

# INFORME *INTEGRAR*

INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES  
UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA  
IIL-FCJS-UNLP  
CALLE 10 Nº 1074 – (1900) LA PLATA – REPÚBLICA ARGENTINA  
TEL/FAX: 54-0221-421-3202  
E-MAIL [integra@netverk.com.ar](mailto:integra@netverk.com.ar)  
[www.iil.org.ar](http://www.iil.org.ar)

*Nº 59 – FEBRERO DE 2010*

## SUMARIO

- **EL MERCOSUR COMO UN PROCESO DE CONSTRUCCIÓN EXPANSIVO. LECCIONES PARA LAS ELITES NACIONALES DEL CONOSUR**
- **PUBLICACIONES**
- **INFORMACIÓN INSTITUCIONAL**

## EL MERCOSUR COMO UN PROCESO DE CONSTRUCCIÓN EXPANSIVO. LECCIONES PARA LAS ELITES NACIONALES DEL CONO SUR

ALDO JAVIER LOPEZ

### INTRODUCCIÓN

El proceso de integración regional del Cono Sur, iniciado a mediados de los años ochenta tras la restauración de la democracia y la desactivación de antiguas hipótesis de conflicto, ha atravesado diferentes estadios, experimentando situaciones de *expansión*, *acumulación* y *reabsorción*. Esto se ha debido a que los actores nacionales fueron incapaces de construir intereses e identidades colectivas de carácter regional. Esto ha repercutido de forma negativa sobre el esquema de integración, generando de este modo un proceso cíclico que atenta contra el éxito del mismo. Este fenómeno, puede ser analizado en su causa desde una perspectiva neofuncionalista, y desde su solución, desde una mira constructivista.

El enfoque *neofuncionalista* es una corriente teórica que nace en los años cincuenta del siglo pasado de la mano de HAAS (1958), como producto del *behaviorismo* estadounidense y como crítica al enfoque *funcionalista* desarrollado en el periodo de entreguerras por MITRANY (1933). Desde esta perspectiva, la integración se presenta como una variable dependiente, la cual está condicionada por una serie de variables independientes, y conforme a ello, adopta formas caracterizadas por la *expansión*, la *acumulación* o la *reabsorción* (Conf. SCHMITTER, 1970:868).

El concepto de *expansión* refiere a un aumento en el alcance de las funciones desempeñadas por una organización integrativa, pero con un correlativo crecimiento de autoridad; en cambio, cuando se alude al término *acumulación*, se refiere a un proceso en el cual existe un aumento de autonomía en la decisión y autoridad del esquema de integración; y finalmente, la noción de *reabsorción* da cuenta de una retracción del proceso, tanto en el alcance de las funciones, como en la autoridad de la organización integradora.

Por lo expuesto, con la finalidad de argumentar de manera lógica y con mayor amplitud estas ideas, este artículo, además de la presente introducción y las conclusiones, se encuentra seccionado en tres apartados. El primero refiere a un encuadre teórico determinado por el *neofuncionalismo* y su antecesor teórico, el *funcionalismo*; luego se analiza la importancia de la construcción de valores regionales y de una identidad colectiva para detener los retrocesos cíclicos del proceso; finalmente, se examina la trayectoria del proceso del Cono Sur desde una perspectiva neofuncionalista y constructivista, utilizando las categorías *expansión*, *acumulación* y *reabsorción*.

### 1. FUNDAMENTOS TEÓRICOS

Los acontecimientos que se suscitaron en Europa Occidental a partir de 1945 ofrecen un atractivo conjunto de eventos para estudiar el fenómeno de la integración regional. Efectivamente, el

---

\* Licenciado en Relaciones Internacionales. Magister en Integración Latinoamericana del Instituto de Integración Latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata.

proceso extraordinario de cooperación y la posterior institucionalización, manifestada inicialmente en la CECA (Comunidad Europea del Carbón y del Acero) y más tarde en la CEE (Comunidad Económica Europea) y el EURATOM, representaron un fenómeno realmente novedoso.

Tales eventos fueron percibidos como un experimento radical, sobre todo desde el punto de vista de del contexto internacional de la segunda posguerra. La experimentación de los seis miembros originales representó una tendencia que vendría a afectar a otras partes del mundo, aunque en condiciones diferentes. El proceso europeo ha sido un fenómeno histórico que ha surgido en un contexto específico, sin precedentes históricos y sin paralelismos contemporáneos. Sin embargo, los trabajos de DEUTSCH (1957), HASS (1961, 1968), SCHMITTER (1970) y NYE (1971) aspiraron explícitamente a que el estudio del particular caso europeo genere hipótesis para el análisis de la integración en otras áreas geográficas. De hecho, HASS afirma que los bloques regionales tienen la potencialidad de convertirse en “*islas de cooperación*” que podrían construir puentes hacia una paz universal (HAAS, 1961). Asimismo, también PENTLAND comparte tal idea e introduce el concepto de “*regionalismo comparado*” (PENTLAND, 1973).

Si bien en el ámbito disciplinario de la teoría de las relaciones internacionales no existe unanimidad respecto al significado del concepto de integración, sí hay mayor acuerdo en referencia a su análisis. La mayoría de los autores afirman la necesidad de analizar a la integración como *proceso*, en lugar de la integración como resultado o situación estática. Esta metodología pone énfasis en las variables que caracterizan el desarrollo del proceso. En este marco, el *neofuncionalismo* trata a la integración como un proceso en el que las partes rediseñan progresivamente sus intereses en términos de orientación regional en reemplazo de una orientación nacional.

El representante más importante del neo funcionalismo es HAAS (1958; 1964; 1967; 1968; 1976; 1979), quien definió al proceso de integración como un “*proceso por el cual los actores políticos de varias unidades nacionales distintas están convencidos de desviar sus lealtades, expectativas y actividades políticas hacia un nuevo centro, cuyas instituciones poseen o demandan jurisdicción sobre los Estados nacionales preexistentes*” (HAAS, 1958: 16). Esta definición coloca el énfasis en las lealtades al proceso, las cuales dependen de las expectativas de ganancias o pérdidas que tienen los actores nacionales involucrados en la experiencia integrativa. Es decir que, a diferencia de lo plantado por MITRANY (1948), ello ocurre por motivos materiales y no por motivos altruistas, debido a que prevén que las instituciones supranacionales son la mejor vía de satisfacer sus intereses particulares.

Mencionar a MITRANY (1948), es hacer referencia al padre intelectual y mayor exponente del *funcionalismo*, antecedente teórico más importante del *neofuncionalismo*. Por ello, es importante para el presente trabajo referirse a esta línea teórica. En palabras de PENTLAND (1973), “*el funcionalismo se inspira en la ética reformista del fabianismo británico y en las ideas sobre la reconstrucción de la sociedad internacional desarrolladas por autores como Saint Simón*” (PENTLAND, 1973: 364). Los trabajos de su mayor exponente se elaboran en el período de entreguerras (MITRANY, 1933,1943). En ellos claramente existe una conexión temática entre el pensamiento idealista del período de entreguerras y los trabajos de MITRANY. Sin embargo, para este académico rumano, el punto inicial no debe ser la cuestión sobre la forma “*ideal*” de la sociedad internacional, sino cuál debería ser su “*función esencial*” (MITRANY, 1933:103). El postulado inicial del funcionalismo se basa en tres afirmaciones (Conf. DEL ARENAL, 2005: 262):

- § *El Estado aparece cada vez más inadecuado para satisfacer las necesidades de su población.*
- § *El proceso político hacia la integración descansa en una base socio-económica.*
- § *La posibilidad de conflicto entre los Estados sólo desaparecerá cuando la sociedad internacional se haya organizado en una vía funcionalista, caracterizada por un conjunto de organizaciones satisfaciendo la multiplicidad de necesidades.*

Estas afirmaciones le permiten a MITRANY (1948) elaborar la denominada doctrina de la “ramificación”, por la cual el progreso de la colaboración en un área técnica lleva a un proceder semejante en otras áreas. La cooperación funcional en un área genera una necesaria cooperación funcional en otra área, es decir, que el proceso de integración regional es acumulativo, y que eventualmente podría conmovir incluso a la propia soberanía del *Estado Nación*, de allí su contraposición con las teorías realistas de las relaciones internacionales<sup>1</sup>. Aquello implica que, “*la actual lealtad al Estado de los individuos es progresivamente reemplazada por nuevas lealtades hacia las unidades que van formándose, pudiendo desembocar en una nueva sociedad internacional funcional, en el que las unidades estarán basadas no en criterios territoriales, sino funcionales*” (MITRANY, 1933: 16).

