

# LA COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES COMO PROYECTO DE LARGO PLAZO

Armando Di Filippo\*

## SÍNTESIS

En el siglo XXI el capitalismo y la democracia son las formas institucionales concretas que, respectivamente, adoptan los sistemas económicos y sociopolíticos occidentales, y las condiciones de su coexistencia afectan decisivamente esta nueva fase globalizada del desarrollo humano. Dentro del contexto latinoamericano las naciones sudamericanas enfrentan este desafío, y la respuesta que, entre otras, intentan dar, incluye la fundación de la Comunidad Sudamericana de Naciones CSAN.

Partiendo del patrimonio histórico y cultural común es posible entender el significado económico y político de una institución del tipo de la CSAN. Esta iniciativa concreta es una versión posible de fuerzas sociales profundas que se expresan a través de ella en la presente coyuntura histórica. Cosa distinta será determinar si esta particular versión logrará éxito. Pero aún si fracasara, las mismas fuerzas y actores sociales que subyacen a ella intentarían reinventarla, una y otra vez, en versiones más viables.

La CSAN, expresa una fase superior de convergencia institucional entre el MERCOSUR y la CAN. *La cláusula democrática es una condición fundante y medular para la plena membresía en cualquiera de los dos acuerdos.* Es un proyecto legitimado por los principios de la democracia política y puede aspirar a la construcción gradual de una soberanía compartida en aquellos campos donde ésta sea la condición necesaria para el avance del proyecto. Esos elementos, son a su

---

\* Consultor internacional. Profesor del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, y de la Universidad Jesuita Alberto Hurtado

vez, la base para la construcción de una ciudadanía comunitaria. La experiencia de la UE es el mejor referente histórico de este tipo de proyectos estratégicos de largo plazo. Pero las condiciones estructurales en Sudamérica son diferentes y deben ser respetadas.

Los costos y los riesgos políticos de esta empresa se justifican en aras de los objetivos fundamentales del desarrollo sudamericano de largo plazo concebidos bajo creciente dinamismo y equidad. Estos objetivos se asocian, en este mundo económico global con formas sistémicas y sustentables de la competitividad sudamericana considerada conjuntamente. La expansión del poder productivo y del mercado sudamericano, generan, conjuntamente una escala económica que favorece la autonomía de su desarrollo, fundado en la expansión de la propia demanda interna, y de manera complementaria en la demanda mundial. El acuerdo CAN-MERCOSUR en vigencia desde el 1 de enero de 2005, ha desgravado el 80% del comercio entre ambos bloques. El potencial para una expansión del comercio recíproco es enorme dado su ínfimo desarrollo actual atribuible, en parte, a deficiencias infraestructurales que deberán ser corregidas a través de grandes proyectos estratégicos como el IIRSA y carencias institucionales que el CSAN debiera suplir.

La nueva arquitectura institucional pretende subordinar los aparatos burocráticos preexistentes a los fines de la estrategia política de largo plazo. Esos aparatos son los depositarios de la institucionalidad existente, del *know how* procedimental acumulado, y de la memoria institucional de las fases anteriores de la integración sudamericana.

Las instituciones (compromisos claramente establecidos sobre la base de principios y normas compartidas) son el único fundamento perdurable. Los gobiernos y los gobernantes de turno son jugadores que pasan, pero las reglas del juego y las organizaciones fundamentales permanecen para futuras generaciones si están bien fundadas.

La CSAN no puede plantearse contra el proyecto de la integración hemisférica liderado por Estados Unidos, sino a favor del propio proyecto que ella representa. La compatibilidad jurídica entre ambas estrategias siempre estará supeditada a la correlación de posiciones de poder y a las estrategias de los principales jugadores estatales. Las instituciones del capitalismo fundan esencialmente el proyecto hemisférico y las de la democracia el proyecto sudamericano. Las opciones no son excluyentes sino complementarias, pero expresan una recíproca tensión que modelará la inserción internacional de Sudamérica en el siglo XXI.

## **PLANTEAMIENTO GENERAL**

Este ensayo pretende examinar la reciente creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones en el marco de las condiciones económicas, políticas y culturales que debe enfrentar Sud América en el orden internacional global del siglo XXI.

*En el orden económico* opera un capitalismo global cuyo rasgo más característico desde el punto de vista de la teoría de las relaciones económicas internacionales es la creciente movilidad internacional y transnacional de los factores productivos, favorecida por las nuevas reglas de juego en el caso de la tecnología y el capital, pero reprimida por esas mismas reglas (migratorias) en el caso de la fuerza de trabajo. Como es bien sabido, esa movilidad internacional deriva de reducciones en los costos de transporte, de transacción y de coordinación microeconómica facilitadas por el desarrollo de las tecnologías de la información.

