo período, es CARICOM.

Cuadro 1  
**América Latina y El Caribe: Evolución del Comercio  
 Intrarregional medido por Exportaciones, 1990-2005**  
 (En porcentajes)

	1990	1998	2005
América Latina y el Caribe	13.9	20.2	18.2
América del Sur		24.9 (*)	18.2 (**)
MERCOSUR	8.9	25.3	13.2
CAN	4.1	14.2	9.6
MCCA	13.9	18.4	18.0
CARICOM	12.3	21.0	28.4

**Fuente:** CEPAL, División de Comercio Internacional e Integración, sobre la base de información oficial de las respectivas agrupaciones subregionales y del Fondo Monetario Internacional (FMI), *Direction of Trade Statistics* y ALADI. (\*): Promedio 1995-96. (\*\*): Promedio 2003-2004

Aún cuando en cifras absolutas el comercio intrarregional latinoamericano, y específicamente el de los sub-grupos de integración se encuentra en un nivel mas elevado que en la década del 90, un aumento significativo del comercio extrarregional en los últimos cinco años muestra una nueva tendencia en el comportamiento de las experiencias de integración en la región (Cuadro 2. Pero si el comercio intrarregional latinoamericano crece en valores absolutos en un 76% entre 1998 (año de mayor auge de este comercio) y el 2005, no todos los bloques de integración experimentan el mismo crecimiento. En el caso del MERCOSUR, el crecimiento es de apenas el 5%. El MERCOSUR es el bloque de integración que más sufre pérdidas en su comercio intrarregional a partir del año 1999, y solo logra recuperar su nivel histórico mas alto (desde la firma del Tratado de Asunción) en el 2005. Frente a un solo 5% de crecimiento en el comercio intrarregional en el período mencionado en el MERCOSUR, el comercio extrarregional del mismo bloque crece en nada menos que 135%. En el caso de la CAN, el crecimiento del comercio extrarregional es del 156% frente a un 64% del crecimiento

intrarregional. Es evidente que el nuevo fenómeno de una dinámica mayor de las exportaciones extrarregionales que intrarregionales en América Latina y el Caribe afecta mayormente a los bloques y países de América del Sur.

**Cuadro 2**  
**América Latina y el Caribe: Evolución del Comercio Intrarregional medido por Exportaciones, 1990-2005**  
 (En millones de US\$)

	1990	1998	2005
América Latina y el Caribe	18.727	56.644	100.016
América del Sur		32.444 (*)	37.791 (**)
MERCOSUR	4.127	20.322	21.406
CAN	1.312	5.504	9.056
MCCA	624	2.754	3.911
CARICOM	509	1.031	2.329

**Fuente:** CEPAL, División de Comercio Internacional e Integración, sobre la base de información oficial de las respectivas agrupaciones subregionales y del Fondo Monetario Internacional (FMI), *Direction of Trade Statistics* y ALADI. (\*): Promedio 1995-96. (\*\*): Promedio 2003-2004.

Para entender este cambio de la tendencia u orientación del comercio de América Latina y el Caribe entre la década del 90 y los primeros cinco años de la presente década, es importante observar la contribución de los mercados de destino de las exportaciones de la región latinoamericana al crecimiento y dinámica de las mismas en ambos períodos (Cuadro 3. En otras palabras cuales han sido los principales mercados dinamizadores de las exportaciones de la región en los noventa y los primeros años de la presente década. Con excepción del Mercado Común Centroamericano (MCCA), la dinámica de exportaciones de todos los demás bloques de integración en los noventa ha estado fuertemente influida por el comercio intrarregional. Asimismo, y con excepción del CARICOM, la dinámica de este comercio intrarregional ha sido determinada mas por el incremento de las

exportaciones dentro de los propios sub-grupos de integración regional antes que por las exportaciones dirigidas al Resto de América Latina.

Por el contrario, en el segundo período (2000-2005), el comercio extrarregional aparece como muy determinante para toda la región y para cada uno de los bloques de integración subregional. Esta tendencia es a su vez reforzada por una caída significativa de la intensidad de las exportaciones intrarregionales, siendo las más significativas las caídas de este tipo de comercio para el MERCOSUR, el MCCA y el CARICOM, tanto al interior de cada uno de sus bloques como para el resto de América Latina. La dinámica del comercio extrarregional aparece con una fuerza notable tanto en el caso de la CAN, como el MERCOSUR, revirtiendo dramáticamente la orientación del comercio de estos bloques en la década del noventa. En el caso del MCCA, el comercio extrarregional sigue siendo mas determinante que el intrarregional, y la dinámica del comercio del CARICOM en este período es dramáticamente extrarregional, a pesar de haber aumentado la participación del comercio intrarregional para este bloque en ese mismo período. Estados Unidos y Asia son los principales dinamizadores del comercio extrarregional latinoamericano en el último quinquenio. El primer mercado mencionado es particularmente importante para la CAN, el MCCA y el CARICOM, mientras que el mercado asiático lo es particularmente para el MERCOSUR.

Una constatación importante tiene relación con las orientaciones del comercio exportador de dos países que no forman parte de ningún proyecto de integración regional como miembros plenos de los mismos: Chile y México. Para estos países y en los dos períodos estudiados, el comercio intrarregional aparece como no determinante y con poca influencia para la dinámica de sus exportaciones. En el caso de México porque casi todas sus expor-

taciones siguen dirigiéndose al mercado norteamericano ( aún mas luego de la firma del NAFTA en 1994), y en el caso de Chile porque ha desarrollado una política de especialización y de búsqueda de mercados de la extrazona para incrementar significativamente el valor de sus exportaciones.

**Cuadro 3**  
**Contribución de los diferentes países y bloques al crecimiento de las exportaciones de las diversas subregiones en América Latina y el Caribe, 1990-1998 y 2000-2005**  
*(Contribución al crecimiento<sup>a</sup> de las exportaciones totales en los respectivos períodos)*

	CAN		MERCOSUR		MCCA		CARICOM	
	1990-1998	2000-2005	1990-1998	2000-2005	1990-1998	2000-2005	1990-1998	2000-2005
<b>América Latina y el Caribe</b>	<b>2.5</b>	<b>2.5</b>	<b>6.3</b>	<b>3.3</b>	<b>4.6</b>	<b>2.1</b>	<b>6.5</b>	<b>2.3</b>
ALADI	2.8	1.7	6.5	2.6	4.3	1.7	1.6	2.1
<b>Resto ALC<sup>b</sup></b>	<b>0.4</b>	<b>1.4</b>	<b>1.2</b>	<b>3.3</b>	<b>0.9</b>	<b>0.8</b>	<b>5.9</b>	<b>0.9</b>
MERCOSUR	0.3	0.0	<b>5.5</b>	<b>0.5</b>	0.0	0.0	0.0	0.1
CAN	<b>2.7</b>	<b>1.1</b>	0.7	0.8	0.3	0.1	0.1	0.3
Chile	0.1	0.3	0.5	0.8	0.1	0.0	0.3	0.0
México	0.1	0.5	0.1	0.9	0.2	0.4	0.1	0.5
MCCA	0.0	0.2	0.0	0.3	<b>3.7</b>	<b>1.3</b>	0.4	0.0
CARICOM	0.0	1.3	0.0	0.8	0.1	0.1	<b>1.3</b>	<b>1.4</b>
Otros	0.0	-0.2	0.0	0.0	0.3	0.2	0.2	0.3
<b>Resto del Mundo</b>	<b>0.7</b>	<b>9.6</b>	<b>2.4</b>	<b>10.9</b>	<b>11.8</b>	<b>6.1</b>	<b>-0.5</b>	<b>15.9</b>
Estados Unidos	0.7	5.9	0.5	1.7	10.1	4.9	-0.1	13.6
Unión Europea	0.1	1.3	1.0	2.2	1.3	0.1	-0.1	1.8
Japón	-0.1	0.1	0.0	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0
Asia	0.1	1.0	0.2	3.9	0.6	1.8	0.0	0.9
Otros	0.0	1.3	0.7	4.0	0.3	0.0	-0.3	1.1
<b>Mundo</b>	<b>2.6</b>	<b>12.0</b>	<b>7.3</b>	<b>14.1</b>	<b>16.3</b>	<b>8.2</b>	<b>3.2</b>	<b>18.0</b>

**Fuente:** CEPAL. División de Comercio Internacional e Integración, sobre la base de información oficial de la base de datos COMTRADE, Los Departamentos de estadísticas de las Uniones Aduaneras, los Institutos de Estadística y Bancos Centrales de los países miembros, y del Fondo Monetario Internacional (FMI), *Direction of Trade Statistics*, para los países de la Comunidad del Caribe.

<sup>a</sup>La contribución se calcula como el crecimiento hacia cada socio, ponderado por la proporción de las exportaciones hacia dicho mercado en las exportaciones totales del país y/o grupo <sup>b</sup>Otros ALC (Panamá, Cuba y Rep. Dominicana).

Este importante giro de la dinámica comercial de los subgrupos de integración regional a partir del año 2000 se explica por el aumento de los precios de los *commodities* agrícolas, agroindustriales y minerales, y por lo tanto por una fuerte demanda de estos rubros por parte de los mercados de extrazona, principalmente asiáticos y de los Estados Unidos. Sin embargo no es la única explicación a este fenómeno. El crecimiento del comercio extrarregional coincide con otro fenómeno, cual es la proliferación de tratados de libre comercio (TLCs) entre países y bloques latinoamericanos con Estados Unidos, Europa y países asiáticos, en el mismo período, algo que solo se había manifestado en forma incipiente y no significativa en la década del noventa<sup>1</sup>.

## EL AUGE DE LOS TLCs

La integración regional en América Latina que en los años noventa había estado dinamizada por la creación de nuevos bloques y la reactivación de viejos proyectos, había adoptado, paralelamente, una nueva modalidad de acuerdos bilaterales, tanto extra como intrarregionales. Las mayores iniciativas de estos acuerdos bilaterales la tuvieron los países que no pertenecen a bloques subregionales como México y Chile. Las características de estos acuerdos bilaterales habían sido predominantemente intrarregionales en la década del noventa, para luego tornarse predominantemente extrarregionales en el nuevo milenio. Así, hasta el año 2000 se habían firmado 14 TLCs entre países y bloques subregionales de América Latina. Si a estos TLCs se suman los acuerdos de complementación económica (ACEs) promovidos bajo el paraguas de la ALADI, los acuerdos preferenciales intrarregionales sumaban 51 para fines de la década del noventa. Sin embargo, este número importante de acuer-

---

1 Excepción hecha al NAFTA (1994), con repercusiones muy importantes para la economía mexicana, cuyo comercio exterior alcanza a casi el 50% de todo el comercio latinoamericano.

dos, llegaba a beneficiar a solo el 12,5% de las exportaciones de los países de América Latina y el Caribe<sup>2</sup>.

En términos de los TLCs extrarregionales para la década del noventa, se registran cinco de ellos, de los cuales cuatro eran suscritos por México, y uno por Chile. Pero a partir del año 2000 y hasta el primer semestre del 2006, ya se contaba con 17 TLCs firmados entre países y bloques latinoamericanos con los países y bloques fuera de la región (excluyendo los acuerdos de la década del 90) y solo cinco nuevos TLCs intrarregionales<sup>3</sup>. Es significativo destacar que en solo dos años (2004-06), Estados Unidos acuerda TLCs con Chile, con todos los países centroamericanos mas la República Dominicana y con Perú y Colombia. Europa lo hace con Chile y México, mientras que Chile es el país que más participación tiene en los TLCs con los países asiáticos<sup>4</sup>. Considerando solamente los TLCs firmados por países de América Latina con el Norte y los países asiáticos, en los últimos cinco años, los mismos han beneficiado preferencialmente al 52% de las exportaciones latinoamericanas<sup>5</sup>, una cobertura muy superior a la obtenida exclusivamente por los acuerdos intrarregionales.

Como se había mencionado anteriormente, México y Chile constituyen los países que mayor dinamismo han demostrado en los acuerdos bilaterales haciendo que el 94 y 74% de sus exportaciones, respectivamente, se encuentren cubiertas o beneficiadas por los TLCs acordados. Al mismo tiempo, los países centroamericanos como bloque (MCCA) constituye el actor colectivo latinoamericano más afín a la dinámica de los acuerdos bilaterales, desde el momento en que el 85% de sus exportaciones son

---

2 Cifras de CEPAL. División de Comercio Internacional e Integración.

3 Cifras de CEPAL en base a información oficial

4 Al recientemente TLC firmado entre Chile y China, hay que agregar los TLCs firmados por Chile con Brunei, Singapur y Nueva Zelanda. El Perú tiene un TLC firmado con Tailandia.

5 Cifras de la CEPAL. División de Comercio Internacional e Integración.

beneficiadas por la cobertura preferencial de los TLCs firmados entre este bloque y países de dentro y fuera de la región. En el caso del MERCOSUR, solamente el 22% de sus exportaciones se encuentran beneficiadas o cubiertas por el propio acuerdo regional mas acuerdos bilaterales firmados casi exclusivamente en forma intrarregional<sup>6</sup>.

A diferencia de Centroamérica y países de la CAN, el MERCOSUR solo celebra acuerdos comerciales preferenciales externos con países en desarrollo (India, Sudáfrica) y preferencia los acuerdos TLCs intrarregionales como los alcanzados con todos los países de la CAN, lo que ha llevado finalmente a la iniciativa de creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones. No obstante la multiplicación de TLCs extrarregionales, países de Centroamérica han celebrado TLCs con países de la CARICOM y República Dominicana y varios de ellos se encuentran negociando otro acuerdo con países de la CAN. A su vez el CARICOM ha expresado voluntad de iniciar negociaciones con el MERCOSUR para un acuerdo de libre comercio.

Aún sin una profundización de los procesos de integración sub-regional, los países miembros de cada uno de estos proyectos se han embarcado en acuerdos de libre comercio con bloques o países de la extra-zona, ya sea en forma grupal o individual, como también en TLCs intrarregionales. Son varias las preguntas que se pueden formular ante esta nueva coyuntura de los procesos de integración sub-regional en América Latina y el Caribe. ¿Son funcionales los TLCs intra y extrarregionales con el actual grado de avance de la integración en los diversos bloques?. ¿Son complementarias las estrategias de acuerdos de libre comercio intra y extra región y de las mismas con el objetivo de alcanzar la unión aduanera en cada uno de ellos?. ¿O se trata simplemente de

---

6 Ibid.

una nueva estrategia para aumentar el comercio y las inversiones ante el presumible estancamiento de los proyectos de integración subregionales?

Estas preguntas tienen hoy mayor significación desde el momento en que se observan señales que dejan entender una etapa particularmente difícil en el camino de consolidación de estos procesos de integración: i) el TLC de Centroamérica con Estados Unidos; ii) la decisión de Venezuela de retirarse de la CAN y de unirse al MERCOSUR, ante los acuerdos de libre comercio arribados entre Perú, Colombia y Estados Unidos, sumada a las iniciativas dentro del *Tratado de Libre Comercio de los Pueblos*<sup>7</sup>; iii) los conflictos en el MERCOSUR que afectan a los países menores, que demandan mayor profundización del proyecto de integración o libertad para celebrar TLCs extrarregionales; iv) la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones como una estrategia brasileña de frenar la incursión norteamericana en América del Sur; y iv) la reciente idea impulsada por Chile de la formación de la Comunidad de Naciones del Pacífico de América Latina a favor de una estrategia de integración hacia fuera, en contraposición a la estrategia propiciada por el MERCOSUR (principalmente Argentina y Brasil) y Venezuela<sup>8</sup>.

No hay duda que tanto el incremento del comercio extrarregional de los subgrupos de integración en América Latina y el Caribe, sumado a la proliferación de TLCs – en los últimos cinco años – son factores que están incidiendo fuerte-

---

7 Acuerdo firmado entre Cuba, Venezuela y Bolivia para inaugurar una forma diferente de integración en contraposición a las propuestas en los TLCs tradicionales, mas basada en intercambios de cooperación en áreas productiva y social.

8 Esta idea ya ha sido conversada entre representantes gubernamentales de Chile, Perú y México y pretende asociar a Colombia y Ecuador en América del Sur y a todos los países de América Central que apoyan mas abiertamente los TLCs extrarregionales como medio de impulsar el crecimiento de sus economías.

mente en la dirección que están adoptando estos procesos de integración subregional en un momento de claro estancamiento de los mismos. ¿Cuales son las causas de este estancamiento?. ¿Se encuentran estos subgrupos regionales estancados por igual en cierto estadio de desarrollo de los procesos de integración?. ¿Cuales son los activos acumulados por estos procesos de integración que hacen posible pensar en niveles superiores de profundización de los mismos?. ¿Cuales han sido los resultados obtenidos hasta ahora en relación con las metas que se propusieron?

### **INTEGRACIÓN REGIONAL: BENEFICIOS Y COSTOS<sup>9</sup>**

Se pueden mencionar varios elementos como explicaciones al freno de los procesos de integración regional a partir del año 2000. En primer lugar los desequilibrios de orden macroeconómico que sufren países claves en la región y que repercuten sobre la capacidad de exportación de sus socios. En segundo lugar, un incremento importante de los precios internacionales y de la demanda de materias primas agrícolas y mineras – donde los países de la región tienen ventajas comparativas - principalmente de los países asiáticos (China en particular), que hace que las exportaciones se dirijan mas fuera que dentro de la región. En tercer lugar, una falta de voluntad política de avanzar hacia la armonización de normas y del desarrollo de instituciones que vayan conformando la unión aduanera en cada subgrupo de integración. Ello, a su vez, se transforma en mayores restricciones y trabas al comercio entre socios. Finalmente una agenda externa muy movida por parte de los bloques de integración que en la búsqueda de nuevos mercados, postergan los avances de la agenda interna y por lo tanto de la profundización de los mismos procesos de integración.

---

9 Los datos e informaciones utilizados en esta sección se basan en informes anuales del BID-INTAL sobre los subgrupos de integración regional.

Estos elementos no se encuentran necesariamente presentes en el mismo grado y con la misma fuerza en cada uno de los subgrupos regionales de integración. Un breve repaso de los activos y pasivos de las distintas experiencias de la integración regional puede ayudar a entender el estadio en que se encuentran cada una de ellas, el grado de calidad alcanzado en el proceso, y puede permitir examinar cuales son las perspectivas de profundización de cada una de ellas. Para ello se abordaran los logros y limitaciones de estas experiencias en materia de política comercial, desarrollo institucional, armonización macroeconómica y políticas comunes incluidas la del tratamiento de asimetrías. Al mismo tiempo se ha considerado importante evaluar la dinámica del comercio en cada uno de los subgrupos regionales.

## **Mercosur**

Uno de los principales logros del MERCOSUR ha sido la conformación de una zona de libre comercio (ZLC) en los primeros diez años, todavía con la exclusión de ciertos sectores como automóviles y azúcar. Este ha sido acompañado de otro, cual fue el establecimiento del arancel externo común (AEC) para el 85% del universo arancelario, luego de cuatro años de la firma del Tratado de Asunción (1991). Básicamente el MERCOSUR funciona hoy como una ZLC con un AEC promedio del 12%.

Aún cuando todavía persisten excepciones importantes al AEC, recientemente se ha resuelto la libre circulación de mercancías en el MERCOSUR mediante la eliminación del doble cobro arancelario con vigencia a partir del 2009. Es decir, la construcción del territorio aduanero único, y por lo tanto sin régimen de origen, mediante mecanismos de distribución de la renta aduanera, del código aduanero común y de la informatización de las aduanas. Al mismo tiempo se ha aprobado un régimen para la integración de procesos productivos en algunos de los estados partes con la utilización de bienes no originarios de la subregión.

En el área institucional, el MERCOSUR posee una estructura de decisiones de tipo intergubernamental secundada por niveles técnicos y de consulta. Los avances más importante en este campo ha sido la reciente creación del Tribunal Permanente de Solución de Controversias como instancia comunitaria para la resolución de conflictos comerciales, como también la creación del Parlamento del MERCOSUR.

El MERCOSUR nace como uno de los proyectos de integración mas dispares en términos de tamaño y competitividad de sus economías. Los niveles de asimetrías estructurales han sido recientemente reconocidos como tales y una de las primeras medidas para hacer frente a las mismas ha sido la creación de los Fondos de Convergencia Estructural, en el 2005, con beneficios mayores para los países pequeños.

La principal limitación del proyecto MERCOSUR consiste en la ausencia de una política comercial común reflejada en la falta de normativas comunitarias sobre defensa comercial (salvaguardias, antidumping), normas técnicas y de calidad como las sanitarias y fitosanitarias. Tampoco los trabajos para consensuar la reglamentación de varias de estas normas han tenido avances sustantivos. En cuanto al AEC, los países aún discuten la adopción de niveles definitivos, volviéndose a establecer nuevos plazos para mantener bienes con aranceles preferenciales y regímenes de excepción. Todo ello no contribuye al levantamiento de las principales barreras no arancelarias existentes al interior del MERCOSUR, y permite la creación constante de nuevas restricciones al libre comercio.

En materia de políticas comerciales complementarias, el MERCOSUR recién comienza a poner en práctica disposiciones concernientes a un protocolo aprobado en 1998 y que facilita la libre circulación de un determinado número de servicios, aunque

sin normas regulatorias. Los Protocolos de Competencia y de Inversiones han quedado sin efecto en su aplicación, mientras que el Protocolo de Compras Públicas todavía necesita de internalización en cada uno de los países miembros. No existe una norma comunitaria sobre propiedad intelectual

Al mismo tiempo, escaso ha sido el avance en materia de armonización macroeconómica. Más allá de un trabajo en marcha para estandarizar indicadores fiscales y monetarios en cada uno de los países, el MERCOSUR ha hecho pocos progresos en el cumplimiento de metas macroeconómicas específicas. Tampoco hay esfuerzos por armonizar medidas fiscales o similares que ocasionan un tipo de asimetrías diferentes a las estructurales: aquellas derivadas de la subvención e incentivos a las inversiones y exportaciones.

La estructura institucional del MERCOSUR también conoce de limitaciones importantes. Mas allá del órgano decisorio fundamental (Consejo Mercado Común), se carece de órganos ejecutivos fuertes y bien constituidos. La Secretaría Técnica del MERCOSUR tiene atribuciones muy limitadas y en yuxtaposición a ella se ha creado al Consejo de Representantes Permanentes (CRPM), sin que los titulares de ambos cuerpos hagan las veces de Ejecutivo del MERCOSUR. Otra de las limitaciones institucionales de este subgrupo regional es que solamente un 50% de las normativas o resoluciones adoptadas se encuentran internalizadas o en vigencia, provocando así un retraso importante en la profundización del proceso de integración.