Sin embargo, este enfoque demostró ser insuficiente para explicar los procesos de integración. En ese sentido, en la década del sesenta, con algunos años de experiencia de la integración europea, se origina una nueva corriente que, si bien parte de algunas bases funcionalistas, redefine el foco dándole relevancia a lo político por encima de los aspectos técnicos. De este modo nace el *neofuncionalismo*, una combinación de la tradición federalista relativa a la unificación política y económica, con énfasis en el cambio gradual y acumulativo como respuesta a las necesidades que se desarrollan en los sectores económicos y técnicos. Como apunta DEL ARENAL (2005), “*el prefijo neo se refiere a una revisión de la visión del proceso integrativo propio del funcionalismo en el sentido construir una nueva teoría basada en planteamientos en cierta medida diferentes*” (DEL ARENAL, 2005: 263). En este sentido, existen diferencias y similitudes entre ambos enfoques (Conf.PENTLAND, 1973: 364-368):

- § *Ambos ven a la integración como un desarrollo gradual y acumulativo a través de los lazos que se van estableciendo, aunque el enfoque neofuncionalista atribuye al proceso un carácter menos natural y más político.*
- § *Ambos acentúan los elementos instrumentales y utilitarios de la política a costa de lo no racional y simbólico.*
- § *Ambos se preocupan de la interacción de los grupos de interés y de los tecnócratas internacionales, aunque los neofuncionalistas acentúan más el aspecto conflictivo que los intereses comunes.*
- § *Ambos se basan en la fuerza impulsora de las condiciones socio-económicas para estimar que el proceso de integración está en marcha.*
- § *El funcionalismo es prescriptivo y práctico, mientras que el neofuncionalismo construye un modelo teórico conductista basado en la cuantificación y la indagación empírica.*
- § *El neofuncionalismo pone énfasis en el proceso político antes que en el contenido y las consecuencias.*

---

<sup>1</sup> Según esta escuela, el Estado Nación es el actor determinante en el sistema internacional, en el cual la competencia y la lucha se impone sobre la cooperación.

Desde su obra *Beyond the Nation State*, HAAS (1968) introduce el concepto de “*derrame*”, como la lógica expansiva de la integración sectorial donde los agentes, sobre la base de sus percepciones inspiradas en los intereses, desean adaptar lecciones integrativas aprendidas en un contexto a una nueva situación. Sus percepciones son producto de estudios sobre el comportamiento de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA), y posteriormente, de la Comunidad Económica Europea (CEE), donde percibió que existía una marcada tendencia en las personas que habían experimentado ganancias de las instituciones supranacionales en un sector, a favor de la integración en otros sectores, es decir que aquellos que en los albores de la integración europea se oponían al proceso de integración, al ver las ganancias obtenidas, se volcaron fervientemente a defender el proceso y proponer su ampliación a otros sectores. (Conf. HAAS, 1968:283-317).

Sin embargo, a mediados de la década del setenta, a pesar de verificar la existencia de un cierto “*derrame*” en la Comunidad Económica Europea con la implementación del arancel externo común, la libre movilidad de personas y la política agrícola común, se observó que el proceso tenía sus límites debido a las percepciones de ganancia o pérdida de las elites nacionales. A medida que avanzaba el proceso, se presentaban temas que enfrentaban a los gobiernos nacionales y que impedían el desvío de sus lealtades nacionales hacia entidades regionales de carácter supranacional, como la adopción de una política monetaria común.

En este contexto, HAAS propuso el concepto de “*vinculación de temas fragmentados*” (HAAS, 1976: 184), que ocurre cuando se cuestionan los viejos objetivos, y nuevos objetivos claman por ser satisfechos debido a que la racionalidad aceptada como adecuada en el pasado cesa de ser una guía legítima para la acción futura. Siguiendo al autor, un proceso de integración que se construye y se proyecta desde intereses transitorios, en consecuencia, está destinado a ser un proceso frágil, susceptible de revertirse. (HAAS: 1976) En este sentido, puede producirse un fracaso del proceso de integración a causa de los cambios en la naturaleza de los actores intervinientes, así como en las expectativas de ganancias depositadas en el esquema de integración, o porque las soluciones ya no son regionales. (Conf. HAAS: 1979). Es por ello que el proceso de integración puede derivar en una *expansión*, en una *acumulación* o en una *reabsorción* (SCHMITTER, 1970: 868). Es importante mencionar que estas reformulaciones parciales sobre cuestiones relacionadas con la idea neofuncionalista de la lealtad y la experiencia empírica de la CEE, también surgieron en el contexto de procesos análogos en otras partes del mundo, como es el caso de los procesos de integración en América Latina (HASS, 1968).

## **2. LA IMPORTANCIA DE LOS VALORES REGIONALES Y DE UNA IDENTIDAD COLECTIVA**

Más allá de la conceptualización efectuada por HAAS (1958), el proceso de integración puede definirse también como la construcción de lazos comunitarios de carácter político con instituciones centrales de toma de decisiones dotados de competencias vinculantes, de métodos de control para determinar la asignación de valores a nivel regional y de mecanismos eficaces de construcción de consensos (HARRISON,1974).

En este marco, como bien lo ilustra LINDBERG, “(...) *la esencia de la integración política es la emergencia o creación en el tiempo de procesos colectivos de toma de decisiones, es decir, instituciones políticas a las que los gobiernos delegan la autoridad de tomar decisiones (...)*” (LINDBERG, 1970: 652). En este sentido, y retomando los planteos de HAAS (1968) con respecto

a la fragilidad de un proceso fundado sobre intereses perecederos, es de capital importancia asumir la doble necesidad de fomentar identidades regionales capaces de superar los intereses fugaces, como así también, construir mecanismos efectivos para llegar a decisiones colectivas disímiles de las soluciones nacionales.

Del mismo modo, se comparte la impresión de HAAS (1968) con referencia a que la supranacionalidad es la respuesta regional más adecuada al Estado nacional que ya no es capaz de realizar los objetivos de bienestar dentro de sus propias fronteras nacionales. Asimismo, se afirma que es fundamental para la supervivencia del esquema de integración un administrador eficiente de los costos y beneficios del proceso. Si no ocurriese ello, como advierte GENCO (1980), el proceso de integración se enfrentaría a liderazgos nacionales que podrían guiar o desviar el proceso, como así también, se presentarían circunstancias externas que pueden afectar el camino integrativo (Conf. GENCO, 1980: 57-59. cit. en DEL ARENAL, 2005:261).

Desde un punto de vista constructivista, las instituciones internacionales pueden transformar las identidades nacionales y los intereses efímeros de los Estados. A partir de esta óptica, los Estados actúan de manera diferente frente a otros Estados, según sean considerados amigos o enemigos (Conf. WENDT: 1992). En palabras de WENDT, *“los significados colectivos son los que constituyen las estructuras que determinan las acciones y los actores adquieren sus identidades propias participando en estos significados colectivos (...).”* (WENDT, 1992:398). Esto implica que los intereses de los Estados no están dados, sino que se van construyendo a partir de su interacción con otros Estados y esto significa también que pueden ir cambiando a lo largo del tiempo. Si bien las identidades se van construyendo socialmente, esto no implica que estas sean maleables, *“una vez constituido el sistema social, confronta a sus miembros con hechos que refuerzan ciertos comportamientos, y la psicológica, los cambios sistémicos pueden ser frenados por actores interesados en mantener roles estables”* (WENDT, 1992:398). La estructura de intereses e identidades da por sentado la construcción de una institución, la cual posee una fuerza motivacional en virtud de la socialización de los actores en el conocimiento colectivo. Aquí, se transforman las identidades egoístas en identidades colectivas. De este modo, el proceso por el cual los egoístas aprenden a cooperar es al mismo tiempo un proceso de reconstrucción de sus identidades.