A pesar de la falta de una política comercial común, de una lentitud en derribar restricciones al comercio y en caminar hacia la unión aduanera, y de una debilidad institucional, el comercio intrarregional del MERCOSUR se ha presentado como el más dinámico de todos los sub-grupos de integración regional. De representar solo el 8% del total de las exportaciones

intrarregionales en 1990, esta proporción se elevaba al 25% en 1998, alcanzando nada menos que a US\$ 19 mil millones. Si bien es cierto que hoy la participación de las exportaciones intrarregionales es menor que en la década pasada, las mismas han seguido su curso ascendente en los últimos años, alcanzando cifras absolutas incluso más elevadas que en 1998<sup>10</sup>. Este dinamismo del comercio intrarregional ha contribuido definitivamente a la diversificación de las exportaciones de cada uno de los países, permitiendo un mayor intercambio de valor agregado dentro de un comercio básicamente interindustrial. Sin embargo y luego de las crisis monetarias de 1999 y 2002, han sido los países menores los más afectados no solo en términos del volumen de exportación intrarregional, sino también en términos de la calidad de estas exportaciones<sup>11</sup>.

### **Comunidad Andina de Naciones**

A diferencia del MERCOSUR, la Comunidad Andina de Naciones (CAN) presenta mayores avances en términos de la conformación de la zona de libre comercio, aún cuando sufriera el retraso de la inserción del Perú en el sistema<sup>12</sup>. En primer lugar, en la ZLC andina no se encuentra ningún producto excepcionado. En segundo lugar, la ZLC andina contempla normativas comunitarias en defensa comercial (antidumping y salvaguardias. También contempla medidas comunitarias para la reglamentación y certificación de calidad de bienes y se ha procedido a la creación de un Sistema Andino de Sanidad Agropecuaria para la armonización comunitaria sobre la materia.

---

10 CEPAL, en base a cifras oficiales.

11 Los datos del comercio exterior de los países del MERCOSUR indican que entre el 2000 y el 2005, las exportaciones de Uruguay y Paraguay al MERCOSUR han crecido menos comparativamente a las exportaciones de Brasil y Argentina y han perdido participación en productos de baja y media tecnología, como también en manufacturas basadas en recursos naturales. Datos de CEPAL en base a cifras oficiales.

12 Perú se integra a la ZLC recién en el primer semestre del 2006.

Complementariamente, la CAN posee normativas comunes para el comercio de servicios y para el tratamiento de las inversiones y la propiedad intelectual, normativas que hoy se encuentran en proceso de actualización y compatibilización con las contenidas en los TLCs de Perú y Colombia con los Estados Unidos. Al mismo tiempo, la CAN ha sancionado en 1991 un protocolo para la política de competencia intrarregional, mejorado y actualizado en el 2005. Si bien se encuentra ausente una normativa comunitaria sobre compras públicas, la excepción constituye los servicios que contrate el sector público.

En materia de armonización macroeconómica, y más allá de contar con programas de acciones de convergencia (PAC), para la fijación de metas monetarias y fiscales, la CAN cuenta con decisiones orientadas a armonizar dos tipos de tributos en la subregión: el IVA y el Selectivo al Consumo. Además, son importantes los esfuerzos que se han realizado en dirección a la integración financiera de la CAN con la creación del Comité Andino de Autoridades Reguladoras de Mercado de Valores.

El activo más importante de la CAN lo constituye su estructura institucional, la más completa de todos los subgrupos de integración regionales, y que a su vez se convierte en un instrumento fundamental para la profundización del proceso de integración andina. La Secretaría General de la CAN tiene un carácter ejecutivo bien establecido y reconocido y que trabaja en forma directa con los consejos presidencial y ministeriales que son los órganos decisorios. El Tribunal de Justicia Andino tiene un carácter supranacional y atiende en casos de acciones de nulidad de las decisiones de los órganos ejecutivos, sobre incumplimientos de normas comunitarias, de interpretación de estas normas y como tribunal arbitral. También se ha puesto en funcionamiento en forma reciente el Parlamento Andino con delegados elegidos en forma directa. A diferencia del MERCOSUR, la

mayor parte de las decisiones de los cuerpos ejecutivos son internalizados o legalizados rápidamente en cada uno de los países.

Dentro de esta estructura institucional se destaca la Corporación Andina de Fomento (CAF), considerada como el principal banco comunitario de América Latina y el Caribe y que tiene como socios no solamente a los miembros de la CAN, sino también a países del MERCOSUR, centroamericanos y del CARICOM. La cartera total de préstamos de esta entidad ha crecido más de diez veces entre 1990 y el 2005 y se convierte así en una fuente alternativa muy importante para la región frente a recursos de origen multilateral.

En términos de tratamiento de asimetrías estructurales, se ha elaborado recientemente un Plan Integrado de Desarrollo Social (PIDS) para atender problemas de pobreza exclusión y desigualdad de la CAN, movilizándolo financiamiento para programas de cohesión social

A pesar de una fuerte institucionalidad comunitaria y de avances importantes hacia la conformación de una política comercial común, la CAN ha hecho menores progresos que el MERCOSUR para consolidar un AEC y la unión aduanera. En 1994 se fijaba un AEC con una cobertura del 60% del universo arancelario y con un promedio arancelario del 11%. Desde entonces se han realizado varios esfuerzos por aumentar esta cobertura que solo conocieron de postergaciones sucesivas y de la excepcionalidad del Perú por 12 años<sup>13</sup>. Aparte de ello, los países andinos han realizado múltiples reclamaciones y consultas sobre violaciones al AEC, y subsisten regímenes aduaneros especiales que actúan como perforaciones al AEC.

---

13 Perú recién se une al AEC andino a partir de enero del 2006.

También en materia comercial subsisten varios problemas. En primer lugar, normas de origen no plenamente homogéneas, y un sistema de salvaguardias con limitaciones para ciertos productos y en el tratamiento de tasas de cambio. En segundo lugar, la existencia de franjas de precios para productos agrícolas que actúa como un instrumento proteccionista en el comercio intra y extra CAN. Por otro lado son múltiples las reclamaciones de los miembros en materias de restricciones al comercio intrarregional por el uso inadecuado de medidas de defensa comercial y por la existencia de obstáculos técnicos y de orden cuantitativo. De hecho, una de las limitaciones más importantes de la CAN como zona de libre comercio es el constante incumplimiento de las normas acordadas por parte de los países miembros. Esto último, entra en abierta contradicción con la organización institucional de la CAN y muestra bastante debilidad comunitaria para el cumplimiento de decisiones y resoluciones relevantes para la marcha de una ZLC.

La CAN no se ha caracterizado por un comercio intrarregional tan intenso como el MERCOSUR. El crecimiento de este comercio fue particularmente importante en la década del noventa, pero ha sido relativamente pobre en los últimos cinco años, alcanzando alrededor de US\$ 9 mil millones, con tan solo con un 9% de participación en el comercio total de este subgrupo de integración<sup>14</sup>. En la CAN el dinamismo de las exportaciones se ha mostrado mucho hacia los mercados externos que internos, principalmente hacia Estados Unidos y Europa, pero más recientemente, también los mercados latinoamericanos han demostrado un dinamismo mayor para las exportaciones de la CAN, que el propio comercio intra-can. Sin lugar a dudas que la conformación de la CAN ha ayudado a la diversificación de las exportaciones

---

14 El mayor porcentaje de participación intrarregional en el comercio ha sido del 14% a fines de los noventa. Datos de la CEPAL en base a estadísticas oficiales.

de los países miembros. En la década del 90 el comercio intrarregional ha crecido principalmente sobre la base del aumento de las exportaciones de manufacturas basadas en recursos naturales, y de baja y media intensidad tecnológica. El crecimiento de este tipo de bienes ha sido mucho menor a partir del 2000, permitiendo un crecimiento más importante de las exportaciones intrarregionales de *commodities*<sup>15</sup>.

### **Mercado Común Centroamericano**

El MCCA también ha alcanzado el estadio de zona de libre comercio a principios de la década presente, aunque con la exclusión de varios productos, mayormente agrícolas. Fuera de una normativa de origen, no existen normativas comunitarias sobre defensa comercial, normas técnicas, sanitarias o de calidad, sino que se adoptan las normativas previstas en la OMC para el efecto. En contrapartida, las restricciones al comercio intrarregional se han reducido significativamente y los obstáculos existentes, principalmente en bienes agrícolas, tienen poco efecto sobre el comercio intrarregional. Al mismo tiempo, a partir del 2001 se trabaja para la elaboración de un tratado sobre servicios e inversiones y no se posee una normativa regional sobre propiedad intelectual<sup>16</sup> y sobre compras públicas.

Uno de los mayores avances del MCCA ha sido en lo referente a la conformación de una unión aduanera. El AEC de este proyecto de integración ya cubre el 95% del universo arancelario y su nivel de protección efectiva es bajo, solo un 6% en promedio. El MCCA cuenta con un Manual Único de Procedimientos Aduaneros, un Código Arancelario Uniforme y un Plan de Acción Aduanera aprobado en 2004 para la eliminación del doble cobro arancelario, distribución de la renta aduanera y administra-

---

15 Datos de la CEPAL en base a estadísticas oficiales

16 El MCCA posee una normativa regional sobre propiedad industrial y solo adopta la normativa TRIPS de la OMC para las aplicaciones regionales cuando corresponda.

ción aduanera común. En términos de armonización macroeconómica, el MCCA ha fijado parámetros de convergencia en variación del PIB, indicadores monetarios y fiscales, reservas internacionales y deuda externa.

En cuanto a la institucionalidad del MCCA, también es más avanzada que la del MERCOSUR y se acerca mucho más a los logros de la Comunidad Andina en este aspecto. Bajo el Sistema de Integración Centroamericano (SIECA) se incluye un sistema ejecutivo, otro parlamentario y una Corte de Justicia. El mecanismo de solución de controversias sigue las mismas etapas del mecanismo utilizado en el MERCOSUR y se orienta a evitar violación de las normas y reparación de daños por violación de las mismas. El MCCA cuenta también con una Secretaría General y varias secretarías técnicas dependientes que se han mostrado muy efectivas en el apoyo a los diversos países miembros y a sus ministerios en las negociaciones comerciales bilaterales y multilaterales, aparte de servir de conducto de la cooperación financiera internacional.

Como resultado de los acuerdos de libre comercio con México, los países centroamericanos se han beneficiado del denominado Plan Puebla-Panamá que contiene proyectos para facilitar la interconexión energética, transporte y telecomunicaciones en el istmo, como la armonización de legislaciones. Este mismo plan tiene proyectos orientados a reducir las asimetrías de tipo estructural en el área de la competitividad y desarrollo humano. En lo que se refiere a iniciativas que se pueden asimilar a políticas de cohesión social, el MCCA tiene un programa denominado Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES), mas un Sistema de Integración Social Centroamericano (SISCA), creado en el 2001 para acompañar los esfuerzos de las Metas del Milenio para la subregión. Además, el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) cuenta con programas de financia-

miento orientados a la mejora de la competitividad, el combate a la pobreza y al desarrollo de las zonas fronterizas.

Los países de Centroamérica, han demostrado mucho dinamismo y flexibilidad a la hora de la firma de acuerdos de libre comercio con México, Estados Unidos, Canadá y países del CARICOM, y se encuentran ahora en un proceso de negociación de un TLC con la Unión Europea. El MCCA posee el 85% de sus intercambios comerciales dentro de acuerdos preferenciales de comercio. El TLC firmado con Estados Unidos, conjuntamente con la Rca. Dominicana (CAFTA) es particularmente funcional a la profundización de una política comercial común en Centroamérica desde el momento en que contiene reglas mas completas sobre cada una de las normativas básicas como también sobre el comercio de servicios, inversiones, propiedad intelectual, compras públicas, medioambiente y cuestiones laborales.

Sin embargo una estandarización de estas normas vía CAFTA puede no resultar necesariamente funcional a los planes centroamericanos de avanzar hacia una unión aduanera. En primer lugar, la normativa de origen impuesta por los Estados Unidos no es compatible con la eliminación de reglas de origen en un territorio aduanero común, poniendo así dificultades a la exportación centroamericana al mercado norteamericano sobre la base de modalidades de plataformas competitivas. En segundo lugar, la adopción de las reglas de defensa comercial del CAFTA como antidumping y salvaguardias puede volver a crear medidas proteccionistas dentro del MCCA. Es decir, que también existen peligros de reducir el grado de liberalización comercial alcanzado al interior del MCCA. En tercer lugar, y por mas que se haya alcanzado una cobertura muy alta del AEC, los numerosos TLCs firmados por países centroamericanos, en bloque o individualmente, y los que se encuentran en negociación estarían nuevamente creando una diferenciación mayor de este régimen entre

los países centroamericanos, como posiblemente un mayor grado de dispersión de los niveles del AEC.

En cuanto al dinamismo del comercio y las exportaciones centroamericanas, estas siempre se han encontrado mayormente orientadas al mercado norteamericano. En los últimos 15 años entre el 55 y 60% de las exportaciones centroamericanas se han dirigido a Estados Unidos y conjuntamente con Europa y los países asiáticos, el comercio extrarregional ha comprendido, en promedio, el 75% de las exportaciones totales. En cuanto al comercio intrarregional, la participación del mismo en las exportaciones totales ha alcanzado un máximo del 18% y se ha mantenido en ese nivel. Sin embargo, el crecimiento promedio anual de las exportaciones ha sido mayor en el comercio intrarregional<sup>17</sup>. Al mismo tiempo, una de las ventajas de la dinámica del comercio intrarregional ha sido el aumento de exportaciones de bienes industriales de tecnología media y alta y también de las manufacturas basadas en recursos naturales.

### **Caricom**

Luego de varios intentos por construir un camino hacia la integración regional en el Caribe, el CARICOM establece un Acuerdo sobre Mercado y Economía Únicos (MEUC) con pleno funcionamiento a partir del 2008. Sin embargo, son varios los obstáculos y limitaciones a sortear para llegar hasta esta meta, y solamente 7 de los 12 miembros de este subgrupo regional son signatarios del MEUC.

Si bien se ha logrado una libre movilidad de capitales entre los 12 miembros de esta Comunidad como también la libre movilidad laboral para personas calificadas, el comercio de bienes sigue sufriendo de numerosas barreras no arancelarias y

---

17 Datos de CEPAL en base a cifras oficiales.

restricciones internas en cada país miembro. En el año 2002 se definen legislaciones para la adopción de medidas de defensa comercial, de reglas técnicas, sanitarias y de armonizaciones aduaneras, como también sobre libre circulación de servicios, sobre propiedad intelectual y políticas de competencia. Sin embargo, solamente Trinidad y Tobago ha sido el único país que ha internalizado estas decisiones comunitarias. Y en términos de libre circulación de servicios – quizás más importante que la circulación de bienes para el Caribe – todavía permanecen numerosas trabas por superar para permitir una mayor fluidez de este tipo de comercio. Asimismo, la mayor parte de las decisiones comunitarias para avanzar hacia la unión aduanera no han sido internalizadas, por lo que el estadio de implementación de esta etapa de la integración se encuentra mucho más atrasada que los otros subgrupos de integración regional.

La estructura institucional del CARICOM tiene como instancias decisorias a la Conferencia de Jefes de Estados y al Consejo de Ministros que poseen una Secretaría Ejecutiva. Como apoyo a estos órganos decisorios se cuentan a un grupo numeroso de instituciones de apoyo de orden técnico, social, educativo, legal, etc..... como también de instituciones y consejos consultivos. Uno de los más importantes es el Banco de Desarrollo del Caribe (BDC) Más recientemente se decide la creación de la Corte Caribeña de Justicia, orientada principalmente a la solución de controversias. Tanto en materia de coordinación macroeconómica como en tratamiento de asimetrías, la CARICOM sigue con deudas pendientes, aunque recientemente se ha decidido la creación de un Fondo de Desarrollo destinado a los países más rezagados, de manera a ayudar a los mismos en el proceso de constitución del MEUC.

La participación del comercio intrarregional en las exportaciones totales de los países del CARICOM, se mantiene en el

nivel mas alto en comparación a los otros sub-grupos regionales. Esta participación había aumentado de un 12% en los 90 a un 28% en la actualidad. En cuanto al crecimiento del comercio intrarregional, este ha sido mucho más dinámico que el crecimiento de las exportaciones fuera de la Comunidad Caribeña.

Teniendo en cuenta que el comercio de bienes del CARICOM se encuentra dominado prácticamente por unos pocos países, y que los miembros de este sub-grupo poseen mas ventajas comparativas en servicios que en bienes, el desafío de la integración se presenta con facetas diferentes a las demás experiencias de la región. En primer lugar, si una profundización del proceso de integración del CARICOM tiene lugar, deberá hacerse principalmente sobre la liberalización de los servicios. En segundo lugar y en cuanto al comercio de bienes, es más conveniente mantener para la CARICOM, el trato no recíproco en cuanto a preferencias arancelarias otorgadas por Estados Unidos y Europa<sup>18</sup>, antes que celebrar TLCs con los mismos, dada la poca competitividad de los países caribeños, especialmente de los más pequeños y más rezagados. En tercer lugar, los acuerdos preferenciales firmados entre países caribeños y sus vecinos latinoamericanos, se han realizado con aquellos caribeños que guardan mayor competitividad y no con el CARICOM en su conjunto. En todo caso, tanto para el caso de los acuerdos con países desarrollados como con los otros bloques de la región, el CARICOM deberá negociar teniendo en cuenta las particularidades muy propias del tipo de comercio existente en ese subgrupo regional.

---

18 En el caso de Estados Unidos los bienes caribeños ingresan preferencialmente a través de la Iniciativa del Caribe; y en el caso europeo, los bienes caribeños entran sin arancel mediante los acuerdos de Lomé y Cotonou. Pero estas preferencias tienen su período de vigencia y expiración.

## ACTIVOS DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL

	MERCOSUR	CAN	Mercado Común Centroamericano	CARICOM
Zona de Libre Comercio	Existe con excepción de los rubros automotores y del azúcar	Existe sin excepciones	Existe con excepciones para varios bienes agrícolas y del rubro bebidas. Restricciones al comercio casi inexistentes	Existe sin excepciones
Política Comercial Común	Protocolos para servicios, inversiones y compras públicas	Normativa común en defensa comercial, calidad, salud agropecuaria, servicios, inversiones, p. intelectual y política de competencia	Tratado de servicios e inversiones. Adopción de otras normativas a partir de la extensión del CAFTA-RD (defensa comercial, compras públicas, propiedad intelectual, etc..)	Legislación existente sobre defensa comercial, normas técnicas, sanitarias, aduaneras, servicios, propiedad intelectual, políticas de competencia
Unión Aduanera	AEC cubriendo el 85% de los bienes con un promedio del 12%. Eliminación del doble cobro arancelario y conformación del territorio aduanero común para el 2008	AEC cubriendo el 60% de los bienes, con un promedio del 11.25%	AEC cubriendo el 95 de los bienes con un promedio del 6%. Código Aduanero. Plan de Acción aprobado para el territorio aduanero común	AEC promedio del 15%. Se propone un mercado económico único (MEUC) para el 2008. Libre movilidad de personas calificadas y de capital
Armonización Macroeconómica	Fijación de metas macro y estandarización de indicadores	Fijación de Metas macro. Esfuerzos de armonización tributaria y financiera	Fijación de metas macro y de armonización de indicadores	
Desarrollo Institucional	Estructura Intergubernamental con un Consejo de Ministros como órgano decisorio. Tribunal Permanente de Solución de controversias Y Parlamento	Estructura institucional muy avanzada con Sria. General y órganos ejecutivo, parlamentario y judicial Supranacionalidad judicial. CAF: principal banco comunitario de ALC	Secretaría General y estructuras ejecutiva, parlamentaria y judicial Tribunal de Solución de Controversias. Banco de Integración (BCIE)	Órganos ejecutivos con Sria. General Se crea recientemente una Corte para la solución de controversias. Banco de Desarrollo del Caribe
Asimetrías Estructurales	Fondos de Convergencia Estructural (2005)	Plan Integrado de Desarrollo Social (PIDS)	Programas de Desarrollo Sostenible (ALIDES). Integración Social (SISCA). Plan Puebla-Panamá	Se decide la creación de un Fondo de Desarrollo
Intensidad y Calidad del Comercio	Crecimiento sin precedentes del comercio intrarregional, de mayor peso en la región. Diversificación de exportaciones, de base interindustrial	Crecimiento importante en los 90s. Exportaciones intrarregionales con mayor base manufacturera	Comercio orientado a la extrazona. Exportaciones intra con mayor dinamismo que las extra. Comercio intrarregional en base a manufacturas.	Alta participación del comercio intrarregional de bienes en las exportaciones y mayor dinamismo que el comercio extra
Otros	Monto de las exportaciones intrarregionales es hoy mayor que en 1998 (pico mas elevado).	La cartera de la CAF ha crecido mas de diez veces entre 1990 y 2005	El 77% de las exportaciones dentro de acuerdos preferenciales de comercio; dinamismo con los TLCs	Mayor ventaja comparativa en el comercio de servicios antes que en el comercio de bienes

## PASIVOS DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL

	MERCOSUR	CAN	Mercado Común Centroamericano	CARICOM
Zona de Libre Comercio	Alta incidencia de las restricciones no arancelarias en el comercio intrarregional	Alto índice de reclamaciones ante uso de barreras no arancelarias		Numerosas trabas al comercio intrarregional
Política Comercial Común	No aplicación de los protocolos de competencia, inversiones y compras públicas. No existe normativa común para propiedad intelectual. Falta de consenso para normativas comunes en defensa comercial y otras de orden técnico, sanitario, etc..	Franja de precios para bienes agrícolas crea proteccionismo. Limitaciones en normativas de origen diferenciadas y en mecanismos de salvaguardia. Falta de normativas de orden técnico crea restricciones	Compatibilización de normas de defensa comercial con el CAFTA puede crear nuevos proteccionismos dentro de la zona de libre comercio	Internalización de las normas solo en algunos países. Trabas para el comercio de servicios
Unión Aduanera	Se extiende el plazo para terminar con los regímenes de excepción y lista de productos excepcionados al AEC	Tardanza del Perú para asociarse al AEC. Postergaciones sucesivas de nuevos niveles de cobertura del AEC Regímenes aduaneros especiales. Reclamaciones sobre violaciones constantes al AEC	Normativa del CAFTA-RD puede colisionar con la eliminación del régimen de origen en la Unión Aduanera y puede crear diferentes normas y dispersion del AEC	La mayor parte de las decisiones comunitarias para la Unión Aduanera sin internalizarse
Armonización Macroeconómica	Sin voluntad para trabajar hacia la armonización fiscal y monetaria		No se conocen otros esfuerzos más que parámetros de convergencia fijados para indicadores de crecimiento económico y estabilidad macro	Sin avances
Desarrollo Institucional	Debilidad marcada por ausencia de órganos ejecutivos fuertes y reconocidos. Escasa internalización de las decisiones comunitarias	Debilidad demostrada para la aplicación de resoluciones y cumplimiento de las normas comunitarias a pesar del alto grado de internalización de las mismas		
Asimetrías Estructurales	Planes recién iniciados	Planes recién iniciados		Iniciativa reciente
Intensidad y Calidad del Comercio	Reducción de la participación de las exportaciones intrarregionales en el total del comercio, con daños a los países menores en acceso al mercado.	Desempeño exportador intrarregional más debilitado a partir del 2000. Mayor dinamismo del comercio con Estados Unidos, Europa y últimamente con países y bloques en ALC	La dinámica del comercio intrarregional solo puede mantenerse en la medida en que los encadenamientos al interior del sub-grupo refuerzan las exportaciones hacia la extra zona.	Limitaciones para celebrar TLC's con países y bloques. Poco desarrollo del comercio de servicios
Otros				

## MAS O MENOS INTEGRACIÓN

Una primera mirada a las nuevas experiencias de integración regional en América Latina y el Caribe a partir de los noventa, descubre que se han acumulado más activos para el comercio regional que en varias décadas pasadas. Experiencias nuevas como el MERCOSUR y la reactivación de otros proyectos de integración subregional han mostrado que es posible llegar a la constitución de zonas de libre comercio y avanzar hacia la conformación de la unión aduanera. Estas experiencias también han mostrado que es posible estructurar institucionalidades comunitarias en grados avanzados. No existen dudas que el incremento sin precedentes del comercio intra y extrarregional en los últimos quince años, se ha debido en buena medida al dinamismo provocado por estas experiencias de integración regional.