En este sentido, para que tenga lugar la transformación de los actores, WENDT afirma que es necesario que se cumplan dos condiciones: *“debe haber una razón para pensar en uno en nuevos términos y los costos del cambio de rol deben ser mayores que las ganancias”* (WENDT, 1992:419). Desde este punto de partida, el proceso de transformación recorre cuatro etapas: *“primero se da una ruptura de los consensos sobre compromisos de identidad(...) luego tiene lugar un examen crítico de las viejas ideas sobre uno y los otros y de las estructuras de interacción en las que se basaban estas ideas y posteriormente, a partir de la crítica se da una identificación de nuevas formas de ser y aspiraciones, por último como no es suficiente repensar las ideas propias sobre uno y los otros porque las viejas identidades eran sostenidas por sistemas de interacción con otros actores, es necesaria la práctica propia para inducir cambios en los otros que conlleven a nuevos sistemas de interacción”*(Conf.: ídem, 420-421). Este largo proceso de construcción de identidades e intereses implica un conocimiento compartido entre los actores que participan en el proceso, en los recursos materiales y prácticas regulares. (Conf.: WENDT, 1995:71)

### 3. LA TRAYECTORIA DE LA INTEGRACIÓN EN EL CONO SUR

Como se ha expuesto oportunamente, los aportes teóricos efectuados por la corriente funcionalista pueden ser aplicados en casos extraeuropeos. En este sentido, es una importante contribución relatar y analizar los esfuerzos de los gobiernos del Cono Sur en pos de una integración regional desde la perspectiva neofuncionalista, caracterizando las etapas por las cuales ha transitado el proceso. Como así también, verificar la construcción de una identidad regional desde una mirada constructivista.

No existe consenso con referencia al punto de partida del proceso de integración regional en el Cono Sur. No obstante, un comienzo aceptable puede ser la década del setenta, en la cual Uruguay profundizó su relacionamiento comercial con Brasil a través del Protocolo de Expansión Comercial (PEC) y con Argentina a través del Convenio Argentino Uruguayo de Cooperación Económica (CAUCE). Una década después, del mismo modo Argentina y Brasil suscribieron veinticuatro protocolos bilaterales entre 1984 y 1989, en los que se regulaban diversas áreas. El Acta de Iguazú, firmada por ALFONSÍN y SARNEY en 1985, y la puesta en marcha del Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE) en 1986, representan hitos claves del proceso. El PICE es uno de los acuerdos más importantes ya que tenía como objetivo proporcionar un espacio económico común, con la apertura selectiva de los respectivos mercados y el estímulo a sectores específicos de la economía de ambos países.

En 1988 Argentina y Brasil firmaron el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo, para la liberación comercial en un espacio común en el plazo de diez años. De la misma forma, en diciembre de 1990, se firmó el Acuerdo de Complementación Económica N° 14, en el ámbito de la ALADI, el cual fue en definitiva el principal estímulo para la creación del MERCOSUR. En ese mismo año, representantes de ambos países se reunieron con autoridades de Paraguay y Uruguay, ocasión en la cual estos últimos expresaron la firme disposición de sus países de incorporarse al proceso bilateral en curso. Se convino entonces que era ineludible suscribir un acuerdo cuatripartito.

En este sentido, el 26 de marzo de 1991 se convergió en el Tratado de Asunción de 1991, donde la Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay fundaron el MERCOSUR. El objetivo primordial del Tratado de Asunción es la integración de los cuatro Estados partes mediante la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos, el establecimiento de un Arancel Externo Común (AEC) y la adopción de una política comercial común, la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales y la armonización de legislaciones en las áreas pertinentes (Conf.: [www.mercosur.int](http://www.mercosur.int)).

Este proceso parece indicar que las elites de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay observaron los beneficios de la integración, y consecuentemente, sobre la base de percepciones inspiradas en intereses, se produjo una lógica *expansión*. Estos indicadores permiten visualizar, en términos de SCHMITTER (1970), que en esta primera etapa 1985-1994, el proceso de integración regional presentó una *expansión*, al aumentar el alcance de las funciones desempeñadas por la estructura y con su correlativo crecimiento de autoridad. De este modo, el MERCOSUR experimentó un “*derrame*”, el cual se materializó en la eliminación de los aranceles intrazona para la gran mayoría del universo arancelario, lo que originó un rápido crecimiento de los flujos comerciales intrabloque.

Hacia 1994 comenzó una nueva etapa, la cual se desarrolló hasta 1998. La idea de una nueva etapa se asienta sobre la Cumbre de Presidentes de Ouro Preto, de diciembre de 1994, en la cual

se aprobó un Protocolo Adicional al Tratado de Asunción - el Protocolo de Ouro Preto - por el que se establece la estructura institucional del MERCOSUR y se lo dota de personalidad jurídica internacional. A través de este instrumento, se puso fin al período de transición y se adoptaron los instrumentos fundamentales de política comercial común que caracterizan a la unión aduanera. En palabras de LINDBERG (1970) y HARRISON (1974), se crearon instituciones centrales de toma de decisiones y mecanismos de construcción de consensos. Cabe destacar que, a diferencia de lo planteado por HAAS (1958), estos órganos fueron intergubernamentales y no supranacionales. Sin embargo, más allá de característica propia del proceso mercosuriano, este proceso de construcción institucional puso en claro que las elites nacionales dieron inicio a una etapa caracterizada por una *acumulación*, debido a que se logró un aumento de autonomía en la decisión y autoridad del esquema de integración.

Sin embargo, en una tercera etapa, la cual comenzó hacia 1998 y concluyó en 2005, los países del MERCOSUR comenzaron a sufrir fuertes crisis coyunturales, importante caída de los niveles de actividad y comercio, y ahondamientos de las asimetrías subyacentes. En este marco, los actores nacionales empezaron a cuestionar los viejos objetivos, y nuevos objetivos clamaron por ser satisfechos debido a que la racionalidad aceptada como adecuada en el pasado cesó de ser una guía legítima para la acción futura, tornando frágil al proceso. En este contexto, se produjo una *“vinculación de temas fragmentados”* (HAAS, 1967:324, cit. en DOUGHERTY y PFALTZGRAFF, 1993:453) que derivó en una *“reabsorción”* en el alcance de las funciones, como así también, en la autoridad de la organización integradora.

No obstante, hacia el 2005, se inició una nueva etapa, en la cual se manifestó una notable recuperación de las economías mercosurianas, basada especialmente por las exportaciones extrazona. En palabras de PEÑA (2005), tras la Cumbre de Montevideo de 2005, el MERCOSUR entró en una nueva etapa que se justificó en las siguientes razones:

§ *La primera es que se han dado significativos pasos para consolidar la unión aduanera (Decisión CMC 37/05, que reglamenta, entre otros aspectos, la eliminación del doble cobro del arancel externo común), sin perjuicio de mantener su flexibilidad (Decisiones CMC 33/05, regímenes especiales de importación; 39/05, bienes de informática y telecomunicaciones, y 40/05, bienes de capital), y para centrar la construcción del espacio económico común, en instrumentos de transformación productiva conjunta y de tratamiento de asimetrías estructurales (Decisión CMC 24/05, que reglamenta el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR).*

§ *Se firma el Protocolo que crea el Parlamento del MERCOSUR, que implica reafirmar la voluntad política de fortalecer y profundizar el proyecto estratégico; la aprobación de las Reglas de Procedimiento del Tribunal Permanente de Revisión (Decisión CMC 30/05), órgano principal del Protocolo de Olivos sobre solución de controversias, y la creación de un grupo de alto nivel para elaborar una propuesta integral de reforma institucional del MERCOSUR (Decisión CMC 21/05).*

§ *La tercera razón es que se ha abordado la compleja tarea -prevista en el momento fundacional- de incorporar nuevos países miembros. Al respecto se aprobó la reglamentación del artículo 20 del Tratado de Asunción -que es el que prevé la adhesión de nuevos miembros (Decisión CMC 28/05)-, estableciendo pasos a desarrollar y requerimientos a cumplir para concretar la respectiva adhesión, proceso que debe culminar con la firma de un Protocolo a ser aprobado, luego, por los respectivos Congresos. Se inició, además, el camino para incorporar a*



*Venezuela, país que tendrá un estatus transitorio especial que le permitirá participar de los órganos con voz pero sin voto (Decisión CMC 29/05 y firma de un acuerdo marco).*

En este contexto, en términos de HAAS (1958) y SCHMITTER (1970), se generó un potencial *spillover* en el campo social, político y económico. No obstante, actualmente, frente a la nueva crisis internacional, los actores nacionales nuevamente tienden a replantear sus lealtades al proceso de integración, donde los intereses efímeros tornan al proceso inestable y cíclico. Como apunta PEÑA, “*en el espacio regional latinoamericano, así como en sus múltiples espacios subregionales, existe una creciente insatisfacción (...) en algunos de los países por los resultados obtenidos con los procesos actualmente en desarrollo*” (PEÑA, 2009:1).