Es más, una mayor orientación de los subgrupos de integración hacia los mercados externos a partir del 2000, no solo encuentra explicación en desequilibrios macroeconómicos de países claves de la región y aumento de los precios de *commodities*, sino también en el interés creciente de los Estados Unidos, Europa y de los países asiáticos de asumir compromisos de acceso preferencial a sus mercados y de celebrar acuerdos de libre comercio - regionales o bilaterales - con América Latina. Esta estrategia del mundo desarrollado de no ceñirse a las negociaciones multilaterales y de buscar acuerdos alternativos con bloques o países de América Latina y el Caribe, también es un reconocimiento de los activos y potencialidades de los proyectos de integración subregional.

Sin embargo, una segunda mirada a estas nuevas experiencias, descubre que en coincidencia con una agenda externa muy dinámica de cada uno de los sub-grupos de integración, se asiste a un estancamiento del proceso de profundización e institucionalización de la integración regional, y por lo tanto a una pérdida en

la calidad y la credibilidad de la misma, principalmente en América del Sur. Se multiplican las restricciones no arancelarias dentro de las zonas de libre comercio, no se progresa en la elaboración de normas necesarias para la política comercial común y no se aplican aquellas acordadas e internalizadas en cada uno de los países; se alargan excesivamente los plazos para armonizar y simplificar los aranceles externos comunes y se avanza muy lentamente para la conformación del territorio aduanero común y en la armonización macroeconómica. El caso más paradójico lo constituye el MERCOSUR cuyo dinamismo comercial de mayor peso en la región no se compadece con la ausencia casi total de normativas comerciales comunes y de una débil institucionalidad.

En este contexto de multiplicación de acuerdos preferenciales de comercio entre bloques y países de la región, tanto con otros bloques y países de la extrazona como de la intrazona, la pregunta es si se sigue contando con la misma voluntad de profundizar los proyectos de uniones aduaneras por parte de los subgrupos regionales de integración.

Una forma de responder a esta pregunta es observando las diferentes estrategias de política comercial de los países y subgrupos de integración en la región ante esta nueva realidad. En el caso de Centroamérica, el MCCA no puede obviar un jugador clave en su política comercial cual es el mercado norteamericano. El acuerdo CAFTA-RD no necesariamente es disfuncional a los avances en la integración centroamericana y puede contribuir a una mayor institucionalización de este proceso, como a abrir posibilidades de una mayor complementariedad productiva. Sin embargo, el acuerdo puede al mismo tiempo producir desvíos de comercio al reemplazar rubros de exportación relevantes entre los socios e incluso producir dificultades para el avance de la unión aduanera. Sin embargo, una diversificación de los merca-

dos de exportación y acuerdos extrarregionales puede actuar como un factor importante para evitar una excesiva dependencia del mercado norteamericano.

La estrategia de integración de la CAN, a partir de la reactivación del Pacto Andino en los noventa ha tardado en definirse y fortalecerse como tal hacia el camino de una unión aduanera. Si bien las exportaciones intra grupo han mantenido una tendencia de crecimiento, la participación en el total del bloque no ha superado un promedio del 12% en los últimos quince años. Claramente la orientación del comercio de los países integrantes ha sido hacia fuera del bloque. En primer lugar, Bolivia que con el acuerdo de libre comercio con el MERCOSUR convierte a este último como el principal mercado de sus exportaciones. En segundo lugar, todos los demás países que en forma creciente dirigen sus exportaciones al Resto del Mundo especialmente a los Estados Unidos. Últimamente, la decisión unilateral de los Estados Unidos de otorgar altas preferencias de acceso a su mercado a los países andinos a través del programa ATPDEA, termina por convertirse en los principales incentivos para negociar TLCs con el país del Norte.

La protesta de Bolivia por la pérdida de mercados de la CAN a raíz de los acuerdos de libre comercio con Estados Unidos y la determinación de Venezuela de retirarse del acuerdo regional a causa de la decisión de Ecuador, Colombia y Perú de negociar acuerdos fuera de la región en forma unilateral e “inconsulta”, no son mas que manifestaciones de las dificultades existentes para consensuar la dirección de la política comercial andina. A su vez, la firma del TLC de los Pueblos (Cuba, Venezuela y Bolivia) es mas una respuesta de simbolismo político antes que de estrategia comercial ante el dilema que enfrenta actualmente la CAN.

En el MERCOSUR esta estrategia de integración se ha visto mucho mas definida bajo el liderazgo del Brasil, país de mayor

peso territorial y económico del bloque. Esta estrategia y voluntad política del Brasil hizo posible que el MERCOSUR avance rápidamente hacia los compromisos de una unión aduanera, en una primera etapa, provocando un nivel muy alto de comercio intrarregional, aún cuando las dimensiones económicas y de capacidad competitiva de los países integrantes son muy dispares en comparación a la CAN. Este mismo liderazgo ha logrado que las negociaciones del MERCOSUR con países o bloques fuera de la región puedan realizarse solamente en forma conjunta y no unilateral. Ello ha dado lugar a que las negociaciones, por ejemplo, con la Unión Europea o con los Estados Unidos no sean bilateralizadas hasta tanto no se logren beneficios significativos en materia agrícola en la OMC. También ha permitido que el Brasil desarrolle una política de integración sudamericana (Sur-Sur) tendiente a fortalecer su posición negociadora frente al mundo desarrollado al mismo tiempo de convertir al MERCOSUR en el propulsor de una integración regional más amplia, con la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones.

Sin embargo, un incremento de las restricciones de acceso al mercado al interior del MERCOSUR, acompañado de un freno en el proceso de profundización de la unión aduanera y de un aumento importante de las exportaciones extrarregionales, ha producido fisuras internas muy importantes en el MERCOSUR, poniendo en cuestionamiento la estrategia comercial sostenida hasta entonces para el bloque, incluso dentro del propio Brasil. Ello ha llevado además, al aumento de conflictos entre los socios. Una de las críticas más relevante es que el bloque no ha logrado cerrar acuerdos preferenciales con Estados Unidos, Europa y Asia, zonas con las cuales se ha incrementado el comercio notablemente desde fines de los años noventa. Otra de las críticas hace relación con la poca voluntad de realizar concesiones para avanzar en la construcción de una política comercial común, como de reducir disparidades en la competitividad de los países.

Asimismo, los países de economías menores reclaman que cada vez obtienen menos beneficios del proceso de integración.

La estrategia comercial del MERCOSUR aparece, hoy como más difusa desde el momento en que los ritmos de la agenda interna y externa no se armonizan, se postergan los plazos de profundización del proyecto y desde el momento en que comienzan a aparecer disensos muy importantes en el seno del bloque, proveniente principalmente de los países menores.

El caso del CARICOM es muy particular porque se trata de economías muy pequeñas con una estructura de inserción en el comercio internacional de trato no recíproco, y por lo tanto con dificultades de diversificar acuerdos con bloques intra o extra regionales, mientras no se tenga resuelto el problema de disparidades muy significativas entre sus miembros, y no se explote el comercio de servicios, su principal ventaja. Las múltiples restricciones al comercio intrarregional en el CARICOM, una lentitud mayor en profundizar la unión aduanera y costos potenciales mayores que beneficios en acuerdos comerciales preferenciales con otros bloques, no permiten que este subgrupo regional se muestre muy activo en su agenda externa.

Pero más allá de la estrategia comercial de los subgrupos de integración frente a terceros, permanece el compromiso de la integración en sí y de su profundización para cumplir sus propios objetivos cuales son obtener mayores economías de escala como bloque de países, permitir una mayor conexión física y comunicacional entre los mercados integrados, impulsar la sostenibilidad de la estabilidad macroeconómica, promover la competitividad y el crecimiento de las economías involucradas, y por lo tanto convertirse la integración en el principal factor de desarrollo y bienestar de los miembros integrantes.

El actual estancamiento de los procesos de integración en América Latina y el Caribe no solo se explica por una mayor

atención puesta por los subgrupos regionales a las negociaciones con terceros, sino también por el debilitamiento de la voluntad política de los líderes de estos bloques en seguir impulsando estos proyectos. Esta situación pone en serio peligro los logros obtenidos hasta el momento y destiñe la propia identidad de cada uno de los proyectos de integración regional. Y ello ocurre cuando América Latina se encuentra en una coyuntura favorable con mayor crecimiento del producto, déficit fiscales controlados o superavitarios, bajos niveles inflacionarios y ausencia de riesgos financieros en cuanto a la deuda pública. Es decir que ante un ciclo económico favorable, se encuentra ausente la convergencia política que acompañe a la convergencia comercial producida por estos procesos de integración, evitando que estos últimos se potencien y consoliden.

¿Pero hasta donde deben profundizarse los procesos de integración subregional en América Latina?. ¿Deberían cumplir con los mismos pasos, y tener las mismas metas y características, por ejemplo, de la Unión Europea?. ¿Deberían aumentar los intercambios intrarregionales a niveles similares al europeo o de los propios países asiáticos que aún sin proyectos de integración tienen un mayor intercambio intrazona que extrazona?

Los países europeos y asiáticos no solamente intercambian más entre ellos que con el resto del mundo sino que combinados representan el mayor peso comercial en el mercado internacional. A principios de los noventa, América Latina tenía un peso comercial en el mundo dos veces menor que cuarenta años atrás. El denominado "regionalismo abierto" impulsado a través de los procesos de integración tenía como uno de sus objetivos principales volver a recuperar el peso comercial latinoamericano en el mercado internacional. Ello, por supuesto que no se lograría solo aumentando los niveles de comercio intrarregional, sino tejiendo a través de este mayor comercio intrarregional una plataforma

de inserción más competitiva y fuerte en el mercado internacional, impulsando, por último, una mayor capacidad de exportación para el Resto del Mundo.

Por lo tanto y conociendo que el comercio intrarregional latinoamericano tiene necesariamente un “techo mas bajo” que el comercio en Europa o en los países asiáticos, la profundización de los procesos de integración y la simultánea negociación con terceros no son opciones excluyentes. Sin embargo, no sería ventajoso postergar la profundización de la integración a cambio de múltiples acuerdos con terceros. Si así ocurre, se estaría asistiendo a un juego de suma cero con una pérdida rápida de la calidad de la integración. Es lo que justamente se observa en América del Sur. En la medida en que se entienda que una profundización de los procesos de integración regional favorece una participación mas o menos igual y creciente de todos los miembros asociados en el comercio intrarregional y sobre todo en el mercado internacional, estos procesos estarían contribuyendo de una forma significativa a mejorar la competitividad y el bienestar de los países involucrados. Asimismo, ello ayudaría a definir los grados de profundización de la integración de acuerdo a las particularidades de cada subgrupo regional, como también aumentar la capacidad negociadora para los acuerdos extrarregionales.

Lo importante, entonces, no consiste en realizar esfuerzos por alcanzar niveles de calidad de integración *alla europea*, sino en volver a encontrar incentivos para romper con el actual estancamiento de la integración latinoamericana. De esta manera todos los actores, gobierno, empresarios, grupos sociales y políticos podrían percibir a los procesos de integración sub-regionales como un juego de suma positiva, en donde el mejoramiento de la competitividad de los países involucrados se encuentre en función a esquemas de integración que sirvan de plataforma para

una mayor inserción comercial de la región en el mercado internacional.

Sin embargo, son tres factores aquellos a tener en cuenta para una complementación entre acuerdos extrarregionales y la profundización de los acuerdos subregionales de integración. En primer lugar, es necesario evitar que la proliferación desordenada de acuerdos bilaterales extrarregionales en lugar de ayudar a liberalizar mercados, solo lo hagan parcialmente, favoreciendo un sistema de *hub and spoke* (centro y periferia) y concentrando la mayor parte de los beneficios del comercio y de bienestar (*welfare*) en los países de mayor dimensión económica. Ello podría tener lugar tanto en el caso de los acuerdos bilaterales de los Estados Unidos y la Unión Europea con países de la región; o, por ejemplo, en el caso del Brasil en la Comunidad Sudamericana de Naciones<sup>19</sup>. Esta preocupación ha estado presente en los análisis de los efectos de un ALCA basado en un acuerdo regional- hemisférico o de un ALCA sobre la base de acuerdos bilaterales (Hinojosa-Ojeda, 2003, Devlin, Giordano, 2004, Duran, De Miguel, Schusny, 2006. También se encuentra presente en el proceso de integración regional de los países asiáticos, donde en los últimos años la proliferación y predominio de los acuerdos bilaterales intra y extrarregionales y sus efectos sobre los países de economías grandes y pequeñas ha sido objeto de estudio reciente (ADB, 2006)<sup>20</sup>.

---

19 Ello ocurre fundamentalmente cuando los desvíos de comercio provocados por este tipo de acuerdos actúan reduciendo significativamente el acceso al mercado entre los países denominados *spokes*, los cuales inmediatamente se vuelven menos atractivos a la inversión externa directa. Se trata básicamente que el país de mayor porte firmante del TLC Norte-Sur, sustituya exportaciones sustanciales existentes entre un grupo de países en un acuerdo subregional, provocando efectos parecidos a la de un proteccionismo de mercado.

20 En un ejercicio de simulación publicado en el *Asian Development Outlook 2006*, tanto China como los países nucleados en el Asean (*hubs*) se beneficiarían en más de un 50% de la liberalización comercial a partir de acuerdos bilaterales

La posibilidad que la proliferación de acuerdos bilaterales limite la expansión del comercio de economías pequeñas y medianas de la región puede también manifestarse en una limitación de la diversificación de la calidad de las exportaciones de estas economías como ya ha estado ocurriendo en la región en los últimos años, con un aumento de la exportación en materias primas y rubros agro-industriales tanto en el comercio intra como extrarregional<sup>21</sup>. Ello a su vez, puede convertirse en un freno de la expansión de este comercio en ambas direcciones.

En segundo lugar, evitar la adopción de políticas que buscan aislar los procesos de negociación de TLCs Norte-Sur; y reducir más aceleradamente los motivos proteccionistas que obstaculizan tanto la liberalización de los mercados de la región como la profundización de los procesos de unión aduanera. Una coexistencia y complementación entre acuerdos de libre comercio intra y extrarregionales con subgrupos de integración regional que trabajan en la dirección de una unión aduanera y un mercado común, exige que estos últimos no permanezcan estancados. De otra forma no es posible progresar tanto en la consolidación de los proyectos de integración regional, con efectos de bienestar favorable y de mayor creación de comercio para los socios, como en el sistema institucional que lo sustentan y que constituyen las bases de convergencia con los acuerdos bilaterales.

En tercer lugar, la combinación de múltiples acuerdos comerciales bilaterales, plurilaterales y regionales en América Latina y el Caribe ya se encuentra generando una serie de discriminaciones entre los países, y sub-grupos regionales, dada la variedad de disposiciones en coberturas, tipos de tratamientos y gra-

---

21 De acuerdo a datos elaborados por la CEPAL (División de Comercio Internacional), se observa un aumento de exportaciones de materias primas y bienes agroindustriales en el comercio intrarregional, a partir del año 2000, a la par de este mismo incremento hacia el resto del mundo.

dos de profundidad de los compromisos que implican las diversas disciplinas y normas incluidas en estos acuerdos comerciales. Aparte de ello, los esfuerzos de facilitación de comercio en la región ante este intrincado conjunto de acuerdos se vuelven una tarea ardua y complicada. De no adoptarse medidas urgentes de convergencia entre acuerdos de distinta naturaleza se corre el riesgo de provocar mayores desvíos de comercio antes que creación de comercio; como también de fortalecer ejes o polos con agendas comerciales muy distintas y hasta contrapuestas en desmedro de la propia integración regional<sup>22</sup>.

## **CONCLUSIÓN: ESTRATEGIAS DIVERGENTES Y EL FUTURO DE LA INTEGRACIÓN**

La opción por una coexistencia y complementación entre acuerdos extrarregionales y la profundización de los procesos de integración regional no necesariamente se encuentra respaldada por un consenso en América Latina y el Caribe. Por un lado la posición *no aperturista* ha sido sostenida en sus inicios por el MERCOSUR, bajo el liderazgo del Brasil, posición a la cual se unió fuertemente la Argentina a partir del 2002. De acuerdo a esta posición, el MERCOSUR no podría concretar ningún acuerdo extrarregional con Europa y Estados Unidos, mientras los países desarrollados no accediesen a las demandas de los países en desarrollo en la Ronda Doha sobre una reducción significativa de los subsidios e incentivos agrícolas. De igual manera y al buscar concretar en un período corto de tiempo, acuerdos de libre

---

22 Los acuerdos comerciales (bilaterales y plurilaterales), firmados por países y bloques de integración en la región alcanzan 68 de ellos, y tanto la cobertura de disciplinas y normas como el nivel de compromisos de los mismos ofrecen una variación bastante pronunciada, tanto dentro de la región como fuera de ella. No todas estas normas han sido asumidas en los acuerdos intrarregionales en su totalidad y en aquellas que existieron acuerdos, la profundidad no ha sido mayor que la consignada para las mismas por la OMC (principalmente, servicios, inversiones, compras gubernamentales y propiedad intelectual), a diferencia de su tratamiento en acuerdos extrarregionales como los suscritos con Estados Unidos y la Unión Europea.

comercio entre países del MERCOSUR y de la CAN, el Brasil iba complementando su estrategia con la búsqueda de un fortalecimiento de América del Sur o de un MERCOSUR ampliado como contención al ALCA en cualquiera de sus versiones<sup>23</sup>.

Esta estrategia brasileña en el MERCOSUR ha contado con el respaldo de sectores empresariales importantes en el Brasil sobre todo de aquellos donde la potencial pérdida de competitividad, tanto en bienes como en servicios, es significativa ante la posibilidad de TLCs Norte-Sur. También ha contado con el respaldo de la Argentina que ante los problemas de la crisis financiera y cambiaria del 2002 ha comenzado a dar un giro a su política exterior y comercial, rompiendo las fuertes vinculaciones existentes entre la administración anterior y los Estados Unidos. A este eje del MERCOSUR se ha agregado Venezuela con una posición mas claramente ideológica antes que de política comercial y una retórica mas parecida a un nacional-populismo que a una política integracionista. En todo caso la retórica integracionista de Venezuela se define dentro de los parámetros de una alianza “anti-imperialista” en la región, desde donde se inscriben todas las iniciativas de este país con carácter de integración regional o sudamericana. Esta posición extrema - que en parte es compartida por Bolivia - ha llevado a conflictos importantes con países de América del Sur y ha actuado mas como una política divisionista antes que integracionista.

Por el otro lado, la posición *aperturista* se encuentra liderada por Chile que, conjuntamente con México, claramente privilegian acuerdos de libre comercio de mayor alcance y mayores compromisos que los acuerdos vigentes en los subgrupos de integración regional y de estos con los demás países latinoameri-

---

23 Como acuerdo plurilateral en su versión original o como ALCA *light* de velocidades diferentes y dando lugar a la bilateralización de los acuerdos entre Estados Unidos, Canadá y el resto del continente.

canos. Para esta posición no existe incompatibilidad entre acuerdos extrarregionales y la vigencia y profundización de las uniones aduaneras. Chile comparte, además, la posición negociadora de Brasil y de los países en desarrollo en la Ronda Doha en materia agrícola. Sin embargo, las autoridades chilenas son muy críticas de los procesos de integración subregionales que avanzan a un ritmo muy lento tanto en cuanto al levantamiento de las restricciones no arancelarias, la armonización de las políticas macroeconómicas como a la apertura en servicios, inversiones y compras gubernamentales.

En todo caso la posición chilena consiste en que cualquiera sea el ritmo de profundización de los procesos de integración subregional, los mismos no pueden ignorar la dinámica comercial actual que se define no solo por la multiplicación de acuerdos Norte-Sur, sino también por el aprovechamiento de los mercados de países asiáticos emergentes. Así, una política integracionista no puede viajar a dos velocidades muy diferentes una de otra. Es decir, una lentitud muy extrema en la profundización de los proyectos de uniones aduaneras no puede ser obstáculo para una proyección necesaria de la integración latinoamericana hacia fuera. O dicho de otro modo, una modalidad de proyectos de integración en América Latina y el Caribe que solamente apuesta a la endogeneidad de los mismos, está destinada al fracaso. Esta posición ha sido secundada por las decisiones adoptadas por países centroamericanos, como también Perú y Colombia en la Comunidad Andina, países que han ido orientando crecientemente sus exportaciones hacia los Estados Unidos y que se encuentran dispuestos a aumentar sus acuerdos bilaterales con otras regiones como Europa y Asia.

La creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) respondía a una idea primaria brasileña de ir secundando la integración de la CAN y el MERCOSUR con proyectos

integracionistas claves en el área de infraestructura y energía. Con el tiempo, la CSN sería percibida por los actores sudamericanos principales como un proyecto, sino de hegemonía, por lo menos de ampliación de la estrategia comercial brasileña en el continente a partir del MERCOSUR. Sin embargo y ante la gradual conformación de dos posiciones comerciales opuestas en América del Sur, la agenda de la CSN no se ha orientado a conciliar estas posiciones sino a simplemente abrir un diálogo en aquellos temas donde pueden existir convergencias para ayudar a un mayor acercamiento económico y comercial de los países. Hasta el momento, no se visualiza un papel significativo de esta instancia en el armado de una estrategia común o de lineamientos de coincidencias comerciales entre los países sudamericanos.

Por otro lado, la idea de la creación de una Comunidad Latinoamericana del Pacífico (CLP), para potenciar la estrategia *aperturista*, se encuentra rápidamente tomando cuerpo con la finalización de las negociaciones para los acuerdos de libre comercio entre Chile y Perú, como también Chile y Colombia y la vuelta de Chile a la Comunidad Andina como estado asociado; además del apoyo demostrado por México y Costa Rica a esta iniciativa. Aún cuando las autoridades chilenas, como propulsoras de esta idea, afirman que la misma no es incompatible con el rol que juegan los países sudamericanos del Pacífico en la CSN, se observa claramente que ambos proyectos responden a estrategias comerciales diferentes. Para Chile y otros actores claves en la franja del Pacífico es mucho más importante unir esfuerzos de capacidad exportadora para abastecer los mercados emergentes asiáticos que concentrarse en una estrategia casi exclusiva de incremento del comercio intrarregional. De ahí que la agenda de la Comunidad Sudamericana no discuta las estrategias de integración como eje central sino solamente se concentra en aquellos temas de “cooperación” en los cuales pueden coincidir los países sudamericanos, sin importar si se tratan de *aperturistas* o no

*aperturistas*, evitando ahondar la división que hoy claramente se presenta entre países y bloques latinoamericanos con respecto a las estrategias integradoras.