En consonancia con lo arriba descrito, las investigaciones efectuadas por el Centro Brasileño para las Relaciones Internacionales (CEBRI) sobre la percepción que tiene la “*comunidad brasileña de política externa*” sobre el MERCOSUR ilustran tal situación (DE SOUZA, 2009). Las investigaciones demostraron que en 2008 apenas 38% de los entrevistados creían que Brasil precisa del MERCOSUR para negociar acuerdos comerciales. Es importante destacar que en 2001 ese índice era del 72%. Asimismo, en una evaluación general, 91% de los entrevistados en 2001 creían que el impacto de MERCOSUR sobre Brasil era benéfico. Sin embargo, en 2008, apenas el 78 % tenían esa opinión. Como bien lo explica DE SOUZA (2009), prevalece en la elite brasileña la idea de que Brasil está desperdiciando oportunidades por subordinar sus intereses a los de sus socios del MERCOSUR.

Desde el lado argentino, el panorama no es muy diferente. Según Líderbarómetro, una encuesta sistemática efectuada a dirigentes y funcionarios políticos argentinos elaborada por MORI Argentina y CIPPEC (2006), expone también un retroceso sobre la importancia del MERCOSUR para la clase dirigente argentina. En 2005 sólo un 27 % de los entrevistados creía que el principal objetivo que debería perseguir la Argentina con respecto al MERCOSUR era consolidar el proceso de integración. Asimismo, en el mismo año, únicamente el 55 % estimó que el MERCOSUR era beneficioso para la Argentina. En 1999 este porcentaje era del 59% y con la crisis que el esquema experimentó en junio de 2000, ese indicador se desplomó al 19%. Estos datos son alarmantes si se comparan con el período 1995-1998, donde el porcentaje de argentinos con una opinión favorable del MERCOSUR había aumentado en forma sostenida desde el 49% al 67% (Conf.: MORI Argentina y CIPPEC, 2006).

En este marco, pareciera ser que nuevamente se afirman los intereses efímeros y que la construcción de identidades e intereses regionales continúan ausentes. Los roces comerciales entre Buenos Aires y Brasilia, y los constantes reclamos de Asunción y Montevideo, como así también, las dificultades para efectivizar el ingreso de Venezuela como miembro pleno del bloque, dan constancia de una turbulencia representada por una *vinculación de temas fragmentados*.

## **CONCLUSIONES**

Los aportes del neofuncionalismo son esenciales para el análisis de los procesos de integración extraeuropeos. Sí bien el experimento inicial de “*los seis*” y su lógica expansión representaron su campo empírico fundamental, las otras islas de cooperación resultan aptas para aplicar el andamiaje teórico resultante del caso europeo. En este sentido, aplicando los preceptos neofuncionalistas, el proceso de integración en el Cono Sur ha experimentado cuatro etapas bien definidas, con sus correspondientes caracterizaciones. En esta trayectoria, el nivel de

convencimiento de las elites nacionales de desviar sus lealtades, expectativas y actividades políticas hacia un nuevo centro ha sido determinante.

Inicialmente, en la etapa 1985-1994, se desarrolló una *expansión*, evidenciada por un *derrame* funcional, el cual se plasmó en la eliminación de los aranceles intrazona para la gran mayoría del universo arancelario, originando de este modo un rápido crecimiento de los flujos comerciales intrabloque. La segunda etapa, 1994-1998, signada por el Protocolo de Ouro Preto de 1994, demostró un proceso en el cual existió un aumento de autonomía en la decisión y autoridad del esquema de integración, lo cual demuestra una importante *acumulación*. Sin embargo, a diferencia de las lecciones neofuncionalistas, el carácter intergubernamental del diseño institucional se aleja del modelo supranacional. Más allá de ello, las elites nacionales de los dos mayores socios del esquema muestran una creciente percepción positiva respecto al desarrollo del bloque evidenciando en promedio un setenta por ciento de aprobación.

En una tercera etapa, 1998-2005, el proceso experimentó una *reabsorción*. Los países del MERCOSUR comenzaron a sufrir fuertes crisis coyunturales, importantes caídas de sus niveles de actividad económica y comercial, y ahondamientos de las asimetrías subyacentes. Consecuentemente, los actores nacionales comienzan a cuestionar los viejos objetivos, vinculando fragmentadamente los temas de la agenda, tornando inestable al proceso. En cuanto a las percepciones de las clases dirigentes argentina y brasileña, éstas demostraron una creciente apreciación negativa del proceso, llegando en 2001 alrededor del ochenta por ciento.

Luego de la crisis, hacia 2005, se abre una nueva etapa para el MERCOSUR, donde nuevamente se advierte una *expansión*. Su mayor indicador es la Cumbre de Montevideo de 2005, en la cual los miembros del MERCOSUR tendieron a consolidar la unión aduanera; intentaron fortalecer el sistema institucional y abrieron la posibilidad de expandir el proceso hacia otros países de la región. En este ámbito, se recupera la credibilidad de las elites nacionales con respecto al MERCOSUR, alcanzando en promedio el 70% de adhesión. Sin embargo, frente a la crisis financiera, económica y comercial mundial, el esquema de integración, nuevamente, exterioriza signos de *reabsorción*. Una serie de estudios realizados en ambos países exponen una nueva caída en la aprobación del proceso MERCOSUR por parte de las elites nacionales.

Esta evolución demuestra una crisis cíclica que atenta contra el éxito del proceso de integración. Un esquema de integración exitoso debe demostrar que los actores políticos de las unidades nacionales están convencidos de desviar sus lealtades, expectativas y actividades políticas hacia un nuevo centro, cuyas instituciones posean jurisdicción sobre los Estados nacionales preexistentes y tengan mecanismos eficientes de administración de los costos y beneficios del proceso de integración. Para ello, es fundamental la construcción de una identidad colectiva de carácter regional cuya estructura posea una fuerza motivacional de aprendizaje en tal dirección. Los miembros deben aprovechar plenamente el tejido institucional y eliminar por completo la brecha entre construcciones formales y hechos concretos.

En suma, sólo la ruptura con los lineamientos egoístas del pasado y el logro de una práctica institucional que reconozca eficacia organizativa, como así también, establezca mecanismos tendientes a incrementar el conocimiento y la confianza entre los socios, podrá terminar con la lógica cíclica de *expansión*, *acumulación* y *reabsorción*. El desafío está presente.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- DE SOUZA Amaury (2009): *Brazil's International Agenda Revisited: Perceptions of the Brazilian Foreign Policy Community*; Río de Janeiro, CEBRI.
- DEL ARENAL Celestino (2005): *Introducción a las relaciones internacionales*; Madrid, Tecnos.
- DEUTSCH K. W. (1957): *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*; Nueva York.
- DOUGHERTY J. y PFALTZGRAFF R. (1993): *Teorías en pugna de las relaciones internacionales*; Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- GENCO Stephen J. (1980): "Integration Theory and System Change in Western Europe: The Neglected Role of System Transformation Episodes", en HOLSTI, O. R., SIVERSON R. M. y GEORGE, A. L. , *Change in the International System*; Boulder, Col.
- GRINSPUN Pablo (2009): "Democracia e integración", en *Temas de política exterior, comercio y relaciones internacionales*, año II, Nº 2, septiembre de 2009; Buenos Aires.
- HAAS Erns B. (1958): *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces 1950-1957*; Stanford University Press.
- HAAS Ernst B. (1961): "International Integration: The European and the Universal Process", *International Organization*, Nº 15.
- HAAS Erns (1964): *Beyond the Nation State. Functionalism an International Organization*, Stanford University Press.
- HAAS Ernst (1967): "The Uniting of Europe and the Uniting of Latin America", *Journal of Common Market Studies*, V, junio.
- HAAS Ernst (1968), *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957*; Stanford University Press.
- HAAS Ernst (1976): "Turbulent Fields and Study of Regional Integration", *International Organization*, vol. 30.
- HAAS Ernst (1979): *The Obsolescence of Regional Integration Theory*; Berkeley.
- HARRISON (1974): *Europe in Questions. Theories of Regional International Integration*; Londres, George Allen and Unwin.
- LINDBERG Leon N. (1970): "Political Integration as a Multidimensional Phenomenon Requiring Multivariate Measurement", *International Organization*, vol 24.
- LOPEZ Aldo Javier (2009): "MERCOSUR: ¿expansión, acumulación y reabsorción? Lecciones a considerar en la década de los bicentenarios sudamericanos", mimeo.
- LOPEZ Aldo Javier (2004): "Un Comité de las Regiones para el MERCOSUR", en *MERCOSUR-Aspectos Institucionales*, tomo II, Colegio Público de Abogados de la Provincia de Buenos Aires.
- MARKS Gary (1997): "Does the European Union Represent an n of 1?" *ECSA Review*, vol. 10, Nº 3; Pittsburgh.

- MITRANY D. (1933): *The Progress of International Government*; Londres, George Allen and Uwin.
- MITRANY D. (1943): *A Working Peace System*; Londres, National Peace Council.
- MITRANY D. (1948): "The Functional Approach to World Organization"; *International Affaires*. Vol. 24.
- MORI Argentina y CIPPEC (2006): *Market & Opinión Research Internacional y Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento*, en línea: <http://www.mbc-mori.com.ar> .
- NYE Joseph (1968): *International Regionalism*; Boston, Readings.
- NYE Joseph (1971): "Comparing Common Markets: A revised Neo-Functionalist Model", en Lindberg and Scheingold (eds), *Regional Integration: Theory and Research*; Harvard University Press.
- PENTLAND C. (1973): "Neofuncionalism", *The Year Book of World Affaires*, Nº 27.
- PEÑA Félix (2005): "Se abre una nueva etapa para el MERCOSUR", *Diario El Cronista Comercial*; Buenos Aires, 20 de diciembre de 2005. En [www.felixpena.com.ar](http://www.felixpena.com.ar).
- PEÑA Félix (2009): "Una experiencia de medio siglo: La integración regional en el nuevo contexto global", abril de 2009. En [www.felixpena.com.ar](http://www.felixpena.com.ar).
- SCHMITTER Philippe C. (1970): "A Revised Theory of Regional Integration", *International Organization*, vol. 30, Nº 2.
- SCHMITTER Philippe C. (2004): "Mercado, democracia e integración", *Archivos del Presente*, año 9, Nº 34.
- WENDT Alexander (1992): "Anarchy is what states make of it", *International Organization*. Vol. 46, Nº2, primavera.
- WENDT Alexander (1994): "Collective Identity Formation and the International State", *American Political Science Review* 88.
- WENDT Alexander (1995): "Constructing international politics", *International Security*, vol. 20, Nº 1, verano.

## PUBLICACIONES

**MELLADO NOEMÍ BEATRIZ, EDITORA; MERCOSUR Y UNASUR ¿HACIA DONDE VAN?; CÓRDOBA, LERNER EDITORA SRL, 2009; 309 PP.**

Formularse la pregunta del título encuentra su justificación en la multiplicidad de acuerdos que se negocian –bilaterales, subregionales, regionales, continentales, multilaterales-, origen de una superposición entre esquemas y de incompatibilidades entre ellos. Si a esto se agrega que los documentos básicos de creación de UNASUR reiteran como punto de partida la convergencia de CAN y MERCOSUR, se trata de otro argumento adicional para plantearse ese interrogante.

§ Noemí B. Mellado aborda en el primer capítulo la integración sudamericana situándola entre los interrogantes que suscita y las teorías que la estudian. Para ello, considera la contribución teórica al regionalismo y su punto de partida es el nuevo regionalismo, al que llega después de efectuar la reseña del viejo. El nuevo regionalismo está caracterizado por acuerdos de libre comercio -que incluyen regulaciones sobre servicios, propiedad intelectual, compras gubernamentales, mecanismos de solución de diferencias, inversiones e infraestructura física-, y acuñados conforme a una lógica económica y política que se desentiende de la dimensión cultural e histórica.

Referido el debate provocado por el interregionalismo, la autora señala la distinción entre relaciones interregionales y las transregionales, de las cuales es ejemplo del primero el diálogo Unión Europea (UE)-MERCOSUR, así como el Foro de Cooperación Asia Pacífico –APEC- es representativo de las segundas.

El punto sobre los orígenes de una integración común recorre la trayectoria de ALALC para exponer, ya en la década de 1980, la de su sucesora la ALADI. Por cierto, el surgimiento del Grupo Andino, conduce a la devenida Comunidad Andina por las modificaciones introducidas en la estructura de aquél a mediados de los años 90, cuyos rasgos se delinear explicando su evolución.

Respecto del MERCOSUR, su conformación está vinculada con el contexto de ajuste que se sustentaba en la pesada carga de la deuda externa del período anterior y las concepciones contrarias a las regulaciones estatales. La instauración de gobiernos democráticos propiciaron el acercamiento de Argentina y Brasil, así como la incorporación de Uruguay y Paraguay en el proyecto de constituir un mercado común, recogido en el Tratado de Asunción (TA) suscripto en 1991. Su estructura institucional quedó plasmada en el Protocolo de Ouro Preto (1994). Se destaca que la estrategia orientadora del TA consiste en la consolidación interna y la ampliación al resto de Sudamérica. De ahí la incorporación de nuevos miembros en calidad de asociados – Chile, Bolivia, Perú, Venezuela, Ecuador y Colombia-. En este aspecto de su relacionamiento, el MERCOSUR se proyecta sobre diversos ámbitos de concertación: el subregional con CAN y UNASUR; el regional comprendiendo vínculos con países de América Latina y el Caribe en el marco de ALADI; el continental en relaciones con la UE y bloques de Asia y África, y países como India, Corea, Pakistán, Egipto, Israel y Marruecos. Por cierto que el desenvolvimiento de la

agenda externa se conecta con el enfoque ideológico, estratégico y de posicionamiento de los Estados miembros respecto de su inserción internacional, en tanto que las internas atienden al contenido mismo del proceso. En este último aspecto se manifiestan contradicciones y divergencias, cuyas soluciones son impuestas por la voluntad de los gobiernos con miras a satisfacer intereses nacionales antes que los del bloque.

§ El segundo capítulo, contribución de Ricardo Sebastián Piana, está dedicado a la relación entre americanismo e integración desde la visión de Juan Bautista Alberdi. El autor nos aclara que la unión entre los pueblos americanos, identificada por él como americanismo, implica la integración económica, política y social de los procesos de integración emprendidos por los mandatarios de los Estados latinoamericanos a partir de la segunda mitad del siglo XX y que aún continúan. Estos procesos se basan esencialmente en el comercio, sin incorporar aspectos políticos, sociales y culturales. Y si lo encara desde la visión de Alberdi es porque el pensamiento alberdiano revela la evolución del pensamiento americanista.

Después de repasar el recorrido del americanismo, se expone el pensamiento de Alberdi contenido en sus obras, divididas en los denominados período filosófico, doctrinario y sociológico. Como obras paradigmáticas de estos períodos se puede señalar: del primero, *Fragmento preliminar al estudio del Derecho*; del segundo, *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina, derivadas de la ley que preside el desarrollo de la civilización en la América del Sud*, y del tercero, *El crimen de guerra*.

Asimismo, la reseña de la vida de Alberdi abarca desde su nacimiento (1810), estudios, su participación en el Salón Literario, su “emigración constante”, tal es así que en su Autobiografía indica cuatro permanencias bien diferenciadas: Argentina (veintiocho años), Banda Oriental (cuatro años), Chile (diez años) y Europa (veinte años), Al cabo de una muy larga ausencia vuelve en 1879 para ocupar una banca en el Congreso Nacional. Los conflictos y divergencias que afectan a su país y el agobio que le produce el ejercicio de la política deciden su retorno a Europa donde muere en París en 1884.