Pero el marco del entendimiento de esta disyuntiva en la cual se debate hoy la integración en América Latina dejaría de estar completo si no se considera la estrategia de actores muy importantes de la escena internacional como los países desarrollados. No pueden existir dudas que entre los factores determinantes del alza del comercio extrarregional y del incremento de los TLCs extrarregionales, se encuentra el cambio de estrategia comercial de los países desarrollados, principalmente de los Estados Unidos.

A partir de los años noventa, la política comercial de los Estados Unidos dejó de enmarcarse exclusivamente en la estrategia dual de unilateralismo / multilateralismo, para pasar a ensayar políticas de clara expansión comercial basadas en estrategias de tipo bilateral y regional, siendo el NAFTA el ejemplo mas conocido de esta nueva fase de la política comercial norteamericana post-guerra fría. La aproximación norteamericana hacia América Latina, mas allá de México, con el ALCA, respondía a varios objetivos. En primer lugar fortalecer la apertura o liberalización de las economías latinoamericanas luego del *Consenso de Washington* mostrando reciprocidad en una apertura comercial de los Estados Unidos a las exportaciones del sur del continente. En segundo lugar, establecer mayor institucionalización y reglas para una expansión de las exportaciones e inversiones norteamericanas en América Latina (que ya presentaban una tendencia ascendente) evitando al mismo tiempo discriminaciones vía tratados diferenciales de acuerdos de libre comercio intrarregionales o potenciales con Europa y el Asia.

Finalmente y aún más importante, un tercer objetivo ha sido fortalecer la posición negociadora de los Estados Unidos frente a la Unión Europea y países asiáticos tanto dentro como fuera de la OMC, de manera de lograr una mayor apertura de los mercados de sus principales competidores. De ahí, la incursión norteamericana en el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) y en la apertura de negociaciones y firmas de acuerdos de comercio bilaterales con países emergentes del sudeste asiático, y hasta del Medio Oriente, además del proyecto ALCA (Masi Wise, 2005).

Esta estrategia comercial expansiva de los Estados Unidos provocaba también la reacción de la Unión Europea que rápidamente inicia negociaciones con bloques de integración de América Latina, principalmente el MERCOSUR, celebra acuerdos de libre comercio con México y Chile e inician negociaciones de aperturas comerciales con los países asiáticos emergentes. A su vez, los países asiáticos emergentes (ASEAN)<sup>24</sup> negocian TLCs con las economías asiáticas más fuertes (India, Japón Corea, China) y lanzan en forma individual una fuerte ofensiva de negociaciones de TLCs con países latinoamericanos, europeos, africanos y del Medio Oriente, estrategia que también es adoptada por las economías asiáticas de mayor peso en esa región<sup>25</sup>.

Así, a partir de la década del 90 se inicia una proliferación de TLCs a nivel mundial, con un mayor predominio de los acuerdos extrarregionales en los últimos cinco años. Ello ha significado que a la par de las negociaciones multilaterales de Doha, los

---

24 ASEAN se compone de los siguientes países: Indonesia, Myanamar, Tailandia, Singapur, Filipinas, Vietnam, Laos, Cambodia, Brunei, Malasia.

25 Aparte de la existencia de mas de 80 TLCs entre todos los países asiáticos, actualmente se encuentran en negociación mas de 20 TLCs de países asiáticos con el Resto del Mundo, incluyendo acuerdos relevantes como Corea-USA y Tailandia- USA. Ver: Asian Development Bank (ADB), 2006. Asian Development Outlook, pp. 277 y 278.

países desarrollados hayan tenido que reducir sus prácticas proteccionistas a cambio de librar batallas por ganar mercados en prácticamente todos los continentes. Sin embargo, mas recientemente, se observa un freno de esta estrategia de expansión comercial hacia el Sur, principalmente en los Estados Unidos, justamente por el resurgir de una nueva tendencia proteccionista al interior de los estamentos políticos de ese país que, puede muy bien ser reforzada por los resultados de las elecciones parciales del Congreso norteamericano (noviembre 2006). Esta nueva ola proteccionista ya se ha manifestado durante el tratamiento del CAFTA-RD (TLC de Estados Unidos con Centroamérica) por parte del Congreso de los Estados Unidos que lo aprueba por solo un voto de diferencia y luego de conceder el retiro de rubros sensibles a la competencia centroamericana, del propio acuerdo. Asimismo, es creciente la incertidumbre sobre la aprobación, por parte del Congreso norteamericano de los TLCs de Estados Unidos con Perú, Colombia y Panamá, como también de varios otros pendientes con países asiáticos.

En América Latina, este nuevo ciclo proteccionista norteamericano que parece establecerse como freno a la política de expansión comercial del Ejecutivo norteamericano, favorece a la posición de los países y/o bloques alineados a una posición *no aperturista*. Aunque todavía es temprano para aseverar que este ciclo pueda tener una temporalidad muy duradera o solo coyuntural, el mismo sumado al estancamiento de las negociaciones multilaterales de la Ronda Doha pueden, sin embargo, afectar negativamente a la dinámica asiática y europea de expansión de acuerdos bilaterales con los países en desarrollo, y en especial con los países latinoamericanos. O, por el contrario, puede significar una oportunidad tanto para los europeos como para los asiáticos de ganar mayor preponderancia en el intercambio con los países mencionados.

Sin considerar el resultado final a partir de esta nueva coyuntura de aumento proteccionista en los Estados Unidos, se hace difícil predecir un retroceso a un estadio anterior al actual de un *boom* de los acuerdos bilaterales Norte Sur y Sur-Sur y que ha dado lugar a una dinámica sin precedentes en el ámbito de los acuerdos comerciales mundiales. Para los países latinoamericanos, y principalmente para los bloques sub-regionales, persiste, sin embargo la disyuntiva: *integración hacia adentro*(no *aperturista*)o *integración hacia fuera*( *aperturista*). Esta disyuntiva es importante a la hora de considerar cual es la estrategia mas adecuada para que los procesos de integración subregionales de América Latina y el Caribe tengan mayor peso en el comercio internacional y participen con mas fuerza en las negociaciones con terceros. Pero en cualquiera de los dos casos, también persiste la pregunta sobre cual sería el grado de profundidad perseguido o deseado por cada uno de los proyectos de integración subregionales, compatibles con la estrategia escogida.

Un primer escenario sería el ahondamiento de la brecha entre ambas estrategias con países del Pacífico liderados por Chile incrementando sus TLCs extrarregionales, consolidando un eje de convergencia de acuerdos TLCs *alla* NAFTA y, por lo tanto con asimetrías importantes en cuanto a preferencias y beneficios en comparación a otros acuerdos intrarregionales sean ellos de libre comercio o de uniones aduaneras. Los países del MERCOSUR, Bolivia y Venezuela, liderados por Brasil se mantendrían en la estrategia de la consolidación y convergencia de acuerdos entre los países de América del Sur y en un mayor compromiso de implementación de proyectos sectoriales de integración en el marco de la CSN. En esto último existe plena coincidencia entre los países de Pacífico y del Atlántico de América del Sur, por lo que es posible incluso pensar en un Eje Brasil-Chile para el impulso de proyectos de la CSN. En este escenario entonces coexistirían un grupo de países con una clara estrategia de acuer-

dos extrarregionales y otro grupo de países sin respaldo a esta estrategia pero con una coincidencia básica en cuanto a impulsar proyectos que ayuden a la integración de la región mediante la facilitación del comercio, y el desarrollo de las comunicaciones y la malla energética.

Un segundo escenario estaría conformado por una decisión de los países del MERCOSUR de aumentar los acuerdos extrarregionales pero solamente con países en desarrollo, con mayor énfasis en TLCs con países asiáticos de donde actualmente provienen la mayor parte de demandas de rubros con ventajas competitivas del MERCOSUR. Los acuerdos extrarregionales con Estados Unidos o con la Unión Europea seguirían suspendidos, en parte por el proteccionismo brasileño y las posiciones ideológicas de otros países, pero también por una falta de interés creciente del mundo desarrollado en celebrar acuerdos de libre comercio con el MERCOSUR. Un mayor acercamiento a los países asiáticos, por parte del MERCOSUR podría converger con intereses de los países latinoamericanos del Pacífico, específicamente con los andinos que pueden servir como centros de facilitación de comercio y de distribución de productos y servicios, dada la localización geográfica de los mismos.

Un tercer escenario, y quizás muy optimista, es la culminación de la Ronda Doha con resultados muy favorables para los países en desarrollo en materia agrícola, que reabriría las negociaciones de Estados Unidos y Europa con el MERCOSUR, negociaciones en las cuales Brasil pudiera reducir al máximo las ganancias potenciales de los países desarrollados en aquellos bienes y servicios en los cuales los mismos son muy competitivos. Si Argentina y Brasil estiman conveniente acuerdos de libre comercio en estos términos con el Norte, quedaría, nada menos que por vencer la resistencia político-ideológica de Venezuela y Bolivia y el nuevo freno proteccionista que surge hoy en los

Estados Unidos. En este escenario, la brecha entre las actuales estrategias comerciales opuestas en la región se cerraría y se facilitaría la estandarización de la naturaleza y cobertura de normas y disciplinas en los múltiples acuerdos, disminuyendo las asimetrías en preferencias y beneficios actualmente existentes.

En cuanto a una profundización menor o mayor de los proyectos de integración subregional en cada uno de estos escenarios, dos casos aparecen muy claros. Por un lado, la profundización del proyecto CARICOM, no parece estar mayormente influido por mas o menos acuerdos extrarregionales, sino principalmente por la conveniencia de esta profundización para los países pequeños. En el caso del Mercado Común Centroamericano (MCCA), una profundización de la unión aduanera es muy funcional a mejorar la capacidad competitiva del istmo para su principal mercado que es el norteamericano, teniendo en cuenta, además, que el comercio intrarregional ha llegado prácticamente a su límite máximo. Por lo tanto un TLC como el CAFTA-RD antes que provocar desvíos de comercio muy pronunciados es más funcional a alentar progresos en la conformación de la unión aduanera centroamericana.

Tanto para la Comunidad Andina (CAN), como para el MERCOSUR una compatibilización entre acuerdos extrarregionales Norte-Sur y la profundización de los proyectos de integración puede ser más costosa en términos de desvío de comercio y de pérdidas sensibles de mercado, sobre todo para las economías medianas y pequeñas. Ello es así tanto por una mayor diversificación de los mercados de destino de las exportaciones sudamericanas, como por la necesidad que tienen estas economías de incrementar sus ventas externas al interior de los subgrupos regionales. Es decir, que a diferencia del caso centroamericano, los bloques de integración sudamericanos presentan todavía techos más altos para el comercio intrarregional.

Ello llevaría a pensar que el primer escenario sea más conveniente para una profundización de la integración en los bloques mencionados, siempre y cuando la CAN juegue menos a favor de los acuerdos extrarregionales. Sin embargo, no se puede descartar la idea que la profundización de la integración es factible en cualquiera de los tres escenarios, siempre y cuando los países socios demuestren la suficiente voluntad política para definir estrategias claras y compartidas que tengan en cuenta costos y beneficios para cada uno de ellos, como grados convenientes de profundización de los proyectos. Ello, sin perder de vista que para América Latina, a diferencia de Europa, la integración de los 90 nace como un mecanismo de inserción más competitiva de la región en el mercado internacional y no precisamente como un medio de erigir un mercado común fuerte y protegido como una de las mejores estrategias de crecimiento y desarrollo frente al enemigo político de Occidente en tiempos de la Guerra Fría.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Abreu, Sergio (2006) "15 años del MERCOSUR". Monografía presentada en el Seminario *15 Anos de MERCOSUR: Avaliação e Perspectivas*". Fundação Memorial Da America Latina. Sao Paulo 27-28 de marzo del 2006.

ALADI-Secretaría del MERCOSUR (2006). "Aranceles y Comercio en Sudamérica: análisis de la convergencia hacia el libre comercio". Versión Preliminar: Montevideo.

ALADI (2001). La Política Comercial en la ALADI: Necesidades y Propuestas de acción para la convergencia regional. ALADI/SEC/ Estudio 134.

Angel, Amy y Noé Hernández (2004), "El impacto del CAFTA sobre la integración regional", El Salvador, Programa regional Centroamérica en la economía mundial del siglo XXI/Instituto Superior de Economía y Administración de Empresas.

Asian Development Bank (ADB) (2006) Asian Development Outlook 2006. Routes for Asia's Trade. March.

BID-INTAL. Informes sobre el MERCOSUR, CAN, MCCA, CARICOM. Varios años.

CEPAL (2005), Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe, Tendencias 2005. Naciones Unidas.

CEPAL. (2003). Istmo Centroamericano: competitividad e integración regional, 2001-2003 (LC/MEX/L.576), México, D.F., Sede Subregional de la CEPAL en México, noviembre.

Baumann, R. y Mussi, C. (2006). MERCOSUR: Então e Agora. Versión Preliminar. CEPAL

Devlin R. y Paolo Giordano (2004). "The Old and New Regionalism: Benefits, Costs and Implications for the FTAA". In: Estevadeordal A., Rodrik, D., Taylor A., and Andres Velasco *Integrating the Americas. FTAA and Beyond*. Harvard University Press

Destler. I.M. (2004) "The United States and a Free Trade Area of the Americas: A Political –Economic Analysis". In: Estevadeordal A., Rodrik, D., Taylor A., and Andres Velasco *Integrating the Americas. FTAA and Beyond*. Harvard University Press

Durán Lima, José E., Carlos de Miguel y Andrés Schushny, (2006), Andean Countries and USA: how much can be expected from FTA's?. Paper to be presented at 9<sup>th</sup> GTAP International Conference, Ethiopia, April.

Durán, Lima José y Raúl Maldonado (2005), América Latina y el Caribe: La Integración regional en la hora de las definiciones. Serie comercio internacional, No. 62. Santiago de Chile. Naciones Unidas.

Hinojosa-Ojeda, R. (2003), "Regional integration among the unequal: a CGE model of US-CAFTA, NAFTA and the Central American Common Market", inédito.

Kuwayama, Mikio; José Durán Lima y Verónica Silva (2005) *Bilateralism and Regionalism: Re-establishing the primacy of multilateralism: A Latin American and Caribbean perspective*. Serie Comercio Internacional N°. 58. Santiago de Chile, Naciones Unidas, diciembre.

Masi, Fernando y Carol Wise (2005). "Negotiating the FTAA between the Main Players: USA and MERCOSUR". In Fernando Lorenzo and Marcel Vaillant (eds) *Mercosur and the Creation of the Free Trade of the Americas*. Woodrow Wilson International Center: Washington D.C.

Nofal. Beatriz (2005). "Las Negociaciones Comerciales Internacionales y el Futuro de Argentina y del MERCOSUR". (mimeo)

Paiva Abreu, Marcelo De (2004). "The Political Economy of Economic Integration in the Americas: Latin American Interests". In: Esteveordal A., Rodrik, D., Taylor A., and Andres Velasco *Integrating the Americas. FTTA and Beyond*. Harvard University Press

Peña, Félix (2006). "Los grandes objetivos del Mercosur. Elementos para apreciar progresos alcanzados en los primeros quince años del MERCOSUR como proceso voluntario de integración comercial y económica". Monografía presentada en el Seminario *15 Anos de MERCOSUR: Avaliação e Perspectivas*". *Fundação Memorial Da America Latina*. Sao Paulo 27-28 de marzo del 2006.

Rios, Sandra P. y Pedro Da Motta Veiga (2006). "America Do Sul: a integração pode sobreviver ao nacionalismo economico?". FUNCEX-LATN- Revista Brasileira de Comércio Exterior. Serie Brief No. 88. Julho-Septiembre.

Schott, Jeffrey J. (Ed.) (2004) *Free trade Agreements. US Strategies and Priorities*. Institute For International Economics (IIE): Washington D.C.

Vaillant, Marcel (2006). "Objetivos, resultados y restricciones de la negociación común con terceros en el MERCOSUR". Monografía presentada en el Seminario *15 Anos de MERCOSUR: Avaliação e Perspectivas*". *Fundação Memorial Da America Latina*. Sao Paulo 27-28 de marzo del 2006.

José Félix Fernández Estigarribia\*

ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA POLÍTICA  
EXTERIOR DEL PARAGUAY

No disponemos de mucho tiempo, por lo que debemos entrar directamente en el tema, más no puede dejar de agradecer al Ministerio de Relaciones del Paraguay y a FLACSO por esta generosa invitación. Asimismo, debo pedirles disculpas en razón a que muchas de los temas que pensaba señalar ya fueron desarrollados y debatidos en el marco de las disertaciones anteriores; en ese sentido creo que la perspectiva generada durante el transcurso del seminario inclina a aceptar que no se pueden analizar algunos aspectos de la política exterior paraguaya sin entenderla, comprenderla y describirla en un contexto universal y latinoamericano.

Acabamos de tener ese baño de realismo que nos brindó Fernando Masi, tal como él acostumbra poner en sus intervenciones; él hoy nos dijo categóricamente así son las cosas. Empleó una expresión hace algunos minutos hablando de los mitos que existen sobre el Paraguay y entonces, apresuradamente empecé a escribir algunas líneas tomando como base esa expresión suya y creo que la palabra utilizada es afortunada.

---

\* Experto en relaciones internacionales. Fundador del Instituto de Relaciones Internacionales. Ex Canciller del Paraguay y actual Embajador de su país en México.

Sobre el Paraguay existen muchos mitos que vienen de la profundidad de cómo se interpretó la historia de nuestro país, y desde afuera y desde adentro; se lo ha presentado casi siempre como un país aislado del continente, como el país encerrado, como el país que más ha resistido a los avances y las inquietudes de la sociedad internacional. Creo que todos los extranjeros que nos estudian y también los paraguayos necesitan volver a pensar en otro enfoque de las relaciones internacionales y entonces, se visualizará que no siempre es el espíritu del Dr. Francia el que aísla el país y el que inspira el proceso de la política exterior paraguaya. Lo habitual es interpretar el Dr. Francia aísla al Paraguay para impedir que prolifere en el país la anarquía que assolaba el resto de la región.

Mas, esa misma decisión permite elaborar una tesis diferente sobre las relaciones internacionales del paraguay, es lo internacional lo que influye de manera importante y decisiva, Francia toma su determinación porque considera que existe una cuestión internacional. Se ha publicado recientemente un libro de enorme valor escrito por una prestigiosa historiadora Ana Ribeiro titulado “El Caudillo y el Dictador”, que trata de la relación entre Artigas y Gaspar Rodríguez de Francia.

En la lectura de ese documentado trabajo se aprecia la influencia de las relaciones internacionales sobre la política de nuestro país, en la concepción de Rodríguez de Francia y además, de todo lo que Artigas, así como muchos de los próceres de la independencia latinoamericana, que mantuvieron contacto con los próceres del Paraguay.

A la idea de que nosotros estuvimos siempre aislados, se contraponen la política de Don Carlos Antonio López. El abre el Paraguay y su concepción de política exterior va a durar hasta 1989, con el derrocamiento del Presidente Stroessner. Básicamente

la concesión de las relaciones exteriores se va a mantener durante muchísimos años. Su gobierno solo puede ser explicado desde una visión internacional. Enormes e importantes episodios afectan de manera trascendente a la política interna del Paraguay y van plasmando su personalidad política. Lucha afanosamente por el reconocimiento de la independencia. Los paraguayos festejamos la independencia en 1811, pero nos olvidamos de decir que nadie nos reconoció; por eso entendemos la abnegada lucha del pueblo palestino.

En el período de Don Carlos A. López, la flota norteamericana, la más importante que vino a América del Sur, tocando tambores de guerra, fue contra el Paraguay. Diecinueve poderosos buques con la misión de vengar una posible afrenta; vinieron contra el Paraguay y movilizaron a toda la diplomacia latinoamericana. En dicha crisis la mediación del Uruguay y la brasileña fueron trascendentes y la intervención de Urquiza decisiva para encaminar su solución.

En esos años, un conflicto con Gran Bretaña movilizó todas las fuerzas del Paraguay para obtener el reconocimiento; casi no nos acordamos de Carlos Calvo, ciudadano argentino, nacido en Montevideo, Embajador de Carlos Antonio López ante la Corte de Francia y de Gran Bretaña y lo arduo del proceso del reconocimiento de la independencia del Paraguay; entre paréntesis, esa figura de un hombre nacido en el Uruguay, ciudadano argentino, Embajador del Paraguay, es la gestación del MERCOSUR desde estas tierras que otros nos presentan aislados, distantes, afuera. No estoy seguro de que haya sido así y finalmente Don Carlos, con esa lucidez que lo caracterizó, en vísperas de su muerte y sin poder concluir su obra deja su último consejo el de solucionar los conflictos de límites pendientes con la pluma y no con la espada. Entonces se puede seguir afirmando que lo internacional sigue estando presente y gravitando en la política

interna del Paraguay. Nosotros tenemos una enorme sensibilidad con las influencias del exterior y por supuesto, al no haberse seguido la recomendación de Carlos Antonio López, la guerra ensombreció el escenario regional envolviendo, en un terrible conflicto, a cuatro naciones hermanas.

Ayer, Mónica Hirst destacaba que la guerra en cierta manera sigue repercutiendo en muchas decisiones que afectan al MERCOSUR, a través de las formas de pensar tanto de los que están afuera como de los que están adentro. Por lo mismo, cabe asentir que lo internacional sigue siendo un elemento gravitante, y al mismo tiempo es terrible aceptar que un conflicto del siglo XIX aun nos afecte de ese modo. Sobre todo viniendo la reflexión de una investigadora brasileña de gran renombre.

Algunos dicen que el primer presidente constitucional del Paraguay fue Don Carlos Antonio López y otros sostienen que el proceso constitucional comenzó con la Constitución de 1870, que se elaboró con tropas de ocupación en Asunción y en el territorio de la Villa Occidental. Otros alegan que el primer presidente constitucional fue Cirilo Antonio Rivarola, soslayando que la Asamblea eligió primero a Facundo Machain hasta que las tropas de ocupación decidieron que no era un hombre potable para sus intereses. Lo internacional sigue gravitando para bien o para mal.