Entender el americanismo no puede deslindarse de la relación de España con América. Ya en su juventud, Alberdi en dos de sus obras emprende la tarea de buscar las bases filosóficas de la revolución americana como el medio de establecer el rumbo futuro. Distinguidas la historia de España y la de América rastrea los elementos que posibilitarán concretar el desarrollo de la civilización. Piana señala que si bien Alberdi “no elaboró una filosofía que pudiera ser considerada americana, postuló su necesidad con una claridad y nitidez conceptual admirables”. También se considera la división de Alberdi de la historia de América relativa al período de la independencia y al de la organización nacional. Tampoco se deja de exponer acerca de la relación de Europa con América, ya que si el estado de salvajismo de estas tierras se superó por el aporte español, en la nueva etapa el principio transformador provendría de quienes lideraban el mundo moderno, es decir del pueblo inglés. De ahí que para alcanzar a implantar los beneficios de la civilización había que remplazar la cultura hispánica opuesta al cambio y la innovación por el modelo de los países europeos en vías de construir una sociedad industrial capaz de liberar al hombre de la servidumbre de la naturaleza. Por eso se propicia una específica inmigración europea: la anglosajona identificada con el vapor, el comercio y la libertad.

Dentro de la concepción americanista de Alberdi encuadra su rechazo de la política imperial de Brasil, de Estados Unidos y de la Doctrina Monroe. También denunció el crimen de la guerra que

significó la Triple Alianza –Argentina, Brasil, Uruguay-- contra Paraguay. La defensa de la paz y su señalamiento de los peligros de la guerra le ganaron acérrimas críticas a las que rebatió con sólidos argumentos. Entre las cuestiones que agitaron su época, la polémica sobre establecer una república o una monarquía como forma de gobierno también fueron parte de las materias que abordó. En consonancia con otros patriotas de aquel tiempo no le resultaba ajena la posibilidad de implantar una monarquía representativa conforme al modelo inglés.

Donde se revela el adelanto de las concepciones de Alberdi es en su afirmación de la existencia de una comunidad internacional, en la que la libertad sería el elemento de unificación y pacificación de los Estados entre sí, a alcanzar mediante la tarea conjunta de todos los pueblos del mundo. No obstante, esto no significaba la creación de un super - Estado que absorbiera o minimizara las soberanías nacionales. Si cabe evaluar lo progresista de las ideas de Alberdi, es necesario citar sus manifestaciones acerca de la existencia de derechos internacionales del hombre.

La minuciosa revisión del pensamiento de Alberdi contenida en este trabajo se completa con notas sobre cómo es posible repensar el americanismo a partir del legado de ese extraordinario pensador.

**§** De la integración sudamericana en su real dimensión cabe preguntar si la UNASUR encuadra en los objetivos a los que se debe arribar para completarla. El estudio de Noemí Mellado (capítulo III) ofrece un panorama que al considerar distintos aspectos de este agrupamiento nos acerca al sentido de la respuesta.

Dada la importancia de un proceso de integración de Sudamérica, la autora formula interrogantes claves para revalorizar el concepto de integración multidimensional: cuáles son las convergencias y/o divergencias tanto políticas como ideológicas entre los miembros para encarar esta nueva propuesta; si es posible que la energía sea un nuevo factor de articulación regional; qué importancia atribuirle a las relaciones con la UE. Desde este punto de partida, el trabajo aborda la UNASUR como objeto político-ideológico y, por lo tanto, se la considera como una posible convergencia de motivaciones políticas. En los orígenes está la propuesta brasileña de constituir el ALCSA frente al propósito de Estados Unidos de incorporar países latinoamericanos al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Cuando en 1994 Estados Unidos lanza el ALCA, Brasil fortalece su idea. Así en 2000 se convoca a la Cumbre de Brasilia a los gobernantes de los países del MERCOSUR, la CAN, Chile, Surinam y Guyana, con lo que quedó abierto el rumbo hacia la creación de un espacio económico sudamericano con miras políticas. En 2002 se lleva a cabo una segunda reunión en Guayaquil en la que los presidentes se manifiestan por integrarse en un espacio común fundado en principios democráticos, modo de dejar atrás el atraso y la pobreza. Efectuada una tercera reunión en Cusco (2004), nace la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN). La primera reunión cumbre de esta Comunidad tiene lugar en Brasilia (2005), en la cual se emite la Declaración Presidencial y la Agenda Prioritaria expresando que “la esencia de la Comunidad Sudamericana de Naciones es el entendimiento político y la integración económica y social de los pueblos de América del Sur”. En 2006 se realiza la segunda reunión cumbre de la CSN en Cochabamba, en la que los dirigentes expresan su voluntad de poner la piedra fundamental de la Unión Sudamericana. En la Declaración de Cochabamba se incluye un Plan Estratégico para la Profundización de la Integración Sudamericana. A comienzos de 2007, en

la isla Margarita se realizó la Cumbre Presidencial sobre Integración Energética. Allí la CSN pasó a llamarse Unión Sudamericana (UNASUR), con sede en Quito.

Los cambios ocurridos en el ámbito político latinoamericano a causa del resultado de las elecciones presidenciales pusieron de relieve la necesidad de atender la situación social en una región en la que habitan más de 200 millones de pobres. Con la mira en esta cuestión en 2008 en Cartagena los cancilleres de los doce países participantes en el proyecto de UNASUR acordaron el tratado constitutivo de esta institución, finalmente firmado poco tiempo después en Brasilia. En el preámbulo se afirma que la integración sudamericana debe lograrse mediante un proceso innovador que englobe logros y avances del MERCOSUR y la CAN a los que se debe sumar la experiencia de Chile, Guyana y Surinam, sobrepasando la convergencia de todos ellos. También quedaron definidos algunos elementos de la estructura jurídico-institucional: Secretaría General, con sede en Quito; Parlamento Sudamericano, en Cochabamba. La autora resalta que en la UNASUR impera una lógica política con proyección internacional sin excluir su extensión al resto de América Latina, a la vez que reconoce que los objetivos de UNASUR encuentran un límite en la preeminencia de intereses económicos y políticos divergentes de los gobiernos.

Por su importancia, la energía merece una desarrollada sección de este estudio, comenzando por la incorporación de Venezuela al MERCOSUR en consideración a que este país desempeña, por sus cuantiosas reservas de petróleo, un papel muy relevante en este aspecto. Amén de su importancia económica, la energía se constituye en factor de articulación regional tanto como una fuente de conflictos. Después de un análisis relativo a estos dos aspectos, se concluye que lo emprendido para concretar la integración energética se orientó a posibilitar la satisfacción de los problemas internos de los países miembros.

En cuanto a la incidencia del entorno externo, la cuestión es abordada como la asociación estratégica UE/ALC (América Latina y el Caribe). Por cierto que en esta asociación de una región tan vasta –si bien también se mantienen negociaciones separadas con América Central, la CAN, el MERCOSUR, Chile, México-, son evidentes tanto las coincidencias como inevitables disensos. Los europeos enfocan a América Latina como una unidad histórica y política, con problemas e intereses comunes y por ello dispuesta a actuar de modo conjunto respecto del mundo exterior. No obstante, algunos analistas indican que en esta asociación hay que distinguir tres lógicas: la de la integración, la económica y la política. Desde la perspectiva de la integración, para Europa los procesos sudamericanos procuran seguir su propio modelo y por ello la apoyan. En lo económico, se trata de un aspecto que se sujetó a diferentes avatares por los cambios experimentados a causa de las variaciones de los paradigmas de la década de 1990 hasta la actualidad, y resulta evidente la necesidad de fortalecer estos vínculos. En lo político, las últimas reuniones demuestran que las expectativas de ambas regiones difieren: Europa está interesada en el desarrollo de los procesos de integración latinoamericanos sobre la base del modelo europeo, en el entendido de ser un impulsor del multilateralismo; en cuanto a América Latina la integración tiende a mejorar su inserción internacional y diversificar sus relaciones para ganar autonomía y fortalecer su capacidad de negociación.

En cuanto a los factores que inciden en las relaciones entre la UE y ALC son endógenos y exógenos. Entre los primeros, en América del Sur se destacan los poco significativos resultados de la integración sudamericana, las asimetrías socioeconómicas, la concentración de la riqueza en grupos reducidos con la consiguiente exclusión social de los restantes, una institucionalidad débil, un complejo mapa político respecto de la política internacional.; en la UE estos factores se



vinculan con la incorporación de nuevos miembros, problemas institucionales, divergencias en temas centrales de política internacional conjunta, relaciones con países y regiones más interesantes desde el punto de vista económico, político y de seguridad. De los factores exógenos, las instituciones comunitarias no encuentran un interlocutor sudamericano válido, y respecto del diálogo político y la política internacional se advierte falta de coordinación que se procura superar con el Tratado de Lisboa. También América del Sur carece en tal área de organización a lo que se suma la inexistencia de una estrategia común a su inserción y relaciones con el mundo.

Las reflexiones finales derivadas de todas las facetas evaluadas por la autora en este trabajo, la llevan a reafirmar la hipótesis que fue su punto de partida: por predominar en UNASUR las divergencias se agudiza la fragmentación regional y se limitan sus propósitos de verdadero proceso de integración sudamericano.

## §

Juan Ignacio Miranda examina la pertenencia de Argentina, Brasil y Venezuela, es decir el grado de identificación del denominado núcleo duro del bloque con el proceso CSN-UNASUR (cuarto capítulo). En primer lugar el autor revisa las teorías más significativas sobre el sentido de la pertenencia en el marco de la integración. Esto le permite arribar a su propia concepción de la pertenencia: “un sentimiento comunitario de identificación de ideales, de solidaridad mutua, y de conciencia de sí mismos –en términos individuales y colectivos-. Sus miembros tienen conciencia de grupo, se sienten parte de un grupo y reconocen a los demás miembros del grupo como tales. Son grupo en cuanto mantienen una interacción de forma regular y estructurada”.

Por cierto que el sentido de pertenencia de Argentina, Brasil y Venezuela a la CSN- UNASUR presenta particularidades que son analizadas para desentrañar las motivaciones con las que cada uno de estos países participa en la agrupación. De este modo quedan en evidencia los diferentes propósitos de estos participantes.

En una región donde las lenguas son compartidas, existe una religión predominante y la historia es común, los intereses nacionales constituyen el elemento de separación.

\*Si Argentina tiene su sentido de pertenencia orientado hacia el MERCOSUR, ello se debe a la carencia de estrategia en política externa para el mediano y largo plazo. Y también a la falta de coincidencia con su socio principal, Brasil, respecto del sitio en el Consejo de Seguridad de la ONU, candidatura para la OMC, asimetrías económicas, para citar las más sobresalientes. Tampoco se pueden olvidar cuestiones relativas a la política interna en las que las discrepancias se deben a enfrentamientos de los líderes políticos que en distintos momentos fueron más proclives al proyecto mientras que para otros carecía de interés.

\*Por su parte Brasil se identifica con el proyecto CSN-UNASUR, en el que puede acreditarse cierto éxito aunque no haberlo consolidado con toda la importancia pretendida ni conseguir la fusión de CAN y MERCOSUR. Su pretensión de liderar la región encuentra un escollo en no estar en condiciones de afrontar el costo económico de ejercer ese liderazgo, en consideración a su producto bruto interno per cápita. La perspectiva brasileña que tiene en mira la región no implica el abandono del MERCOSUR por la importancia que tiene para el comercio brasileño y para su agenda externa, lo que no es suficiente para que procure la profundización del bloque, aunque sí se incline a ampliarlo.

\*Es evidente que Venezuela tiene un proyecto propio –ALBA–, instrumento para la expansión de su programa revolucionario y vía para imponer su agenda. Este proyecto puede ser considerado más una alianza que un proceso de integración, con fines de erigirse hasta en una alternativa frente a la OEA y de oposición a las políticas liberales y a Estados Unidos (lo que no impide que la mitad de su comercio exterior lo realice con este país).

Miranda apunta que su investigación le permite concluir que los gobiernos de los países estudiados no tienen una identificación común con la UNASUR, pues cada uno de ellos se inserta en los distintos bloques de la manera que satisface los intereses nacionales dándoles primacía sobre los regionales. Por eso el sentido de pertenencia de los gobiernos del citado núcleo duro de UNASUR están vinculados a distintos procesos.

## §

La construcción institucional de la UNASUR es el tema del trabajo de Rita Gajate (capítulo quinto). La CSN precedió a la UNASUR, nacida para lograr la convergencia de la CAN y el MERCOSUR. La convergencia es uno de los principios contenidos en el Tratado de Montevideo (TM) de 1980 por el que se crea ALADI. En este instrumento se la determina como “la multilateralización progresiva de los acuerdos de alcance parcial, mediante negociaciones periódicas entre los países miembros, en función del establecimiento del mercado común latinoamericano”.

El proyecto de la CSN fue reconvertido en UNASUR, y es así que en vistas de las Declaraciones de Cusco, Brasilia y Cochabamba los mandatarios de doce países de América del Sur –Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela—firmaron en 2008 el Tratado de Brasilia constitutivo de la UNASUR. El texto del Tratado de esta entidad con personalidad jurídica internacional fija entre sus múltiples objetivos el fortalecimiento del diálogo político para alcanzar un mejor posicionamiento internacional, e incluye aspectos educacionales, sociales, ambientales, cooperación, cultura, participación ciudadana, y se concreta en aspectos económicos, comerciales, tratamiento de las asimetrías, entre otros.

La estructura orgánica la constituyen el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, el Consejo de Delegadas y Delegados y la Secretaría General. También está previsto que se pueden convocar y conformar reuniones ministeriales sectoriales, consejos a nivel ministerial, grupos de trabajo y otras instancias institucionales que se requieran, ya sea de naturaleza permanente o temporal. Los actos normativos de los órganos de la UNASUR son obligatorios para los Estados miembros una vez que han sido incorporados al respectivo ordenamiento jurídico conforme a sus procedimientos internos. En 2009 se creó el Consejo de Defensa Suramericano.

La UNASUR posee una estructura institucional autónoma que le confiere su tratado constitutivo. Este instrumento expresa que este proceso debe incorporar los logros y avances de la CAN y el MERCOSUR, así como la experiencia de Chile, Guyana y Surinam sobrepasando la convergencia de estos dos procesos. De ahí que la autora estima necesario analizar similitudes y diferencias, aciertos y desaciertos de las estructuras institucionales de ambos bloques. Así lo hace respecto de sus tratados constitutivos, instituciones, simetrías y asimetrías de sus respectivos órganos, de sus sistemas de solución de controversias, parlamentos, instituciones consultivas, financieras. Esta muy pormenorizada revisión le permite indicar que UNASUR deberá articular las experiencias de CAN y MERCOSUR dado su destacado protagonismo, sin dejar de considerar el

acervo de ambos. En tal sentido, si se ha de responder a la pregunta acerca de la posibilidad de alcanzar el objetivo buscado en UNASUR con las mismas instituciones de CAN y MERCOSUR, esto dependerá de evaluar el grado de efectividad que “han demostrado para alcanzar sus propios objetivos en tiempo y forma”.

## §

Las cuestiones sobre financiamiento y desarrollo en UNASUR las explican Carmen Rosa Schaposnik y Eugenia Candelaria Pardo (capítulo sexto). Los temas que consideran es si la propuesta de financiar la CSN, retomada después en la UNASUR, es distinta a la del sistema financiero vigente, adaptado a las pautas de liberalización y desregulación que ahondan las desigualdades sociales y las asimetrías entre países. Porque para que la propuesta de financiamiento de UNASUR sea capaz de generar un desarrollo sostenible y con inclusión social se debe optar por un cambio del sistema vigente y que el Banco del Sur tenga entre sus prioridades el financiamiento de las cooperativas. Además se analizan las cooperativas del sector de servicios públicos de agua potable y saneamiento de Argentina y Bolivia.