Los tratados Loizaga Cotegipe en 1872 firmados para establecer la paz y los límites con el Brasil, y de Machain-Irigoyen en 1876 con la Argentina, se suscribieron con tropas de ocupación ¿hasta qué punto teníamos márgenes de libertad en dichos tratados internacionales? El proceso de reafirmación del Paraguay lo fuimos logrando, con grandes dificultades y seguramente con errores. En un importante libro, que todas las universidades de México ponen como texto para estudiar las

relaciones entre México y EE.UU., cuyos autores son Josefina Vázquez y Lorenzo Meyer, dos ilustres historiadores contemporáneos, se sostienen que a ningún país de América Latina le costó tanto su independencia como México, excepto el Paraguay. Creo que esa visión nos va a hacer entender cómo tenemos que enfocar la política exterior del Paraguay.

A partir de la primera parte del siglo XX, toda una generación paraguaya, los partidos políticos, los hombres de gobierno, los de la oposición, se volcaron a la tarea de defender el patrimonio nacional y las contingencias de un nuevo conflicto que se nos venía encima. Lo internacional siguió gravitando decisivamente sobre cómo tenía que ser la sociedad paraguaya; al concluir dicho conflicto con el Tratado firmado por Paraguay y Bolivia en 1938, podemos afirmar que todas las fronteras internacionales del Paraguay han sido productos de guerras; un caso único en América Latina.

Los hechos políticos del 17 de febrero de 1936 que pusieron fin a la hegemonía del partido Liberal del Paraguay, fueron también producto de la crisis de las democracias liberales en el mundo, la aparición de nuevas ideologías que iban a gravitar profundamente en la vida política paraguaya y en esa misma línea de pensamiento podemos incluir la gestación de la Constitución de 1940; hechos igualmente importantes fueron el resurgir de las ideas democráticas con la derrota del nazi-fascismo y la revolución de 1947, que marcó la fuerte presencia del peronismo en la sociedad paraguaya.

Siempre lo internacional estuvo gravitando y si observáramos ese país que reiteradamente nos describen como encerrado, percibimos que no se ajusta a la realidad histórica. Si se examina la prensa actual, los diarios de ayer y de hoy, nos percatamos que muchas páginas están destinadas a los temas internacionales. Eso

nos muestra que las cuestiones internacionales siguen en permanente debate en nuestro medio. La tesis de que somos un país encerrado, que solamente nosotros lo entendemos, no me resulta convincente ni adecuada para comprender plenamente el sentir paraguayo. Esta sería una primera afirmación que sería muy interesante ahondar más, pero el tiempo disponible no nos permite hacerlo.

Una segunda afirmación que deseo tocar sobre un tema de los muchos que podríamos haber desarrollado aquí, es que el Paraguay atraviesa un momento excepcional por cuanto nosotros no tenemos conflictos con nadie. Ayer Luis Maira nos describía la enorme cantidad de conflictos que han aparecido súbitamente en el escenario sudamericano o latinoamericano y lo fue describiendo con esa precisión y esa erudición que el tiene del mundo y del Paraguay. Nosotros tenemos reclamos en el MERCOSUR, pero no tenemos conflictos, no tenemos enfrentamientos; es un período único en nuestra historia que debemos aprovechar y sacar partido de coyuntura tan favorable. No veo posibilidad alguna de que nosotros entremos en conflictos graves en lo inmediato, aun cuando un exaltado diplomático extranjero nos quiso introducir en un conflicto con Bolivia. Creo que con serenidad y firmeza la Cancillería paraguaya ha ido manteniendo una línea de equilibrio de cómo presentar esta última cuestión. Hay declaraciones fuertes, muy serias, que manifiestan la preocupación, pero al mismo tiempo se agregan otras voces reflexivas que nos hacen pensar que las dificultades que puedan darse con la sociedad boliviana, que igualmente busca su desarrollo, deben más bien constituir impulsos para despertar inquietudes propias de nuestras sociedades, pero que con el Paraguay no existe motivo alguno de colisión.

La firmeza de nuestras posiciones, las preocupaciones que podamos tener por la aparición de políticas armamentistas, no

nos pueden alejar de una visión fundamental. Hoy no tenemos problemas territoriales que reclamar ni nadie nos reclama territorio alguno. Ninguno de los países seguramente quedó plenamente conforme con la solución de ese conflicto de la primera parte del siglo pasado; pero tenemos un tratado que cerró definitivamente la cuestión. Por eso frases fuertes dichas por autoridades deberían tener mayor responsabilidad, por la importancia de las funciones que circunstancialmente ocupan. No se puede afirmar por ejemplo “que el Presidente Eusebio Ayala no creía en la guerra y que la guerra se produjo”. La verdad es que Eusebio Ayala no quería la guerra, algo absolutamente diferente, pero cuando tuvo que enfrentarla, lo hizo con la altura y que permitió que más adelante, cuando se disiparon las pasiones, ocupe el lugar que le corresponde en el Panteón de los Héroes.

En ese mismo año que el Presiden del Senado menciona equivocadamente, tomó la decisión de designar al Comandante del Chaco, prescindiendo de todos los generales; gracias a Dios que no creía en la guerra, absolutamente no quería la guerra.

El tercer tema tiene que ver con la necesidad de que el Paraguay debe seguir sosteniendo como base de una política exterior paraguaya, la plena adhesión a la democracia y el respeto a los Derechos Humanos. Ello constituye el fundamento para la presentación del Paraguay en la sociedad internacional. Es una cuestión que sigue siendo fundamental. Si todo lo que hemos construido, seguramente con defectos que no dejamos de reconocer, más es indudable que existen avances concretos. El tema de una política democrática, de debates de ideas, sigue constituyendo un punto fundamental en la agenda paraguaya. Me ha llamado la atención en estos días que Paraguay es casi sistemáticamente condenado en la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En ninguna de las decisiones que tomó la Corte y que el Paraguay las ha acatado rigurosamente, con enormes

costos económicos. Se trata de indemnizaciones que debemos pagar por haber tenido una dictadura tan larga como la que tuvimos en la segunda parte del siglo XX. Los que pregonan que esa época fue mejor, tendrían que pagar esa cuenta.

Otro tema, porque tengo que ir saltando a pasos rapidísimos es el MERCOSUR. Me pareció importantísimo, fundamental y trascendente, la declaración del Señor Canciller en su exposición del día de ayer; reafirmando la vocación del Paraguay hacia nuestro proceso de integración. Realmente tuve la esperanza de que estuviese reflejada profusamente en los diarios de hoy, seguramente aparecerá en los próximos días, pero creo que es importante. Pero a pesar de esta declaración tan firme y racional, tan oportuna, creo que el debate va a continuar. Lo refleja la pregunta de nuestra ex Canciller Leila Rachid realizada el día de ayer. Creo mi obligación seguir sosteniendo que el MERCOSUR es el giro copernicano de la política internacional del Paraguay. Nosotros en el Plata y de lo que se trata es de construir una sociedad diferente en una región plenamente integrada.

En una situación en que el MERCOSUR sufre el embate de los problemas del día a día: el punto es que en la sociedad paraguaya no se perciben los beneficios del MERCOSUR; porque los que ganaron o siguen ganando con el MERCOSUR guardan silencio y los que naturalmente soportan las dificultades de estos procesos de integración son los que tienen la voz fuerte que solo permite visualizar los reclamos y las dificultades. Para revertir la situación es necesario un análisis adecuado y prolijo. Esto reclama un análisis adecuado y prolijo, encarando los problemas en la mesa de negociación. Se presenta a la sociedad uruguaya como las crítica al mercado común del sur, más en estos días el presidente Tabaré Vázquez ha reafirmado que el Uruguay tiene como prioridad transformar el MERCOSUR y no abandonar el mismo. En esto los que no proponen salirnos deben demostrarnos las

ventajas de abandonar los que se ha construido. Cuales son las reales ventajas que tendríamos adherirnos al ALCA o ha acuerdos de libre comercio en que no se abandonan los subsidios y las barreras aduaneras de las mercaderías que realmente producimos. A ellos les corresponde la carga de la prueba; no se puede salir del MERCOSUR para dar un salto en el vacío y por sobre todo, lo que más me interesa resaltar, es que definitivamente tenemos que enfrentar esa posición de que el MERCOSUR es solamente un tema económico; el MERCOSUR es un proyecto de construcción de una sociedad más justa y más democrática, que se hace con mejor comercio y la eliminación de las barreras que afectan particularmente a nuestro país. De eso se trató entre otras cosas en la exposición de Fernando Masi y sobre el que seguirá hablando seguramente en el momento de las preguntas. Pero a la vez sosteniendo siempre con la mayor firmeza que en Paraguay la democracia continúa siendo la prioridad por la decisión de sus ciudadanos, pero también por el apoyo del MERCOSUR.

La Triple Frontera, otro tema. Lo incluyo simplemente por la afirmación que hizo ayer Luis Maira de que constituía uno de los pocos temas de preocupación de los EE.UU. Creo que debemos hacer un esfuerzo real que va a ser difícil, mas debemos hacerlo, para solucionar este problema de esa región contemplando los intereses de todos y no aceptando que somos los únicos responsables. Y esta es una actitud que la podemos sostener con dignidad, con entereza y con educación. Sobre todo porque debemos introducir el fondo del problema y no podemos aceptar siempre *a priori* lo que se nos dice desde otros países con intereses mundiales o universales. EE.UU. no dijo la verdad cuando se produjo el proceso de la independencia de Cuba, engañó a su propio país en el caso de la Bahía de Tonkin que aumentó la guerra de Vietnam y el propio Congreso de los Estados Unidos lo fue descubriendo. Todavía sigue gravitando penosamente y sus efectos seguirán por largo tiempo, las

consecuencias de no haber dicho la verdad sobre las armas de destrucción masiva en Irak, fueron casos patéticos que hacen dudar de las motivaciones de ese poderoso país. El Paraguay ha sostenido en los últimos tiempos una línea de dignidad que a veces es necesario destacar. No hemos enviado tropas a Irak, hemos sostenido nuestra decisión de ser parte de la Corte Penal Internacional, no hemos aceptado excepciones a la misma, no tenemos bases militares extranjeras y hemos mantenido nuestro voto en abstención sobre Cuba en materia de derechos humanos y rechazados el bloqueo que sufre la isla. El Paraguay mantiene cordiales relaciones con los EE.UU., algunas divergencias que no constituyen conflictos y su política exterior con ese país y con todos los demás debe ser fundada en nuestros propios intereses, en el multilateralismo. Seguir ciegamente a algunos no es racional y contradice a una política seria.

Se trató también ayer y lo presento desde un punto de vista latinoamericano donde los paraguayos debemos tener una voz propia, es con relación al tema de las migraciones, que es fundamental para el Paraguay. Su análisis y comprensión requerirán muchas jornadas como ésta; Paraguay es un país de migración, lo fue desde hace muchas décadas. Eligio Ayala escribió su famoso ensayo “Migraciones”, desde Berna en 1915, que puede seguir siendo fuente de inspiración para muchos.

Deja abierta la puerta para mantener viva la ciudadanía, porque nuestros compatriotas que migran no siempre tienen la suerte de irse a la región. Porque cuando van a otras latitudes, sufren muchas y mayores discriminaciones. Creo que eso también es importante señalar. Por lo tanto, tendremos que crear toda una estrategia de recuperación de esas personas y de protección a nuestros con-nacionales. La Embajada en México sigue aceptándolos como compatriotas, aunque se hayan ido obligados por muchas razones a adoptar otra ciudadanía; creo que tenemos

que volver a reflexionar sobre esto y sobre todo destacar, entre las cosas buenas de nuestro país, que las tenemos. Que en este país viven por lo menos 300.000 a 500.000 mil brasileños, entre otras comunidades. Si se considera que nuestra población total se acerca a los 6 millones de habitantes, vemos que tenemos un 10% de población extranjera que vive en el Paraguay y no lo hemos tratado a ellos tan mal, aun cuando tienen problemas de papeles. A veces se les invade la tierra pero al paraguayo de al lado también le invaden sus tierras. No existe una política de discriminación en ese orden.

EE.UU. trata con niveles de escándalos un problema de casi 25 millones de extranjeros sobre un total de 300 millones de habitantes; y ustedes pueden observar el patético caso de Europa. Cuando a mí me informan que debemos asistir a una reunión sobre discriminación, siempre pregunto quien va a ser el expositor paraguayo que va a explicar cómo se tiene que tratar a un extranjero. La Constitución del Paraguay especifica, como otras muchas de nuestra región, “todos los habitantes del Paraguay”; no dice todos los ciudadanos del Paraguay.

Aquí se llamó la atención sobre el hecho de que el país más poderoso del continente hoy no tiene una política para la región. Insulsa, el Secretario General de la Organización de Estados Americanos, publicó hace muy poco tiempo, en “Foreign Affairs” en español, puede ser que ustedes lo leyeran, un breve pero excelente trabajo cuyo contenido merece mayor desarrollo. El Secretario General se felicita que en este momento EE.UU. no tenga una política para América Latina, porque esto conviene a la región, describe antecedentes de las dificultades que se produjeron cuando han asumido una política para todo el hemisferio, lo que ha llevado a situaciones muy complicadas. Sostener la importancia de una política regional de los Estados Unidos parece ser el reflejo de un pensamiento latinoamericano que siempre tenemos

que tener a alguien trazando la política. Yo tengo mucha preocupación, porque todos hablamos de que terminó el orden de Yalta, en cuanto a reparto mundial y parece que estamos esperando el quinto, porque se habla del reparto que hicieron las potencias reunidas en Yalta; en realidad, tengo mucha preocupación por eso; ya han repartido tantas veces el mundo y por cierto, no nos ha ido muy bien. La primera habrá sido cuando Alejandro VI publicó su famosa Bula; luego, Napoleón, la Conferencia de Berlín a fines del siglo XIX, Yalta; entonces, ¿queremos el quinto?: ¿por qué no seguimos buscando nosotros mismos nuestros equilibrios y nuestras realidades? Sin mayores tutores. Si hubiese necesidad, tenemos suficiente gente como para poder trazar ciertos parámetros en el campo del derecho internacional y en la concepción de la sociedad internacional que queremos, como lúcidamente América Latina lo hizo en la Conferencia de Chapultepec, cuando se gestaban las Naciones Unidas y felizmente ayer, también en la exposición del Canciller Rubén Ramírez se reafirmó nuestra vocación inquebrantable hacia el multilateralismo, el cual parecía haberse dejado de lado hace algunos años.

Seguramente quedan tantas cosas para poder hablar, pero no quiero extenderme demasiado, más, quiero reafirmar algo que me parece que puede ser tema de análisis y que es para mí preocupante; el debate político en Paraguay siempre es duro y la información que recibimos a diario es dura, pero eso no nos hace perder una perspectiva: este no es el peor momento del Paraguay; qué difícil habrá sido cuando salíamos de la guerra del 70; yo tuve una bisabuela que siempre hablaba del hambre en el Paraguay en ese entonces, yo era un niño de cuatro o cinco años; me impresionaba cuando ella me hablaba y me quedó como un reflejo de criatura y sigo convencido de que la época de la última dictadura fue muy difícil para muchos paraguayos que soñaban vivir en libertad, poder expresarse directamente sin tener miedo a

represalias. Ser libres nos permite repensar que el Paraguay no nació hoy, sino en 1811 ó seguramente cuando en 1524 un portugués al servicio de España arribó a estas tierras; el Paraguay se ha ido gestando desde entonces.

Finalmente, creo que hoy también podemos retomar el optimismo. Nosotros vamos a encontrar nuestro mejor derrotero, porque en las ilustradas preguntas que hicieron ustedes en el día de ayer volví a ver el ansia de aprender y la profundidad del pensamiento de los paraguayos. No el de los grandes y geniales escritores que a veces nos describieron maravillosamente, pero nos han dejado pesadillas. No es cierto que el infortunio se apoderó del Paraguay, y si esto fuera cierto, es nuestra obligación seguir pensando para salir de ello. Yo fui uno de los jóvenes que quise estudiar en FLACSO, cuando nos decían no; ahora FLACSO está aquí.

*Lo que sigue corresponde a la etapa de preguntas referentes a las exposiciones de Fernando Masi y José Félix Fernández Estigarribia.*

**Preg. Dr. Mario Sandoval.** Lastimosamente, y pido disculpas por no asistir a la conferencia del Dr. Fernando Masi por cuestiones laborales y como otros colegas y compañeros que estamos acá solo pudimos oír la segunda parte, de hecho la mitad de la exposición del Dr. Fernández Estigarribia; en mi caso simplemente desco hacer un agregado a lo que destacara claramente el ex Canciller Fernández Estigarribia, quien expresara que dentro de la política exterior paraguaya la democracia y sobre todo el respeto a los Derechos Humanos constituyen uno de los elementos fundamentales, así como también el acatamiento a las decisiones de la Corte Interamericana que hasta el momento se reduce a cuatro cuestiones; en realidad, tenemos dos procesos y en la

Comisión Interamericana tenemos un montón de casos que no llegan a veinte. Existen otros países en la región, por ejemplo, Argentina tiene ocho mil casos; Ecuador tiene cuatrocientos, Perú unos quinientos y El Salvador tiene también otros tantos; o sea que al considerar la cuestión cuantitativamente, somos una especie de privilegiados. De todas maneras, lo que quería destacar es que a partir de la sentencia de la Corte Interamericana y de las recomendaciones de la Comisión Interamericana sobre los casos que afectan al Paraguay, en los tres años que lleva el actual gobierno, se han generado acciones oficiales para cumplir, por un lado, las sentencias y aparte de eso contar con una política de Estado en temas de DD.HH.; otro aspecto que conoce muy bien el Canciller Fernández Estigarribia, es que como política de Estado no se contaba con un instrumento semejante, si bien existía en el gobierno más respeto, pero que como política de Estado ahora ya está incorporada a la legislación paraguaya y por consiguiente, a la acción pública; por ejemplo, la política pública relacionada con los niños de la calle ha sido objeto de un seguimiento por parte de relatores especiales de la niñez, que ha tenido como resultado que el país recibiera la felicitación por los avances logrados en estos tres años. También hemos tenido reconocimientos nacionales por el trato a casos como la eliminación de la tortura sistemática. Dentro de un mes el Paraguay va a recibir al relator de las Naciones Unidas contra la tortura; como todos sabemos, el Paraguay es uno de los veinte países en el mundo que ha ratificado la Convención contra la Tortura. El Paraguay es uno de los veinte países, de los 192 que integran las Naciones Unidas, que ha hecho la ratificación para establecer el mecanismo de operación en el país, teniendo en cuenta las experiencias recogidas por la Comisión en su visita a las cárceles y que fuera encabezada por los senadores y diputados de las Comisiones de DD.HH. Son éxitos y acciones que estamos teniendo, que son preactivas de parte del gobierno. Recuerdo un caso con solución amistosa que se tenía por el fallecimiento de

niños soldados: hoy las Fuerzas Armadas han revertido eso, o sea. hay un proyecto de ley para cambiar la edad mínima de ingreso a los cuarteles. El presidente de la República, en su calidad de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, ha retirado la reserva sobre la Convención de los Derechos del Niño para poder incorporar a chicos que hayan cumplido los 18 años de edad; aquí están algunos de los representantes de las Fuerzas Armadas que conocen bien el tema, el propio Comandante de las Fuerzas Armadas, el Gral. Kanazawa ha hecho un reconocimiento público de responsabilidad en casos concretos de DD.HH. en cuanto a tratamiento o maltrato a niños soldados de un tiempo atrás. Son avances muy significativos en DD.HH. que forman parte de nuestra política y lo menciono para resaltar lo que había expuesto el Canciller Fernández Estigarribia.

**JFFE.** Son muy importantes los datos que se acaban de dar, no contradicen en nada, al contrario, refuerzan lo dicho en la exposición; la creación de la Dirección de Derechos Humanos en el Ministerio de Relaciones Exteriores del Paraguay, se hizo durante mi gestión de Canciller y desde entonces continúa; lo que sí quería poner énfasis es que lo que comúnmente se publica y difunde son las condenas y no los éxitos que tú mencionas.

**CS** Soy Carlos Sorga, Jefe de la Misión Suiza y deseo agradecer a las personas que hablaron; creo que para el representante de un país extranjero es muy interesante seguir el curso de este Seminario. Mi pregunta o más bien mi reflexión tiene relación con lo expuesto por el Dr. Fernando Masi con respecto al MERCOSUR y sobre todo la pregunta es sobre qué tipo de integración y hacia dónde vamos; ¿hacia Europa, sí o no? No voy a contestar la pregunta que yo mismo formulo; no me corresponde porque tampoco los suizos somos miembros de la Unión Europea; plantear alguna idea europea acá, no es adecuado dado que la Comunidad Europea todavía es un proyecto en

marcha, no un punto final; porque va a ser algo más amplio y más concreto y personalmente espero también la participación de mi país; pero un punto que me parece fundamental para contestar la pregunta que usted hace, es ver cuál ha sido el origen de la Comunidad Europea; de una catástrofe, de una guerra terrible y de ahí la disposición del enfrentamiento alemán-francés nunca más y cómo vamos a hacer para que se cumpla el nunca más o algo así. El primer paso fue seguramente el de la voluntad política, que aquí en el continente no lo veo, para luego ir transformándose en una fase económica, en algo muy humilde, si uno piensa cómo fue el inicio; pero ahí tenían visiones y creo que decidieron empezar con algo limitado, algo que yo leo y escucho en los discursos del presidente Lagos, que sostiene ante sus amigos en este continente que se debe empezar por algo pequeño, pero que debe hacerse y basta de discursos.

Así empezaron los dos, tres, cuatro, cinco proyectos; algo gradual y bastante humilde; de esa manera, el proyecto creció más y más en la postguerra fría. El proyecto cambia de rumbo después de la caída del muro de Berlín y ahí comienza el desafío para mi país, porque en 1989, nosotros nos integramos prácticamente a plenitud en este mercado económico; un país como Suiza se vio enfrentado a un problema político de integración europea después del 89, porque el rumbo de la Comunidad Europea cambió y se presentó siempre más como un proyecto político. También, como usted ve, ahora tenemos el Parlamento Europeo más o menos importante; se habla mucho de una Constitución europea; se habla de una política exterior común; puntos que son un enorme desafío para mi país. Aquí no voy a entrar en el tema, porque me alejaría de lo que estamos hablando, pero para terminar, cuando uno quiere contestar su pregunta, lo que puedo expresar es que queremos ir en esta dirección europea y apoyar las razones que llevaron a su organización.

**P.** Solamente un simple comentario. Creo que sí existen diferencias muy claras en cuanto al origen de la Unión Europea y el origen de los procesos de integración de los años 90 en América Latina. Es evidente que se debe reconocer un origen político muy importante en la Unión Europea que da cabida a un proyecto económico que se va repensando de etapa en etapa, o sea que no es un proyecto económico, que tampoco a partir del Tratado de Roma se encuentra ya todo establecido hacia dónde podría dirigirse; incluso hoy creo que en la Unión Europea estén discutiendo de hasta dónde se quiere llegar en la unión política y el caso más claro de eso son los votos que han dado los países de la Unión Europea con relación a la Constitución Europea. La inclusión de nuevos países del este europeo va a significar todo un problema: el de Turquía, desde el punto de vista político ¿qué significa? ; creo que es interesante comparar ambos procesos. No digo que no tengamos nada en común, pero en el caso del MERCOSUR en particular, creo que nace también porque termina una suerte de guerra fría latinoamericana y se apuesta a la democracia. Entramos en un proceso de globalización y liberalización comercial; le tenemos que dar una respuesta a este proceso y las respuestas fueron diferentes, porque los primeros acuerdos del Brasil y Argentina tenían el carácter completamente diferente a lo que luego se firmó, como el Tratado de Asunción; hoy se quiere volver a recuperar el espíritu de esos acuerdos de Sarney y Alfonsín en términos de complementación, porque a partir del Tratado de Asunción, simplemente lo que se ha hecho es decir que el mercado determina absolutamente hacia dónde va el proceso de integración, así seamos los países más dispares que pueden haber en un proceso de integración, ya no solamente dispares, porque somos pequeños Paraguay y Uruguay, dispares entre Argentina y Brasil en peso económico. En política hoy vemos, por ejemplo, cómo Brasil sobrevive a los problemas y desequilibrios macroeconómicos y a las devaluaciones y lo hace con una competitividad mucho mayor que lo que puede hacer

Argentina, aun creciendo ella como lo está haciendo en estos momentos, pero con una falta de competitividad total frente al Brasil. Es una asimetría muy grande entre los dos grandes del MERCOSUR; por lo tanto, aquí se dieron tres etapas que se deberían analizar muy cuidadosamente.

Una primera etapa, la de comenzar a hacer gradualmente una complementación entre las economías de Argentina y Brasil, creando plataformas comunes entre los dos países que producen lo mismo, pero que pueden complementarse para vender al mundo. Después, pasar a algo que debe hacerse rápidamente; una zona de libre comercio o una unión aduanera con mucha voluntad política; llegamos hasta el 98 en cuyo transcurso se ha progresado bastante en términos de negociaciones, pero después, cuando la realidad de la volatilidad económica internacional hace caer en cuenta de que ese ritmo no puede ser sostenido y la voluntad política cae y empieza a manifestarse una serie de alternativas de qué puede hacer el MERCOSUR; cuántas veces fue relanzado el MERCOSUR a partir de 2000, qué hacer con el MERCOSUR, lo profundizamos o no, creamos una región más fuerte, que tenga el MERCOSUR como el centro y el Brasil en particular; en ese sentido,; cuál es la estrategia, la brasileña o es la estrategia común; creo en eso de no querer comenzar con algo propio o pequeño y diversificarnos como lo fuimos haciendo en el 2000; perdimos el rumbo del MERCOSUR como intento para profundizarlo; creo que perdimos la oportunidad de profundizarlo y el que lo perdió fundamentalmente es el Brasil, porque acá no existe Alemania y Francia, acá existe Brasil, por donde va Brasil, va MERCOSUR.

Es la política del Brasil la que determina el rumbo de MERCOSUR y no simplemente debido a que no exista capacidad o voluntad en los otros países para oponerse a la política del Brasil, que sí lo hay, lo cual se constata en la mesa de

negociaciones. Simplemente, el peso económico y comercial incide muy fuertemente. Aquí la pregunta es a los otros países que no son Brasil, cuál es el MERCOSUR que queremos; la Unión Europea ante esto fue evolucionando y fue escapando del alcance de las manos de MERCOSUR; la Comunidad Sudamericana de Naciones, los países que firman el Tratado de Libre Comercio con el Norte, los países que firmaron el Tratado de Libre Comercio en el Sur y la agenda interna que se mantiene más o menos estancada y con poca institucionalización y se mantiene así, porque hay falta de voluntad de los grandes: Argentina y Brasil. Todas son cuestiones que requieren una seria consideración si se quiere avanzar en cualquiera de los sentidos.

En la base de esa falta de voluntad política creo que existen problemas de asimetrías no resueltas entre los dos grandes. No hablemos de los problemas de los pequeños, que ya sabemos cuáles son; las asimetrías que surgen de su propio tamaño de economía, la poca capacidad competitiva; digamos que eso sabemos cómo se puede resolver, pero el problema es cómo resolvemos las asimetrías de Argentina y Brasil. Eso es lo que hasta ahora no se ha encontrado en el MERCOSUR y eso es lo que debilita; la falta de voluntad política hacia una mayor institucionalización o hacia una mayor armonización de normas y finalmente hacia una profundización del MERCOSUR; y es por eso que se requiere un esfuerzo de revisión crítico y abierto sobre la situación. ¿Por qué no se siguen incorporando esas primeras estrategias de Sarney y Alfonsín al proceso del MERCOSUR y dejamos que el mercado lo determine todo?; ¿Qué es lo que queremos en el MERCOSUR en términos de profundización? No sé si debemos encaminarnos hacia la Unión Europea, pero probablemente tengamos que hacer algo propio en lo que tengamos que crear nuestra propia competitividad. Es decir, no podemos hacer un MERCOSUR en el que haya diferencias muy fuertes, en donde el MERCOSUR no tenga

ninguna incidencia en el crecimiento económico ni en el bienestar de los países; que sea neutro o que tenga ciertos prejuicios muy fuertes hacia los países y con beneficios muy concentrados en algunas regiones del MERCOSUR. Creo que es una tarea de los cuatro países, pero fundamentalmente es una responsabilidad de Argentina y Brasil hacia dónde vamos con el MERCOSUR.

**MH.** En primer lugar quiero felicitar a los dos expositores que me precedieron y que me parecieron excelentes y de los cuales aprendí mucho. Son tres preguntas a las que me referiré. La primera tiene que ver con la exposición del Embajador José Félix Fernández Estigarribia; básicamente creo que hay una diferencia entre tener influencia externa y tener una actuación internacional más permanente y una preocupación con una vinculación con lo internacional. Un país puede tener una influencia externa muy importante y ser permeable a lo que ocurre afuera, para mantener al mismo tiempo una postura más defensiva con relación a lo internacional. Ayer en algún momento, se hizo mención de un nacionalismo defensivo vinculándolo a una trayectoria paraguaya. Me interesaría profundizar un poco esta cuestión, porque por ahí son dos cosas distintas la identificación de Paraguay como un país con mayor aislamiento, que no está necesariamente vinculada a la idea de que es un país no permeable a las circunstancias externas.

El segundo punto tiene que ver con la exposición de Fernando Masi y lo que decía ahora del sentimiento nacional; parte de la exposición justamente se refería a la constatación de los niveles máximos que tenemos en la región para llegar a porcentuales más importantes de intercambio intra-regional y la comparación de esta limitación nuestra con la expansión casi ilimitada en el campo europeo; hasta qué punto esta diferencia no es una diferencia que incluso tiene implicancia importante para determinar los grados de interdependencia posibles ; justamente

dentro de un esquema de complementariedades, al esquema más vinculado a un modelo de integración de los años 80, a un modelo comercialista de los años 90 y entonces, si eso es así, o sea si realmente estamos limitados, tapados; aunque podamos explorar más la visión de expansión todavía no explorada en cuanto a la creación de comercio. Hasta qué punto pensar en los modelos políticos o en los modelos institucionales propios pasa también a ser más cuestionable en el caso nuestro frente a una limitación semejante de lo que vamos a estructurar y que sigue teniendo problemas más allá de las asimetrías y todo lo demás que se ha venido mencionando.

El último punto está relacionado a las dos exposiciones y es una inquietud que tengo desde hace mucho tiempo, porque la opción de una coalición entre países menores del MERCOSUR fue siempre tan difícil en términos de la formulación e implementación política; me pareció fantástico el antecedente y cómo está presente en la memoria colectiva de nuestros países la experiencia de Francia y Artigas; pero desde el punto de vista de la experiencia de MERCOSUR, ésta no es una experiencia que se ha reproducido; muy por el contrario, lo que hemos observado siempre son posiciones muy solitarias de los países menores del MERCOSUR.

**Fernando Masi.** Con respecto al techo y al comercio intra-regional, estoy de acuerdo con Mónica Hirsh en el sentido de que evidentemente la complementariedad que se crea es una complementariedad que va más con un modelo en donde el mercado no es el único determinante, sino en donde tiene que haber mayor complementariedad, que tienen ventajas competitivas en determinados rubros como son los países del MERCOSUR en todo lo que significa la cuestión agroalimentaria, más allá del hecho de que el Brasil pueda tener mayor competitividad en todo lo que sea tener bienes de capital, que también pueda tener

capacidad para crear cadenas con otros países de América del Sur. Eso creo que está claro. Lo que no se puede entender es que cuando se planteó eso hace unos pocos años en el marco del MERCOSUR en los Foros de Competitividad, el primer país que se opone a este tipo de estrategia, es justamente Brasil y es ahí que tenemos un primer problema. Lo segundo, no sé si lo entendí muy bien, es si se puede en este marco, teniendo en cuenta de que debemos elaborar una estrategia de complementariedad, si las instituciones políticas de tipo europeo constituyen un modelo a seguir: entiendo que esa es la pregunta. Creo que tampoco se puede pensar en una conversión automática al esquema institucional europeo en cuanto a nuestras instituciones; evidentemente las experiencias que se dan en otros procesos fuera del MERCOSUR muestran que existen algunos órganos supranacionales de gran coherencia y que ofrece garantía de un buen funcionamiento. Lo que pasa es que MERCOSUR es el que se presenta como el más limitado en ese terreno y una vez más está más limitado, porque los países grandes se oponen a pesar de que ahora hay una suerte de reforma institucional dentro del MERCOSUR y que se dan proyectos y propuestas, de las que muchas están totalmente encontradas; lo cierto es que los otros grupos de integración han encontrado una manera no precisamente a la europea, pero una manera un poco más coherente y un poco más funcional de hacer trabajar a sus instituciones. Nosotros en el MERCOSUR estamos estancados y no precisamente porque tenemos que copiarles.

**JFFE.** Me pareció muy atinada la crítica a cómo nosotros manejamos la cuestión y lo tomo muy en serio. Fernando Masi nos dio la explicación; sin embargo, tenemos que interpretar positivamente la pregunta y tenemos que trabajar en ese sentido y no decir simplemente, la historia siempre ha sido que somos países diferentes y ellos son más ilustrados; tenemos que trabajar, seguir profundizando y por eso traje a colación ese trabajo; me parecía que debemos leerlo con más profundidad y ver cómo

podemos ir creando los lazos entre nuestras sociedades que nos permitan desarrollar el proceso.

Existe un palpitar, un reclamo de nuestras sociedades por el tema de las asimetrías y todos tenemos que sentarnos en la mesa para ir resolviéndolo lo más rápidamente posible. Como esta discusión es permanente, señalábamos que FLACSO tiene que organizar una reunión solo para discutir sobre las asimetrías. Ese es un desafío en que todos debemos colaborar para solucionarlo. Es necesario avanzar en la línea de ir compaginando los intereses de nuestras sociedades y al mismo tiempo, que las otras sociedades no se sientan a esperar que nos pongamos de acuerdo. Teniendo en cuenta que siempre van a haber dificultades. Fíjense en la pregunta y reflexiones del Embajador de Suiza; nos mira desde arriba, nos explica más o menos cómo debe ser y tiene algo de razón, son tantos sus éxitos, son tantos los logros de la Comunidad Europea, pero no se acordó de los subsidios. Eso pasó como un relámpago y Fernando debió incorporarlo en su introducción, porque es un tema que afecta a nuestra sociedad. Es un tema muy relevante tanto para Paraguay como para todos sus socios; tampoco el Embajador se refiere a que son los tribunales europeos los que condenan a este país por deudas que jamás existieron, contraídas por extranjeros y que hoy nos piden que tenemos que pagarlas. Eso es lo que tiene que comprender Mario, por lo que hicieron otros lo paga él, la pago yo, la pagan todos los ciudadanos paraguayos. Esto es terrible y hay que decirlo con todo el énfasis posible.

Fíjense cómo vamos encontrando los problemas para desintegrarnos y no los temas para integrarnos o ir encontrándonos; es allí donde debe estar centrado el esfuerzo de la integración; por eso yo nunca acepto que únicamente se discutan los términos económicos. Es la vieja discusión que nos tocó a todos; la Embajadora de la Comunidad Europea te señala, cuando tú ejerces

una alta función, que el 50% de las exportaciones a Europa están desgravadas y tú lees la lista: colmillos de elefantes entra cero, aceite de ballena entra cero; pero yo desearía que encontremos en Paraguay estos productos, sería un milagro. Cuando uno lee la lista es fantástica y miren que yo no vengo precisamente de la economía, sino del estudio de los tratados.

Dicho esto, paso a la segunda pregunta que también me pareció importantísima y en eso Mónica Hirsh tiene razón. También tenía que haber puesto énfasis en ese otro aspecto de la cuestión, no lo niego. En mi país ha habido muchas veces ese tipo de pensamiento en el sentido de que el peligro viene del exterior y posiblemente en eso debí poner más atención y fuerza; el hecho es que el MERCOSUR constituye un giro copernicano de la historia paraguaya porque cambió esa forma de pensar que el peligro siempre viene del extranjero. Hay muchos ejemplos en la historia paraguaya, los legionarios, los comunistas que venían de afuera, todo lo cual hace que esa forma de pensar sobre fuerza y lo que nos cabe hoy día robustecer es la otra. El decreto del Presidente Stroessner que renovaba el estado de sitio decía: “Subsistiendo en América Latina factores de perturbación político social decretase el Estado de Sitio en el Paraguay”; o sea, había guerrilla en El Salvador, Estado de Sitio en el Paraguay.

Estos son los cambios que creo que en esta sociedad paraguaya se produjeron; acá existe en la actualidad un ansia real y valedera de integración, pero que tengamos reclamos es una situación natural y justa; todos vimos a los agricultores franceses quemando los camiones españoles de aceite; todos vimos cómo países de alta civilización rechazaron la Constitución Europea y la están volviendo a formular. Entonces cómo nos piden que nosotros seamos perfectos, que nosotros seamos lindos, que nosotros seamos inteligentes y que presentemos todo los problemas resueltos. Eso sería un mundo de maravilla que no existe en la faz

de la tierra. Las sociedades viven las dificultades y a eso se une que todavía en muchas partes y en particular en nuestros países seamos subdesarrollados; para salir de eso cuesta muchísimo y es el afán que engrandece a los pueblos. Una discusión franca, serena, reflexiva y sobre todo comprensiva de los problemas del otro, es necesario en el MERCOSUR, y, vuelvo a reiterar, que acepto que tuve que poner más énfasis en el punto. Finalmente, lo que quería señalar, sobre todo a mis compatriotas, que existe una historia del Paraguay también abierta a la comunidad internacional.

**Fernando Masi.** Solo deseo agregar algo con respecto de Paraguay y Uruguay. Creo que todas estas diferencias, después de escucharlo a José Félix Fernández Estigarribia, que es lo que ha subsistido a las negociaciones; que todas esas diferencias que surgieron entre Paraguay y Uruguay en las negociaciones del MERCOSUR, le faltó un ingrediente importante que es que, a pesar de que somos pequeños y podemos tener estrategias comunes, esa voluntad política no existía. Pero que hay razón para ser justos y reconocer que esa voluntad política emergió desde el momento en que llegó este nuevo gobierno uruguayo y puedo asegurar como testigo que fue así; porque lo primero que hizo el nuevo gobierno uruguayo antes de su asunción el 1 de marzo de 2005, fue enviar gente aquí para hablar con la Cancillería para plantear estrategias comunes a pesar de las diferencias que histórica o económicamente pudiéramos tener; puesto en términos más concretos, las preferencias que deseábamos homologar dentro del MERCOSUR. Es por eso que, cuando se hizo la Cumbre del MERCOSUR en junio de 2005, tuvimos tanto de parte del presidente uruguayo como de su Canciller palabras que denotaban no solamente solidaridad sino apoyo a la iniciativa paraguaya sobre la cuestión de las asimetrías y los Fondos Estructurales, así como de otros tipos de políticas que tienen que ver con los países pequeños. De ahí en adelante, con este nuevo gobierno del Uruguay se fue desarrollando una clase de política diferente. Creo que se

debe mencionar esto porque el ingrediente fundamental por más que existan diferencias entre los dos países, es la voluntad política e indudablemente, el gobierno uruguayo ha demostrado que posee esa voluntad política.

**Preg. (Embajador de Venezuela)** Deseo de nuevo colocar algunos elementos de reflexión y para ello me hago una pregunta que la formulo de manera colectiva: ¿por qué, después que nace el Tratado de Asunción, no se pensó en redactar un borrador, aunque sea como formato de proyecto de un plan de desarrollo social y económico? Es la gran carencia y humildemente creo que es lo que nos tiene enredados en esto de las limitaciones, de los estancamientos del MERCOSUR y de la integración en general. Es que no escucho nada sobre esto cada vez que voy a reuniones y escenarios diversos; tampoco escucho a conferencistas; el tema no aparece. Ayer, de nuevo la ex Canciller paraguaya introdujo un concepto que tiene que ver con esto del plan, que es el concepto de supranacionalidad. Entonces, hago la pregunta al panel: ¿Qué opinan ustedes de la posibilidad de reunir a los Ministros y Vice-ministros de planificación desde México hasta Argentina?; O por regiones, si eso es más viable. ¿Por qué no hablar de un plan de ordenamiento territorial de América Latina y el Caribe? Le pongo un ejemplo: Venezuela es un país macrocefálico desde el punto de vista del territorio; si le muestro el mapa de Venezuela, mi país, y les explico cómo está distribuida la población, es una anarquía total y absoluta. Tenemos concentrada la población en los grandes espacios urbanos; más del 80% de la población venezolana dejó de ser rural y hoy en nuestro plan está elaborando un esquema de ordenamiento territorial y una desconcentración de la población, de manera a lograr armonizar mejor la relación población-espacio. ¿No es eso bueno para todos los países, no es bueno para Brasil, para Uruguay, Paraguay, Argentina, Colombia, México? ¿Es que acaso Santiago de Chile no sufre la política de esa concentración de población y

también la ciudad de México y Caracas, la capital de mi país, donde la cantidad de automotores que circulan nos ahoga a todos? Además, se plantean una serie de preguntas más. ¿Estamos o no de acuerdo con un pasaporte único, sí o no? ¿Queremos un desarrollo agroindustrial, sí o no? No sé si está claro lo que es un desarrollo agroindustrial y pongo el ejemplo; a los tres meses de haber pisado tierra paraguaya, leí una declaración del Presidente de la República cuyo texto expresaba lo siguiente: Es un crimen que Paraguay esté exportando el 70% de la producción de soja en grano; el desarrollo de una agroindustria rural significa que donde se produce soja allí se industrialice la soja y no se va a exportar grano, sino derivados de soja. Igual estamos haciendo en Venezuela, también desarrollando la agroindustria rural, porque eso estabiliza la población campesina. Entonces, ¿queremos o no, estamos de acuerdo o no con una política de desarrollo rural agroindustrial? ¿Queremos o no, estamos de acuerdo o no con un Banco desde México a la Argentina, que sea nuestro, con nuestro propio dinero, con nuestro propio capital para que no dependamos de ningún otro ente financiero? ¿Queremos o no una seguridad social integral e integrada, por ejemplo, una pensión mínima desde México hasta Argentina? Que nos pongamos de acuerdo o no con eliminar el analfabetismo; estamos o no de acuerdo en tener un canal de televisión desde México a la Argentina para expresar nuestras costumbres, nuestras culturas comunes; queremos o no una moneda única; estamos de acuerdo, entonces, con desconcentrar la población, estabilizar la población rural. Todas estas son preguntas que nos llevan a un plan, a tener un plan y humildemente, repito, que eso falta en el MERCOSUR, un plan, tener una carta común, un rumbo común, que ustedes sepan, que ustedes participen en qué va a ser del petróleo venezolano, que no sea solamente un petróleo que se encuentra en su territorio; que ese petróleo sea también uruguayo, paraguayo y argentino; que ustedes intervengan y opinen qué vamos a hacer con el petróleo venezolano. Nosotros no le tememos a eso, queremos

eso, que el Paraguay opine y diga con toda y plena libertad; creo que el petróleo venezolano debe dirigirse con esta política; hacia allá tenemos que ir. Esa es nuestra inquietud y la pregunta entonces es qué opinan ustedes de tener que contar aunque sea un borrador de un plan de ordenamiento del territorio, de un plan de desarrollo económico y social para el MERCOSUR.

**JFFE.** ¡Tenga piedad de la mesa, Embajador! Cómo haríamos para contestar todas sus preguntas, aunque muchas cosas le podríamos decir. Nosotros no tenemos el poder de decisión en todas y en cada una de nuestras sociedades; habrá gente que con vehemencia, con banderas abiertas va a contestar fervientemente: “Sí estamos de acuerdo” con lo que usted plantea, y también van a haber otros sectores que pondrán reparos. Tal es la discusión que existe en América Latina en muchos de esos puntos; una gran cantidad de gente está de acuerdo. Usted me habla de un pasaporte común, yo le diría que no tengo poder de decisión para firmarlo inmediatamente, porque son otros los que tienen que tomar la decisión. Otra cuestión constituyen los temas sociales por su envergadura e importancia. Pasando a otro plano, Embajador, ayer usted preguntó con claridad y lucidez sobre ciertos aspectos de la exposición del Embajador Luis Maira, que participa del grupo de reflexión sobre la creación de nuestro espacio, que abarca desde el Río Bravo hasta la Patagonia; en mucho estoy seguro que estamos de acuerdo, al igual que Fernando Masi y sobre esto nos va a obligar a reflexionar, pero en otros modestamente le diré que debemos contar con un especialista para referirse sobre algunas de sus preguntas. Me parece que mi respuesta no es suficiente y por ello perdóneme que cite a alguien demasiado importante de su patria pero que es de todos nosotros; hay una enorme cantidad de maravillosas biografías del Libertador; mas al respecto, hay una gran novela que a lo mejor nos ilustra mucho más que todas esas biografías extraordinarias y excepcionales; se acuerda de “*El General en su Laberinto*”, de

Gabriel García Márquez; esa descripción de Bolívar navegando por el río Magdalena. El río Magdalena es un río muy bello; el río Paraguay es un río también muy bello y dicen que tienen algún parecido, ambos son navegables para barcos de pequeño calado y García Márquez transforma, y pido disculpa a la audiencia, la frase inmortal del Libertador y escribe: “Hemos arado en el mar, carajo” y lo va prolongando en la profundidad de nuestro pensamiento; hasta que no eliminemos ese carajo, vamos a continuar con sus dudas e inquietudes.