Para evaluar la propuesta financiera de UNASUR, se expone el contexto regional e internacional en que dicha propuesta adquirió en la CSN, hasta llegar a comienzos de 2007 en que Argentina y Venezuela llegaron a un acuerdo para crear el Banco del Sur, países a los que se agregaron Bolivia, Ecuador y Paraguay y al poco tiempo Brasil. Las negociaciones prosiguieron hasta finales de 2007, cuando los presidentes de los países citados y de Uruguay firmaron en Buenos Aires el Acta Fundacional del Banco del SUR. Este documento contiene los fundamentos de la creación, los objetivos, los plazos para determinar la estructura y las principales directrices, fijándose como sede principal Caracas y subsedes Buenos Aires y La Paz. A mediados de 2008 se firmaron acuerdos sobre la operatoria y se definieron cuestiones importantes:

- Capital: el autorizado 20.000 millones de dólares y el suscripto 7.000.
- Contribuciones: Argentina, Brasil y Venezuela 2.000 millones de dólares cada uno; Ecuador y Paraguay 400 millones en partes iguales; Bolivia y Paraguay los 200 millones restantes.
- Aporte inicial: Argentina, Brasil y Paraguay 20% y el resto en cuatro cuotas anuales; los otros cuatro países el 10% y el resto en nueve cuotas.
- Cartera de crédito: Argentina, Brasil y Venezuela cuatro veces el capital, y el resto ocho veces el capital.
- Límite de exposición: tres veces el capital neto del Banco, hasta un máximo de cuatro veces y media.

La estructura del Banco consiste en el Consejo de Ministros, el Consejo de Administración, el Directorio, con su Comité Ejecutivo, y el Consejo de Auditoría. Pero no hubo consenso sobre las políticas de inversión prioritarias y respecto de la elegibilidad de los destinatarios de los créditos, ya que mientras algunos proponían financiar empresas públicas nacionales, pymes, cooperativas y empresas asociativas, otros admitían conceder créditos a las grandes empresas privadas y para la formación de empresas regionales.

Otra cuestión encarada en este trabajo se vincula con la provisión de agua potable y saneamiento pues en América Latina y el Caribe más de cien millones de personas no pueden acceder a lo que ha sido reconocido en documentos internacionales como un derecho humano que debe ser garantizado por el Estado, con independencia de que el servicio sea gestionado por empresas privadas porque la responsabilidad sigue siendo del Estado a fin de hacer efectivo ese derecho. Si la prestación es realizada por el sector privado sus características varían según estén a cargo

de corporaciones multinacionales y transnacionales, de pequeñas y medianas empresas locales o de organizaciones de la economía local. En el caso de las cooperativas y asociaciones de usuarios se concentran en lugares desfavorables y donde son mayores las necesidades. Si bien los servicios que prestan las cooperativas son muy variados –electricidad, telefonía, radiodifusión, transporte, gas—las autoras se centran en las de agua potable y saneamiento, que han alcanzado considerable desarrollo en Argentina y Bolivia. Un aspecto de importancia respecto de estas cooperativas es el financiamiento, por lo que se realiza un análisis de casos en los dos países citados. En general, el acceso al crédito es difícil por los requisitos que exigen los bancos. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) es la principal fuente de financiamiento, como se comprobó a raíz de los casos analizados, y para alguna cooperativa la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Banco Mundial.

La investigación realizada revela que el sistema financiero sudamericano actual no es una contribución al desarrollo sustentable con inclusión social, como se propone en UNASUR. Ello es así porque si bien se lo proclama en los convenios constitutivos o estatutos de las instituciones financieras internacionales, los proyectos que efectivamente financian no son acordes a esos propósitos. Y aunque la creación del Banco del Sur constituye una esperanza en tal sentido, las divergencias políticas entre sus miembros al retrasar el inicio de su actividad pone en riesgo el financiamiento de un desarrollo de tales características.

**§** La distribución del ingreso en los países sudamericanos en el marco de la integración económica es el tema de la colaboración de Martín Tetaz (capítulo séptimo). Por cierto que se trata de una cuestión de especial interés en una región señalada como de muy inequitativa distribución del ingreso.

En la primera parte de este trabajo el autor realiza un detallado análisis desde el punto de vista teórico a lo que suma la evidencia empírica de la cuestión estudiada. Los resultados obtenidos se relacionan con los objetivos de UNASUR, expuestos en los documentos firmados por los países participantes desde la reunión cumbre de Cusco en adelante. Puesto que UNASUR recoge lo expresado en la declaración emitida en esa primigenia reunión con miras a constituir una unión de los pueblos sudamericanos sin establecer el nivel de profundización al que se pretende llegar caben dudas sobre sus efectos en la distribución del ingreso.

Analizados todos los antecedentes desde la CSN hasta la constitución de UNASUR, se destaca que esta última en cuanto a grado de integración solo pretende crear una zona de libre comercio. Si bien existen documentos conjuntos de las Secretarías Generales de ALADI, CAN y MERCOSUR relativos a los procesos de convergencia de los países miembros en reducciones arancelarias, no se ha estudiado el impacto del comercio en la distribución del ingreso y tampoco acerca de la convergencia de parámetros distributivos entre los países sudamericanos, a excepción de un estudio de CEPAL sobre asimetrías.

Siempre se ha subrayado la influencia del comercio internacional en la distribución del ingreso, en especial en los países subdesarrollados. Pero el autor señala que su trabajo ofrece evidencia que indica que la mera expansión del comercio solo tuvo un impacto distributivo negativo y de reducción de la participación de los salarios en el producto generado por las economías sudamericanas

A pesar del avance en las áreas de trabajo estudiadas por las ya citadas Secretarías Generales de ALADI, CAN y MERCOSUR para propiciar la formación de una zona de libre comercio y la integración energética, no se advierten propuestas de medidas ni de instrumentos con fines redistributivos o que sean capaces de amortiguar las repercusiones que cabe esperar se originen en el proceso. Por ello, se puede concluir que de la CSN a la UNASUR en cuanto a distribución del ingreso los objetivos manifestados son retóricos.

§ La revisión de todas las contribuciones aportadas en los siete capítulos permite cerrar este volumen con las conclusiones, que podrían resumirse del modo siguiente: las acciones emprendidas hasta el presente se restringen a infraestructura y energía. Si bien esto conlleva al mejoramiento de la conexión física entre los países miembros no son suficientes para acordar mayor gravitación a UNASUR en el ámbito internacional ni para impulsar el desarrollo socioeconómico de los pueblos y, por lo tanto, no se han dado los pasos para salir de la retórica de los documentos y declaraciones. Para ello sería necesario, tal como se cita a Tunnnermann Bernheim, “reinventar el proceso de integración, que por cierto no se limita únicamente a la economía y los mercados, sino que es un amplio proceso político y cultural”. ■ A–G

---

## **INFORMACIÓN INSTITUCIONAL**

Se encuentra abierta la inscripción para el primer cuatrimestre de 2010 para las CARRERAS DE POSGRADO categorizadas por la CONEAU

- Maestría en Integración Latinoamericana
- Especialización en Políticas de Integración

**PARA INFORMES E INSCRIPCIÓN:** de Lunes a Viernes en el horario de 8 a 14 horas en el Instituto de Integración Latinoamericana, calle 10 N° 1074, La Plata, Argentina.

**E-mail:** [integra@netverk.com.ar](mailto:integra@netverk.com.ar) ; **Teléfono:** 054-221-421-3202; **Web:** [www.iil.org.ar](http://www.iil.org.ar)

<b>AUTORIDADES DEL IIL–UNLP</b>	<b>INFORME INTEGRAR</b>
<b>DIRECTORA</b> NOEMÍ MELLADO	<b>DIRECTORA EDITORA</b> NOEMÍ MELLADO
<b>SECRETARIO DE LA MAESTRÍA</b> MARCELO HALPERÍN	<b>DIRECTORA ASISTENTE Y COORDINADORA ACADÉMICA</b> CLARA AMZEL–GINZBURG
<b>SECRETARIO</b> JUAN IGNACIO MIRANDA	<b>EDICIÓN</b> MARÍA LUCIANA ALI

Esta publicación es propiedad del Instituto de Integración Latinoamericana de la Universidad Nacional de La Plata. Registro de la Propiedad Intelectual N° 960.725. Hecho el depósito que marca la Ley 11723. Impreso en Argentina. Las notas publicadas en **Informe Integrar**, que expresan exclusivamente la opinión de sus autores, se pueden reproducir con indicación de la fuente.