**RR.** Seré muy breve dada la hora y antes que nada, debo sumarme a las felicitaciones a Mónica Hirsh y a las dos exposiciones de la mañana y tengo una pregunta muy concreta para Fernando Masi; que tiene que ver con las fracturas de la región y específicamente si no entendí mal, creo que diste casi por terminada la posibilidad de que sigamos avanzando en los acuerdos de libre comercio con los EE.UU. o por lo menos que es muy improbable que esto siga progresando. Lo que no me queda claro, porque no lo sé y tampoco hubo referencia al tema en la exposición y que me provoca un poco, es el abandono de una estrategia comercial, que no fue definida para la región sino que fue una estrategia global en el marco de la competencia con otros actores del norte, como lo planteaste; es el abandono de una política por parte del Poder Ejecutivo y eso claramente va a tener implicancia en la región, porque hay quienes están esperando que los acuerdos se firmen, se aprueben y se ratifiquen por el Congreso. Hay un país que se pondrá en la cola, según los resultados de las elecciones, que es Ecuador y esto además tiene que ver con preguntas tuyas ligadas a la formación de una Comunidad Pacífica de Naciones, lo cual involucra no solo a países que están en esa parte sino a países que tienen o quieren tener acuerdos de libre comercio con los EE.UU. Específicamente, la pregunta es: ¿Si es el abandono de esta estrategia por parte del Poder Ejecutivo o si lo que está pasando en realidad, por la dinámica propia de

EE.UU., que empuja este proteccionismo creciente que se manifiesta en el Congreso, el que le va a poner freno a esta estrategia o es que se trata de algo distinto? Esta es la pregunta concreta.

**Fernando Masi.** Contesto la segunda pregunta. No es un abandono de la política; digamos que existe un Poder Ejecutivo que está ligado al Partido Republicano que ha seguido una política de un gobierno demócrata encabezado por Clinton y por lo tanto, en ese sentido yo creo que hay una continuidad muy importante; acá tenemos un Congreso, un nuevo proceso político dentro de los EE.UU. Sabemos muy bien que, como decía un constitucionalista italiano, el único país que tiene un sistema presidencialista y en donde se preguntan todos quién es el jefe, ese es EE.UU., porque realmente hay un balance de poder muy equilibrado, y es por eso que el poder tiene esa fuerza y está determinando políticamente en este caso las políticas comerciales y la exterior misma de los EE.UU.

Por lo tanto, yo diría que a mí me parece más bien un freno a esto. porque la Unión Europea sigue muy activa en tratar de hacer acuerdos de libre comercio inclusive con bloques como la de América Central y con la Comunidad Andina; no sé si hay mucha voluntad de hacerlo con el MERCOSUR, a pesar de que hay algunas declaraciones al respecto. Por ejemplo, se ha divulgado por la prensa en estos días que la Unión Europea está buscando insistentemente concretar tratados de libre comercio con China, Corea y con otros países emergentes de Asia y, por lo tanto, esa es una competencia que sigue y diría que podemos tener un escenario en lo inmediato en donde se demuestra que no es un abandono, sino es un freno y creo que hay algunos países que lo empezaron a entender rápidamente, como es el caso de Chile.

En cuanto a este asunto de la Comunidad del Pacífico con países que prácticamente ya tienen asegurado un acuerdo de libre

comercio con los EE.UU. responde a una decisión de mirar hacia el Asia; todo el mundo quiere hacer acuerdos de libre comercio con el Asia, porque es una región que en términos de oferta tiene su peso en el comercio internacional. Por lo tanto, yo diría que es un freno y sería interesante pensar un poco cómo puede resolver el Ejecutivo norteamericano este problema.

**P.** Soy ingeniero agrónomo y estoy representando al Ministerio de Agricultura y Ganadería y recientemente participé en Chile en un Taller Regional del MERCOSUR ampliado sobre las buenas prácticas agrícolas. Después de escuchar a los diferentes expositores sobre el tema de la integración al MERCOSUR deseo hacer algunos comentarios. Sabemos que los mercados internacionales están exigiendo calidad dentro del área de producción y los técnicos hemos analizado que en la próxima reunión de Ministros de la CAS que se haría en noviembre, se exponga este punto de buenas prácticas agrícolas para la cadena agroenergética y para la cadena agroalimentaria, que puede ser un punto común de interés para todos los países involucrados con el tema de cómo definir cuáles son las buenas prácticas agrícolas para el pequeño productor; lo que debemos hacer en común y de pronto no solamente en el campo agrícola sino también en el pecuario, ganadero y otros.

Quería manifestar esto en este seminario que es tan importante para todos, porque tengo entendido que necesitamos ejemplos prácticos porque la integración, tal como se mencionó en el transcurso de esta jornada, necesita un plan de desarrollo social a nivel latinoamericano o en el ámbito del MERCOSUR, para que esta integración pueda consolidarse más adelante. Esa propuesta que oportunamente hay que hacerles a los Ministros de Agricultura del MERCOSUR, de buscar una estrategia para desarrollar una buena práctica agrícola entre todos los países; éste sería uno de los resultados del Foro que se realizó en Santiago de Chile y que mencioné anteriormente.

**JFFE.** Creo que la respuesta le corresponde a Fernando Masi, dado que es muy interesante lo que usted plantea y se trata directamente de una cuestión económica; entiendo que es muy valioso lo que usted propone.

**FM.** Entiendo que no se debe desconocer que hay esfuerzos en este sentido y en muchos otros destinados a contar con una política común en el MERCOSUR y fuera del mismo. Hay políticas en las que todos estamos de acuerdo, por ejemplo, la cuestión de la infraestructura, la conexión energética, porque sin eso, nosotros como América del Sur o como América Latina no tendremos la posibilidad de contar con una plataforma más competitiva con relación al mercado internacional. Por lo tanto, todo este tipo de cosas y el ejemplo que usted trajo, así como muchos otros ejemplos, de qué es lo que se está haciendo a nivel del MERCOSUR y a nivel de otros países, el MERCOSUR ampliado, creo que son muy importantes. Ojalá tuviéramos tiempo para hablar de cada uno de ellos, pero si existen, no es en vano que se mantenga el esfuerzo de integrarnos.

## Graciela Römer\*

**GR.** Hace algunos años, cuando me dirigía al laboratorio de opinión pública de la Facultad de Ciencias Sociales en la Ciudad de Buenos Aires, me encontré con Alain Touraine, a quien habíamos invitado a formar parte del *board* del laboratorio de opinión pública.

En dicha oportunidad, él expresó su satisfacción ante aquella iniciativa porque, entre otras cosas, a diferencia de lo que sucede en Europa –especialmente en Francia, Inglaterra o Alemania– el análisis de la opinión pública no aparece absolutamente divorciado de la investigación académica; lo cual personalmente me halagó enormemente.

Por otra parte, e iniciando mi exposición, deseo señalar que ser la última expositora en un seminario tiene muchas ventajas, entre ellas la de tener la posibilidad de analizar y realizar una

---

\* Es Licenciada en Sociología en la Universidad de Buenos Aires, Especialista en Comunicación Social y Directora de Graciela Römer y Asociados, Estudio dedicado a investigación social, de opinión pública y consultoría política en Argentina y América Latina. Asesora Facultad de Psicología Universidad de Buenos Aires. Convenio marco con Facultad de Psicología Universidad de Buenos Aires para investigación perfil delincencial en Argentina.

síntesis del conjunto de opiniones y evaluaciones que se hicieron a lo largo de estos dos días.

Sobre el punto debo decir que, tanto el contenido de las disertaciones como los debates a que dieron lugar, me han impresionado sobremanera, aun cuando no soy una especialista en integración regional y atento a que mi actividad se centra más en el análisis de la opinión pública sobre la integración que en la propia integración en cuanto tal y, por sobre todas las cosas, aun cuando la integración solo forma parte de manera tangencial de las agendas domésticas de los países.

Uno de los aspectos que pude observar a partir de la síntesis que preparé de cada una de las exposiciones, es que el tema de la integración latinoamericana aparece como la *punta de un iceberg* en cuya parte oculta se encuentran fenómenos de fragmentación y de asimetría; de manera que la problemática del tema de la integración latinoamericana está estrechamente vinculada con lo que está sucediendo a nivel de las sociedades latinoamericanas.

Por ejemplo, Domingo Rivarola hablaba de que en América Latina atravesamos una crisis de confianza en casi todos los campos y una situación caracterizada por la extrema fragmentación y la creciente asimetría de nuestras sociedades.

Mi disculpa, si sintetizo de manera excesiva, pero hablé también del vacío conceptual que atraviesan las ciencias sociales para dar cuenta de esta situación de transitoriedad que estamos viviendo.

Al igual que la exposición del Canciller, la efectuada por la Ministra de Educación y Cultura, Blanca Ovelar, fue fascinante. Ella planteó el tema de la incertidumbre que genera la lógica de la globalización y el rol central que tendrá, o debería tener, la

educación frente a los desafíos que imponen los nuevos paradigmas de la globalización y los requisitos de competitividad que conlleva.

El Ministro de Relaciones Exteriores volvió a hablar del tema de la incertidumbre y traigo esto a colación porque todas las exposiciones de alguna manera lo han planteado.

Además, las ponencias presentan un tema en común, fundamentalmente, el papel de la incertidumbre; cambio, incertidumbre, desafío para la integración y asimetrías; este recorrido común que constituye el eje de preocupación de muchos de los países latinoamericanos y se ha convertido, por decirlo en otros términos, en una universalidad temática.

Incluso, el Embajador Maira alcanzó a preguntarse, hablando del cambio y la incertidumbre –y frente al desafío de la integración– por el concepto mismo de América Latina.

En consecuencia, esto equivale a poner en duda de alguna manera qué es lo integrable hoy y bajo qué concepto de América Latina. ¿Qué es lo que pretendemos integrar? Maira sostuvo, además, que América Latina es, sin lugar a dudas, un proyecto pendiente.

Mónica Hirsh planteó las dificultades de los procesos formales de integración en el sentido de que los mismos no están pasando por un buen momento e incluso se refirió a la misma duda existente respecto a la idoneidad del MERCOSUR como instrumento eficaz para apuntalar el desarrollo regional.

A su vez, Roberto Russell fue aun más allá y habló de posibles situaciones de fractura y aun de reconfiguración de las identidades al interior de esto que llamamos América Latina.

A pesar de llegar retrasada a la mañana, pude capturar algo que expresó el Embajador José Félix Fernández Estigarribia y que me impactó muy especialmente: la idea de que el MERCOSUR solo tiene sentido si se lo asume como un instrumento para alcanzar una sociedad más justa y equitativa y también habló de la necesidad de neutralizar las asimetrías y sobre todo tener muy presentes el respeto y la defensa de las identidades nacionales.

Finalmente, deseo resaltar algo respecto a su planteamiento, basado en el intercambio de opiniones que tuvo con el público, dado que no me fue posible escuchar su exposición.

En particular, me pareció significativo que haya puesto también una especial consideración en el tema de las asimetrías y sobre todo en la falta de solidaridad y las dificultades para encontrar objetivos comunes en el interior de los países signatarios para alcanzar el bien común.

Uno podría sostener que todas estas dificultades en el proceso de integración de América Latina, como les decía antes, surgen de un proceso de fragmentación creciente, de exclusión y de asimetrías que se están dando hoy en el conjunto de nuestras sociedades latinoamericanas; procesos y asimetrías que, de no resolverse, me parece que van a dificultar muy seriamente, no solo los procesos de integración, sino los que se relacionan con mejoras de la calidad de vida de nuestras democracias.

Por ello, lo que me gustaría examinar en esta presentación, son algunas ideas relacionadas con los procesos sociopolíticos que están teniendo lugar en América Latina y en este repaso voy a poner especial énfasis en las transformaciones que se vienen dando en los sistemas políticos y las actitudes hacia el sistema democrático por parte de la ciudadanía, teniendo en cuenta muy especialmente el nuevo rol que están desempeñando la opinión pública y los medios de comunicación en este proceso.

También me gustaría hacer algunas referencias más o menos libres a mi interpretación de los parecidos y semejanzas del proceso sociopolítico en la Argentina y en otros países de la región, algunos de los cuales me son especialmente familiares por cuestiones profesionales, tal es el caso de Venezuela, Paraguay y Chile, por citar algunos ejemplos.

Lo cierto, decía, es que enfrentamos realidades cotidianas cuyo retrato, a partir de los estudios de opinión, muestra una situación generalizada de alta incertidumbre por parte de nuestras sociedades. Estamos en un momento, a diferencia de lo que sucedía en el pasado, donde no existen claros paradigmas de desarrollo y de cambio social y donde la creciente globalización y la inseguridad se retro-alimentan recíprocamente, reforzando un clima de vulnerabilidad social y también horizontes reducidos de expectativas de futuro.

Si ya no disponemos de utopías que sirvan de señales o de caminos que puedan ser recorridos para poder arribar a una sociedad deseada, si no disponemos de horizontes ideales capaces de extender los límites de lo posible, como diría Weber, de lograr que sea efectivo lo que es estrictamente posible, se comprende el fantasma que recorre de alguna manera el continente y, para parafrasear a otro grande de la historia, el fantasma que recorre de alguna manera el continente es el fantasma de la exclusión. Y no es solo la pobreza lo que preocupa al conjunto de los ciudadanos; es la desigualdad creciente, es la inequidad, es esa sensación de tener que sostenerse y hacer enormes esfuerzos para no salirse del sistema, no para crecer dentro del sistema sino para no caerse del sistema.

Y hay una enorme diferencia, decía, de esta percepción generalizada del temor a la pobreza de antaño y el temor de la exclusión de las últimas décadas y sobre todo la última, porque el

rol que antes tenía el Estado como proveedor de medidas de contención a poblaciones excluidas, ya es prácticamente inexistente hoy. El tema de la exclusión es un tema que recorre de hecho toda la región; pero la misma tiene diversas caras; estamos hablando de exclusión política, económica y social y, además, de exclusión étnica. Es interesante este cambio en el perfil de las preocupaciones y temores de los latinoamericanos.

Cuando decía, la exclusión ha dejado atrás el temor a la pobreza, cuando hacemos investigaciones de opinión pública y le preguntamos a la gente cómo cree que vivía la generación de sus padres con relación a ellos mismos y cómo cree que a de vivir la generación de sus hijos. cuando tengan la misma edad que ellos tienen en el momento que es aplicada la encuesta, con oscilaciones que van entre el 60% ó 70% de la región, la gente percibe que la generación de sus padres vivía mejor que su propia generación y manifiestan expectativas mínimas con relación a que sus hijos van a vivir mejor que ellos mismos. Cada una de estas manifestaciones o ejes de la exclusión se combina de diferentes maneras según las variables país por país, pero la nota común y el reclamo casi universal a que recurren los electorados latinoamericanos es la falta de capacidad de los sistemas políticos para procesar o tan siquiera representar de manera creíble las demandas de inclusión de las mayorías populares.

En términos de niveles de confianza, los partidos políticos junto con los Parlamentos están entre las instituciones menos valoradas y en las cuales menos confía la población. Los partidos políticos son vistos básicamente como corporaciones que se alimentan a sí mismas en términos de satisfacción de sus propias necesidades. Este parece ser el terreno sobre el cual debería examinarse la actual preocupación por el peligro del retorno del populismo. Y esa explosión de situaciones de exclusión, que se verifican por ejemplo en Ecuador, Argentina, Bolivia y Venezue-

la. es la que, a mi modo de ver, ha empujado al abismo a los sistemas políticos tradicionales y ha establecido las condiciones que están haciendo posible la polarización populista.

Es decir, aquella polarización que no ofrece un territorio legítimo para una real convivencia democrática. De tal manera que la percepción generalizada es la de una ruptura del contrato de representaciones entre la ciudadanía y la dirigencia política; ruptura, y esto es lo más interesante, que no ha seguido a un reclamo o una exigencia de mejoramiento o de saneamiento del vínculo de representación, sino más bien que ha apuntado a la apelación de una resignificación o redefinición del concepto mismo de democracia y me parece que este es un tema realmente complejo para el futuro de nuestras democracias.

En ese sentido, la demanda de una mayor participación parece neutralizar e incluso bloquear y hasta negar la dimensión representativa de la democracia, conectándose por un lado con el concepto tradicional de democracia delegativa de O'Donnell – donde existe delegación de responsabilidades en un líder carismático– pero sugiriendo, por otro lado, la existencia de una crisis de credibilidad y de erosión del vínculo de representación, que da lugar a la búsqueda de un control directo sobre la dirigencia política, un control que apunta básicamente a evitar cualquier estructura de integración con el Estado.

Entonces, lo que hace esta nueva modalidad, es ejercer una nueva forma de interpelación directa de los ciudadanos hacia los diferentes gobiernos por fuera y desbordando la capacidad de los partidos políticos.

Así sucedió en las experiencias que seguramente ustedes conocerán de las asambleas barriales en la crisis argentina de 2001, y también en la irrupción masiva espontánea y

desestructurada de los grupos movilizados en Bolivia, Brasil y Venezuela a lo largo de estos años o más recientemente, la de los estudiantes en Chile, desbordando a los partidos políticos en su capacidad de intermediación con el gobierno.

Hay un tema del cual no se habla mucho y ha quedado como diluido, pero el hecho es que durante estos 20 a 25 años de democracia, hemos tenido 14 casos de interrupción de mandatos constitucionales en Argentina, Bolivia, Ecuador, Paraguay y la característica común que tomaron los gobiernos democráticos desde su retorno, digamos en esta tercera ola democrática, es que esta pérdida de control de los partidos políticos y del sistema político formal de ese movimentismo espontáneo y la protesta violenta en las calles, ha producido un fenómeno que ha sustituido a los golpes militares; es el de los golpes populares, es algo de lo que se debe hablar: Hoy, los gobiernos se derrocan no ya por golpes militares.

Esto es consecuencia directa de la falla de los sistemas de intermediación, del colapso de los sistemas de intermediación, porque en muchos países los partidos políticos tradicionales han colapsado, tal el caso de la Argentina con los dos partidos tradicionales como el peronismo y el radicalismo, lo que también ha sucedido en muchos otros países de la región.

De hecho hay una relación directa entre estabilidad política, gobernabilidad y fortaleza del sistema de partidos. Durante 20 años la mayoría de los países de la región, si miramos un poco hacia atrás, vemos que efectivamente lograron avances significativos desde varios puntos de vista, poniendo en marcha varios programas de reforma; por ejemplo, no solamente se logró dejar atrás los distintos regímenes autoritarios diseminados por toda la región, sino también una larga y fatídica tradición vinculada a la modalidad de resolución de las crisis económicas, sociales y políticas, por medio de los golpes militares.

A partir de estos cambios, la alternativa militar tradicional comenzó a perder el atractivo que tenía en muchos de nuestros países y dejó de ser una opción considerada aceptable por la mayoría de la población para organizar el orden social.

Sin lugar a dudas, ese punto de inflexión de las perspectivas políticas dominantes respecto del papel de las Fuerzas Armadas, ha expresado cambios profundos en las orientaciones sociales y también políticas de las poblaciones latinoamericanas. Y también está expresando nuevas demandas hacia los sistemas políticos y esto es un avance importante en el desarrollo de nuestras democracias, aunque para ser honestos, habría que advertir que todavía la opción militar no está muerta y que en muchos países como Argentina, Bolivia, Paraguay y aun Brasil, bolsones de autoritarismo y de reconocimiento al predicamento militar como opción de ordenamiento social están aún presentes.

Si los 80 fueron los años de la democratización política y los 90 parecen haber sido los años de la reforma y de la modernización económica, la agenda social del final de los 90 e inicio del nuevo milenio se ha instalado sobre el eje de las reparaciones sociales, básicamente consecuencia de los negativos efectos de las políticas neoconservadoras aplicadas en la región durante los 90.

En gran medida, una comprensión del proceso se tiene tomando como ejemplo la República Argentina; ese fue el cambio de expectativas que en realidad presidió al proceso político argentino postprivatización; es decir, el proceso político iniciado hacia el fin del primer mandato de Carlos Menem en el año 99; esto fue lo que permitió en las elecciones legislativas del 97 que el peronismo, partido dominante en el sistema político argentino, fuera derrotado en su principal bastión, la Provincia de Buenos Aires. Efectivamente, una coalición que todos ustedes conocen.

una coalición electoral novedosa en la Argentina. la alianza del radicalismo y el FREPASO, una fuerza integrada mayoritariamente por peronistas refractarios a la orientación que Carlos Menem imprimió a su gestión, surgió como vocero de aquellas expectativas de reparación social a que hicimos referencia, reparación social y no solo ética.

Durante mucho tiempo los analistas de la opinión pública explicaron el surgimiento y el triunfo de la Alianza por sobre el peronismo en la República Argentina en el 99, como la respuesta de la sociedad a las demandas de un cambio ético, continuidad económica y valoración de los principios republicanos. Yo creo que esta visión es falsa y lo demostró claramente el fracaso de la alianza y la respuesta social, la claudicación de los que sostuvieron las respuestas y las promesas a tales demandas de reparación social durante la campaña y solamente el comportamiento ético de su dirigencia.

Cuando el Ministro de Economía aplicó el primer impuestazo a los sectores medios, sectores fuertemente impactados por las políticas económicas de la década de los 90, y además de aquellos que llenaron varias hojas de las publicaciones, los nuevos pobres, al sentir que fueron defraudados con relación a las promesas de mejorar la situación de inequidad distributiva que había planteado la alianza, le bajaron el pulgar a De la Rúa y no se lo volvieron a subir nunca más.

Anticipando, por supuesto, lo que iba a ocurrir en diciembre de 2001, la breve historia de aquella coalición política que derrotó electoralmente a un justicialismo que hasta entonces parecía imbatible, es la historia de una de las más grandes frustraciones de las expectativas reformistas de la República Argentina y es también el fin de aquella experiencia frustrada y el comienzo de una larga y dolorosa transición, cuyo curso también ha jugado en el proceso de integración regional.

En los albores del proceso de democratización, tema al que aludí anteriormente, los líderes que iniciaron los esfuerzos encaminados a impulsar el proceso de integración regional en el caso del MERCOSUR, Sarney, Sanguinetti, Alfonsín, Rodríguez, trasladaron a la agenda regional aquello que era percibido por ellos como parte de sus problemas puertas adentro de cada país, en el intento de afianzar los fundamentos de la legitimidad democrática. Este era el tema central de la agenda en esos momentos. No extraña, entonces, que antes que otra cosa, los primeros esfuerzos de integración estuvieran precedidos por un intento sin precedentes en la región de bloquear el camino a cualquier tentativa de regresión autoritaria entre los países miembros del bloque regional y que de alguna manera el MERCOSUR inicial fuera básicamente un MERCOSUR político, no un MERCOSUR económico.

De tal manera, esos esfuerzos ocuparon mucho más tiempo y energía de los líderes regionales que los que se dieron a partir del desafío por consolidar unas instituciones económicas capaces de acompañar los esfuerzos de integración, ya sea desde el punto de vista comercial y macroeconómico y, en segundo lugar, puede decirse que la fe en el libre mercado, que animó al conjunto de intentos que tuvieron lugar a continuación en los distintos países de la región, como ser Color de Melo, Mennem, Lacalle y Fujimori, poniendo en segundo plano la agenda regional y, en cambio, en una segunda etapa pareció privilegiar el objetivo de acercamiento a los EE.UU. sobre una base de relación bilateral, todo ello acompañado por humores sociales coincidentes y concomitantes.

La primacía del mercado, por un lado, y la satanización del Estado por el otro, eran las orientaciones predominantes en la opinión pública en esa época. El famoso "sígame" de Carlos Mennem en Argentina, creo yo resume bien ese clima de época, la confianza de una buena relación con los EE.UU., que implicaba entre otras cosas, una puerta de entrada al primer mundo.

El hecho cierto es que los resultados de todas estas orientaciones, fantasías y el comienzo del nuevo siglo encuentran a la mayoría de los países tan lejos de cualquier idea que pueda tenerse de la entrada al primer mundo y esta normalidad a la cual hacía referencia no solamente Carlos Menem sino también el presidente Kirchner al inicio de su gestión.

Un conjunto importante de países que enfrentan situaciones de alta inestabilidad política, déficit de gobernabilidad y crisis de legitimidad en sus sistemas políticos, Colombia por caso, muestran dos estructuras de poder que coexisten, dos sistemas de creencias alternativas, dos ejércitos, dos sistemas de control territorial.

Venezuela constituye un ejemplo claro de las consecuencias que conlleva para el sistema político la falta de respuesta de los grupos políticos tradicionales frente a la explosiva combinación de una población empobrecida y una elite enriquecida por el petróleo; con la corrupción hasta lo indecible, la nueva realidad política de Venezuela parece implicar una clara discontinuidad política con ese pasado, pero al mismo tiempo el paisaje que presenta, es un paisaje político fuertemente polarizado donde la política ha asumido con marcada rapidez las metáforas de la guerra.

No hace falta que las recorra, ustedes conocen bien las características de cada una. Hay desorganización en la matriz política. Conviven con visibles tensiones en torno al control de los recursos naturales estratégicos del país y además, en un caso muchos pujan por entrar, y unos pocos pujan por abandonar.

Ecuador también se encamina en estos días hacia la búsqueda de una nueva forma de política, que le permita organizarse sobre nuevas bases de convivencia cívica. Hasta ahora todo hace

prever una polarización política que probablemente hará mucho más trabajosa la posibilidad de los consensos y la búsqueda de soluciones de largo plazo. En este contexto, solo Chile y Uruguay parecieran establecer una diferencia por el mayor grado de estabilidad política alcanzada, aun con grados diferentes merced a distintos modos de resolver los imperativos planteados por la integración a las nuevas condiciones económicas internacionales. Uno puede diferenciar ambos países.

Por último, el caso de Argentina y Brasil, donde Argentina parece haber cedido su lugar, sobre todo a la luz de la imagen externa que proyecta. Parece haberle cedido su lugar a Brasil como modelo de país que hace bien las cosas. Argentina ha pasado a ser un ejemplo internacional por la fe con la que asumió las reformas liberales; de ser la excepción de la región a ser un interrogante de su fisonomía futura, de su organización política siempre caracterizada por los vaivenes de su principal fuerza política, el peronismo y por la percepción de que su sostenido crecimiento, a diferencia del más modesto desempeñado por Brasil, ha llegado, a expensas de aquello que se considera que debe ser evitado en lo que se aprecia como un país normal, esto es el colapso de su moneda, de su sistema financiero, a una crisis de su proceso político que no logra cumplir con sus requerimientos institucionales.

En resumen, a pesar del crecimiento económico sostenido que la región ha experimentado en los últimos años, aun con variantes y de haberse dado una visible merma de las tasas de desocupación, tal como muestran varios de los países de la región, entre ellos la propia Argentina.

Lo cierto es que no se han logrado hacer retroceder, sino todo lo contrario, los niveles de inequidad distributiva y exclusión que ha caracterizado a América Latina históricamente y donde los

sistemas políticos no han sabido hasta el momento canalizar creativamente las demandas de inclusión de sus bases sociales. Al mismo tiempo, lo que observamos es la generalización de fenómenos sociales nuevos como la emergencia de una nueva clase de pobres, proveniente de los sectores medios que hoy parecen materia disponible para distintos experimentos políticos de inspiración populista, cuando no decididamente autoritaria, lo que resulta interesante, porque la emergencia de nuevos pobres se asocia mucho a la Argentina.

Pero también Venezuela tiene un mapa social donde este nuevo segmento, la de los pobres, tiene una importancia nada despreciable. A fin de los 90, más del 50% de la población de América Latina seguía viviendo por debajo de la línea de pobreza; en el corto lapso entre el 90 y el 94, el número de pobres aumentó en 34 millones; esto hace que el imperativo de la consolidación democrática y el intento de bloquear cualquier regresión autoritaria sirvieran de guía para los primeros esfuerzos de integración en los 80.

Volviendo al tema de la integración y si la prioridad de la reforma pro-mercado opacó en parte la importancia del tema en los 90, hoy pareciera haberse desdibujado el propio papel que los líderes desean asignarle a la cuestión frente a sociedades mucho más escépticas y también mucho menos propensas, que hace tres décadas atrás, a enamorarse de aquello que sus líderes desean ofrecerle políticamente, de tal forma que las expectativas de la opinión pública respecto a distintas cuestiones involucradas en la temática regional no son otra cosa que el reflejo de tres elementos: En primer lugar, de las expectativas económicas que se formen al respecto; esto es, la expectativa con respecto a los beneficios económicos que la integración puede ofrecerle. Segundo, del papel que sus propios líderes le reservan al tema dentro de lo que son sus prioridades de agenda doméstica, a su

vez muy ligada a los que son los humores de coyuntura de los electorados; y finalmente, al modo que la cuestión regional es tratada por los medios de comunicación. En ese sentido, las expectativas con respecto al desarrollo del proceso de integración regional evolucionan en paralelo con la de los demás temas de las agendas domésticas en cada uno de los países.

En los inicios de la restauración democrática, como decíamos, ante las demandas ciudadanas, los esfuerzos se centraban alrededor de la reparación política del país y las de los 90, en la reconstrucción económica, en tanto que en el comienzo del nuevo siglo y hacia el futuro, las exigencias parecieran que van a centrarse básicamente en alguna forma de reparación social con fuerte apelación a la equidad distributiva y en la redefinición de los fundamentos éticos de la política y el poder; en un concepto de ética ligada además al significado que lo ético aplicado a la política tiene la opinión pública, muy relacionada a la reparación social.

De esta manera, queda en evidencia el rol central que el concepto de asimetría, que fue el concepto que recorrió gran parte de las exposiciones de ayer y de hoy, tiene en la capacidad de facilitar u obstruir cualquier política de fomento de la integración que busque el consenso y el acuerdo a nivel de la opinión pública. ¿Cuáles son los desafíos que hoy enfrentan los sistemas políticos en América Latina frente al cambio civilizatorio que implica la globalización de las economías? La idea es que estos desafíos parecen desbordar las posibilidades de unas ideologías de las instituciones que no parecen estar en condiciones de acomodarse a las nuevas realidades.

En los 80 y 90 la democracia política se afirmó como paradigma casi universal al consolidarse un conjunto de regímenes democráticos en Europa Mediterránea, América Latina y Europa

del Este, haciendo que las únicas alternativas ante la democracia sea el fundamentalismo religioso, como en el caso del mundo islámico o la simple anarquía o la guerra civil. Por otro lado, la política democrática se ha venido vaciando de contenido y ha perdido parte importante de su sentido original, al reducirse el abanico de cuestiones económicas y sociales que se negocian a través de esos instrumentos. La pérdida de autonomía de los Estados nacionales para enfrentar las situaciones de crisis, es parte de este fenómeno que afecta esta pérdida de centralidad de la política para la mayoría de los ciudadanos.

Las sociedades intuyen de alguna manera las consecuencias políticas y los efectos prácticos de este proceso, de este retiro de alguna manera del Estado y esta reducción de los grados de decisión que los Estados nacionales tienen frente a la situación de crisis social y lo que demandan. Demandan más Estado y exigen a los funcionarios públicos más eficacia y más transparencia, al mismo tiempo que sancionan más rápidamente las promesas incumplidas en un clima de intemperancia creciente que a su vez se vincula con esos fenómenos de movimentismo y de frecuencia de los golpes populares de los que hablábamos antes.

Al mismo tiempo, la creciente presencia de la información en la sociedad global hace que el ciudadano se sienta mucho más autónomo que antes, es menos dependiente de sus líderes políticos y menos dispuestos también a delegar completamente en sus representantes su soberanía como lo hacía en el pasado. Entonces, hay mayor autonomía por mayor información, pero también hay mayor autonomía por mayor rechazo y desconfianza hacia la dirigencia política. Anteriormente, en un mundo menos conectado, los ciudadanos dependían muy fuertemente en sociedades más tradicionales, de los líderes políticos y sociales para dotarse de una comprensión práctica de la realidad, sentirse respaldados y poder tomar decisiones. La demanda actual se orienta hacia

otra cosa, hacia un vínculo representativo menos simétrico donde la información fluya de alguna manera en ambas direcciones, de manera más dinámica y más efectiva, pero también exige mayores logros en términos de resultado, mayores niveles de ejecutividad. Mientras que el ciudadano común parece mucho menos dispuesto que antes a delegar todas las responsabilidades en una clase política a la que considera mucho más instrumental que en el pasado.

La ciudadanía ya no se identifica con sus líderes, solo lo escoge para que cumplan con el trabajo que les corresponde. Esto es razonable en la medida en que la política y lo político se han vaciado de sentido. Esto es interesante, porque vivimos permanentemente presenciando un ataque sistemático contra la dirigencia política. Cierto que los políticos son muchas veces ineficaces, ineficientes, corruptos y sobre todo muchos de ellos olvidan el mandato de representación muy rápidamente, pero también es cierto que hoy los políticos, la dirigencia política y los partidos políticos se están haciendo cargo de la crisis de sentido de la política.

La política ha quedado sin relato, se ha quedado sin ideología y ha dejado de ser opción de cambio y de instrumento de cambio, no solamente para el conjunto de los electores o el conjunto de actores de los sistemas democráticos. Estamos frente a una situación de crisis de identidad profunda en el interior de los grandes partidos políticos, que han dejado de ser instrumento de cambio a simple negociadores del *status quo*. Se trata hoy de una puja por ver quién gerencia mejor o peor lo existente. Esta es una de las razones por las cuales la política se llena de alguna manera de contenido extra político; las campañas se han convertido básicamente en una puja por demostrar quién tiene más antecedentes turbios para ser mostrados. Hay una competencia por ver quién puede mostrar mayores grados de honestidad frente

a la opinión pública; en general el electorado medio elige en términos de atributos personales y especialmente de atributos vinculados con la condición de honorabilidad de la dirigencia, no de las propuestas que encarnan.

Como conclusión, lo que yo diría es que la agenda sudamericana parece dominada hoy por la cuestión de la gobernabilidad. Existe por doquier un creciente malestar social y, sin duda, la tensión entre democracia y globalización, o entre la creciente exclusión asociada a la desigual incorporación a la economía, es una de las cuestiones visiblemente irresueltas para nuestro sistema político. Más aun, sospecho que en la resolución hasta ahora no lograda de esa ecuación entre globalización y profundización de la calidad de la democracia reside buena parte de la baja legitimidad, salvo honrosas excepciones, de tales políticos y en su incapacidad para percibir las nuevas expectativas de justicia y reparación social, tanto como de conseguir dotar a la política del poder de un nuevo sustrato ético y moral. Creo que de alguna manera ese es el desafío que hoy enfrentan las democracias latinoamericanas. Los cambios que se han producido, tanto en el plano institucional como en el económico, del retorno de la democracia hacia los 80, sin duda alguna han resultado insuficientes para perfilar un nuevo orden social y económico inclusive; un ordenamiento estatal al mismo tiempo legítimo y eficiente. Sin lugar a dudas, se han producido algunos avances en lo político institucional y en la cultura democrática del conjunto ciudadano, pero aún persisten prácticas políticas marcadas por el estilo clientelar y patrimonialista.

Los valores autoritarios persisten en importantes sectores de la población. Les decía antes que hay una demanda de un nuevo ordenamiento, un nuevo tipo de relación entre Estado y sociedad civil, entre representantes y representados. Estamos ante una situación paradójica; para un conjunto importante de actores so-

ciales, la democracia se ha convertido en una contradicción en sí misma. En esto, no sé si estamos frente a estas demandas y a posibilidades de un cambio de formato democrático, que lo haga más eficaz ante los desafíos que enfrenta el planeta con una mirada hacia el próximo siglo. Aparentemente, estamos encerrados en una situación de tensión entre dos dimensiones de un mismo fenómeno, que debería poder integrarse en la búsqueda del bien común y que tiene que ver con el desarrollo de nuestras sociedades y la profundización de sus sistemas democráticos.

**P.** Dudo mucho que nos pongamos de acuerdo como argentinos, pero vamos a tratar de hacer de la mejor manera posible. No quiero ser agresivo; desde ya les declaro que desde 1958 en adelante, generación a la que pertenezco, no he vivido en ningún momento épocas de estabilidad institucional; por lo menos yo no la he conocido, relacionando esta apreciación con lo que usted dijo de que nuestros padres vivieron mejor que nosotros; puede que sí, hay que aceptar que en alguna medida nos dieron cosas que ellos no tenían; mi padre fue inmigrante, provengo de la primera generación de extranjeros en la Argentina y ellos me dieron cosas que no tenían, por ejemplo, la educación y eso mi padre no la tuvo. Me dieron otros valores, la posibilidad de tener cultura que eso él no la tuvo; todo eso me benefició, pero en lo demás vivían mejor que nosotros, de una forma más simple, humana, más de persona, dignamente como persona. Eso es lo que mi padre me enseñó, vivir con dignidad; por otro lado, le aclaro que desde hace muchos años que no creo en la política ni en los políticos. Hace muchos años que no voto ni estando en Buenos Aires ni fuera de la Argentina; y aun más, muchas veces, y esto lo digo con total responsabilidad, me he sentido muy mal como argentino y muchas veces he tenido ganas de renunciar a la ciudadanía argentina. Muchas veces me da vergüenza ser argentino; no me siento argentino, cosa que mi padre sí.

**GR** En realidad, no tengo claro por qué dice disentir conmigo, porque dije exactamente lo que usted está planteando, tal vez lo manifestamos en lenguajes distintos. La mayoría de la población opina como usted, que la generación de sus padres vivía mejor, que la calidad de vida que ellos pueden tener en este momento es menos satisfactoria. No existen diferencias aparentemente entre sus dudas y lo que yo planteaba en mi exposición.

**P.** Quisiera una aclaración, cuando hablas del tema de la situación sociopolítica en la Argentina, señalabas que en Chile y Uruguay había cierta estabilidad política, ¿es eso así? ¿Lo entendí correctamente?

**GR.** De hecho, los niveles de estabilidad política de Chile y Uruguay, cuando uno mira la región y el impacto de la crisis de 2001 y 2002 en Argentina, sobre todo su onda expansiva en el Uruguay, es posible constatar que dicho país pudo resolver y enfrentar la situación de manera calma, mucho más racional, de lo que se dio en Argentina; pero hay una cosa que obliga a extender la exposición que acabo de dar. Mi preocupación, y es sobre ese aspecto que traté de centrar la atención, tiene que ver con el cambio que comienza a perfilarse frente a electorados cada vez más intemperantes y cada vez menos dispuestos a confiar en sus partidos políticos y las estructuras de intermediación; sobre todo, más intemperantes y con una influencia muy directa sobre los medios de comunicación, lo que disminuye las posibilidades de establecer agendas, temas y sobre todo humores sociales más cooperativos. En esto, se torna evidente la imposibilidad de sostener la gobernabilidad frente a situaciones de crisis por inexistencia de partidos políticos o un sistema político fuerte. La asociación entre países con estructura de partidos o sistemas más estables y situaciones de estabilidad es recurrente en la región; eso es lo que planteaba. Fundamentalmente, el riesgo es estar frente a demandas de cambio en el formato de las democracias

representativas que conocemos; en tal caso los resultados son inciertos.

**P.** Me place felicitar a la expositora por el contenido y desarrollo de su disertación. En la misma ha hecho una serie de afirmaciones con relación a que la política democrática se ha vaciado de contenido; posteriormente, se siguió afirmando que lo político se ha convertido en una especie de gerenciamiento a través de los partidos políticos manteniendo el status quo. Yo comparto la idea que estamos viviendo esa situación. Hay como un degradamiento de la acción política y del valor de lo político, pero el problema es a qué se debe eso. Acá quiero plantear una conjetura; creo que en las últimas décadas se ha venido en forma sistemática como adormeciendo un valor fundamental que se superpone a lo que debería ser un valor que tiene que volver a ocupar una posición de paradigma: el republicanismo; se debe rescatar el valor del republicanismo. ¿Por qué digo esto? No he escuchado en ninguna de las exposiciones hechas en este seminario una mención sobre el poder del soberano; allí radica realmente el punto de inflexión. Si bien el poder soberano ha pasado del poder soberano del rey en las monarquías, a los principados y finalmente a los gobiernos autoritarios, ahora ese poder ha llegado al pueblo. El pueblo, actualmente, es el sujeto de ese poder soberano y en la medida en que nosotros rescatemos y valoricemos ese poder soberano, entonces estaremos estimulando y optimizando justamente esos valores que deseamos instalar. Porque la democracia ya sería una consecuencia de ese poder. Por todo esto, pienso que se debería instalar de nuevo en estas agendas el valor del republicanismo y el poder soberano del pueblo, para que ese pueblo se sienta con el poder suficiente de ser un actor verdadero para poder reclamar y hacer valer sus derechos.

**GR.** Creo que el tema republicano pasa por otro lugar; entiendo que ahora hemos mejorado y profundizado una dimen-

sión de la calidad democrática vinculada a la dimensión participativa; donde tenemos problemas es en el otro eje o en la otra dimensión de la democracia que tiene que ver con la representación; pero realmente lo que uno observa en la mayoría de los países es que hay un activismo cívico muy importante. El ciudadano medio no se ha retirado cínicamente ni mira los procesos electorarios de espaldas. Creo que la preocupación por el formato republicano que comparto, tiene menos que ver con el aspecto de la representación que con el aspecto de la independencia de poderes, que es un tema que no hemos profundizado en la charla, pero que se debería ahondar y focalizar. Pero sí ha habido una mejora en la performance democrática en estos años, eso se ha dado básicamente en la dimensión participativa y representativa.

**P.** Felicito a la expositora; con respecto al tema político que es muy trascendente, resulta claro que en todos nuestros pueblos latinoamericanos la decadencia de los partidos políticos y el surgimiento de actores independientes que sin ser políticos lleguen al poder, se dan porque la representación habitual tradicional de estos partidos se ha ido desgastando a tal punto de no poder llenar las reclamaciones del pueblo a quien representa. Hecha esta consideración, quiero hacer una consulta a la expositora o a cualquiera de los panelistas, si ven con buenos ojos la constitución de la República Bolivariana de Venezuela, y el principio de que el mandante, en este caso el pueblo, si el gobierno no satisficiera el mandato del pueblo, éste tendría todo el derecho de revocar su mandato, tanto en lo que se refiere al que corresponde al presidente o a los parlamentarios. Eso, lo ven ustedes bien o no, si o no; en su defecto, qué otra posibilidad usted percibe ahora que como lo ha destacado ya no se dan los golpes militares; el hecho es que en los últimos 14 ó 15 años ha habido interrupciones de más de una docena de países. ¿Cuál sería la solución para ustedes, aparte de estas revueltas o golpes civiles que han despla-

zados a gobiernos democráticos constitucionales. si no se acepta la revocatoria como un mecanismo de salida?

**GR.** Es una definición política la que usted pide, pero se la voy a dar. No creo en la democracia puramente representativa; creo que ciertas formas de democracia directa de alguna manera refrescan, activan y le hacen muy bien a la democracia. Así que, fundamentalmente en lo que se relaciona con la democracia representativa. creo que se deben reconstruir los partidos políticos; hay que volver a dotar a la política de sentido; hay que dotar a la política de valor como instrumento de transformación. Para eso, tenemos que volver a llenar la política de ideología; por supuesto que hay que resignificar el concepto de ideología a partir de lo que lamentablemente sucedió allá por los finales de los 80; pero de todas maneras me parece que es el desafío de la próxima década y de eso va a depender fundamentalmente que sostengamos la gobernabilidad de nuestros países.

## Domingo Rivarola

### CLAUSURA

Mi tarea, al concluir este evento es la de proceder a su clausura. Lo hago a pedido del Señor Ministro de Relaciones Exteriores y de la Ministra de Educación y Cultura, quienes dieron inicio al seminario, con sus respectivas exposiciones pero que, debido a sus compromisos oficiales no pudieron participar con nosotros en este acto final. De igual manera, el Embajador Luis Maira tuvo que regresar con antelación a la sede de sus funciones en la ciudad de Buenos Aires.

A finalizar este encuentro conviene resaltar la relevancia del seminario realizado, altamente enriquecedor dada la significación del problema de la integración para el Paraguay en esta coyuntura y por la excelencia de quienes intervinieron tanto en las exposiciones como en los debates. Por otra parte, no menos importante ha sido el hecho que esta jornada representa el comienzo de las actividades de FLACSO en el Paraguay, que sin lugar a dudas constituirá un aporte de gran importancia al avance académico de nuestro país.

Tal como se destacó y se infiere del contenido de todas las exposiciones y comentarios, la integración no constituye un fenómeno exclusivamente técnico; no se la debe considerar como

una cuestión de ingeniería; la integración es, a todas luces, un aspecto que tiene raíces políticas profundas. Es a partir de ese criterio fundamental que se plantean dos grandes tipos de requerimientos, como visión de futuro: por un lado, la necesidad de consolidar una firme voluntad política como requisito fundamental para avanzar en el camino de la integración, y por otro lado, la de ahondar en la comprensión de la naturaleza y la magnitud de los desafíos a los que da lugar este complejo problema. Es precisamente en este escenario que se dará la valiosa participación institucional de la FLACSO/Paraguay y de todo el sistema que a lo largo de América Latina conforma la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

La presencia de FLACSO en Paraguay requiere de una aco-tación adicional. Se trata de una reafirmación del valor del pensamiento en toda actividad humana, como un instrumento esencial para generar cualquier proceso de transformación, en el plano individual o colectivo. Tal convicción contrasta de manera directa con la manifiesta desvalorización del conocimiento y del pensamiento crítico que el autoritarismo dejó como legado. En ese orden, en la sociedad paraguaya todavía se mantiene una actitud negativa que reduce la reflexión y la racionalidad a algo banal y prescindible. En consecuencia, se sobreestima el voluntarismo y la validez de la acción *per se*. El caso es que, en este contexto que imperó por casi medio siglo, la marcha del país se dio por el conducto de las órdenes y consignas, dejando ínfimos espacios al pensamiento, el pluralismo y a la actitud crítica.

Recuperar la certidumbre significa recuperar el pensamiento. Ese es el compromiso asumido por la FLACSO al iniciar sus actividades en el Paraguay. Gracias por la participación de todos ustedes.



**EDICIONES Y ARTE S.A.**  
Manuel Domínguez 951 c/ EE.UU.  
Tel. 443 783 ● Fax: 445 862  
E-mail: [edicionesyarte@par.net.py](mailto:edicionesyarte@par.net.py)  
Asunción - Paraguay

*Impreso en el mes de Mayo de 2007*