Cuando hablamos de movilidad internacional de los factores productivos podemos criticar más cómodamente las diferentes versiones de la teoría de las ventajas comparativas de las naciones en materia de comercio internacional. Estas teorías justificaban y recomendaban un comercio libre y abierto de bienes y servicios, precisamente como un sustituto de la libre movilidad de los factores productivos que operaba en el interior de cada nación que participaba del comercio mundial.

Ante la creciente movilidad del capital (productivo y financiero) se han producido dos modificaciones trascendentales en el orden económico mundial que fue examinado por la teoría de las ventajas comparativas. Primero que el comercio internacional ya no se hace inteligible sin un adecuado conocimiento de las estrategias de las empresas transnacionales (ETS) en la búsqueda de sus ventajas competitivas dentro de sus propios ámbitos de planificación y gestión, los que abarcan diferentes territorios de diferentes naciones.

En segundo lugar las estrategias competitivas de las empresas transnacionales “perforan”, por así decirlo, las fronteras nacionales al invertir localmente en determinados eslabones de sus cadenas productivas, quedando afectadas, y afectando a su vez, las regulaciones económicas nacionales internas de los países anfitriones en múltiples campos (normas de competencia, de inversiones, de patentes tecnológicas, de compras de estado, etc).

En resumen, durante la vigencia de la teoría de las ventajas comparativas los sistemas económicos nacionales, sus tecnologías, organizaciones e instituciones

internas estaban relativamente aisladas de las de otros países, pero las actuales cadenas productivas transnacionales en la producción de bienes y servicios, crean una permanente movilidad de los factores productivos que responde a las estrategias de las corporaciones transnacionales, fuertemente influenciadas por las condiciones competitivas y regulaciones nacionales que afectan los costos (ambientales, laborales, energéticos, etc) de los territorios donde estas ETS se asientan.

Estas estrategias transnacionales de invertir en diferentes territorios y naciones implican competir con grupos económicos o empresas locales, o contra otras ETS en rubros similares. Por lo tanto, también están afectadas por las regulaciones nacionales en materia de políticas de competencia, tratamiento a la inversión extranjera, patentes de invención, compras de Estado, procedimientos administrativos y judiciales internos, etc.

En el caso de América Latina las reformas regulatorias que condujeron a los actuales modelos económicos vigentes desde los años noventa responden, en parte importante, al tipo de fuerzas transnacionales que hemos descrito más arriba.

Los procesos y estrategias de desarrollo vigentes en los países latinoamericanos a partir de los años noventa, expresan un nuevo modelo económico caracterizado por una mayor propiedad transnacional de factores y empresas productivas, operando bajo reglas de competencia que les aseguran trato nacional, y que evidencian el decisivo poder de los inversionistas transnacionales en las posibilidades de crecer y de exportar de nuestras economías.

Los modelos proteccionistas han desaparecido, y los radios de maniobra de los jugadores gubernamentales están fuertemente acotados por las reglas de juego propagadas por los organismos multilaterales (OMC, FMI, BM) y determinadas por las naciones desarrolladas (OECD) que los controlan.

*En el orden político*, los poderes ejecutivos, legislativos y judiciales de los Estados Nacionales se han visto afectados por estos grandes jugadores transnacionales que requieren de otras reglas de juego. Por lo tanto cabildean y presionan sea directamente o a través de las naciones donde se asientan sus casa matrices para crear condiciones favorables a sus operaciones económicas.

Frente a la acción globalmente coordinada de las ETS, los Estados de las naciones periféricas sub o semidesarrolladas suelen ser jugadores políticos débiles y aislados, en ocasiones hasta incapaces de imponer regulaciones o políticas que, a juicio de las

ETS pudieran afectar significativamente sus intereses.

Emerge aquí un conflicto entre los valores y reglas fundamentales de la democracia y los del capitalismo. La democracia opera claramente como el sistema político dominante en las naciones occidentales, y, en particular se ha reimplantado en todas las naciones sudamericanas (y casi todas las latinoamericanas).

Simplificando temas extremadamente complejos de los vínculos recíprocos entre el orden económico y el orden político podemos decir que el orden capitalista opera transnacionalmente y a escala global en tanto que las democracias han continuado operando a escala nacional. La única excepción significativa a esta regla, es el proceso de integración multidimensional que ha llevado a la creación del bloque político-económico de la UE, en que los principios e instituciones de la democracia pugnan por expresarse (sin lograrlo plenamente por ahora) a una escala supranacional.

El tema central entonces es que los principios e instituciones de la democracia aluden a los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos de cada estado nación en tanto que los principios e instituciones del capitalismo en el siglo XXI aluden a los derechos libertades y garantías reclamados por los jugadores económicos transnacionales y en particular por las ETS.

Los derechos reclamados por los ciudadanos en el marco del orden democrático pueden muy bien ejemplificarse con los contenidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU y en otras Cartas y Documentos similares de origen más reciente. También se expresan en los valores y principios defendidos por agencias afines tales como UNESCO, UNICEF, OPS, OIT, etc.

Por otro lado, los derechos reclamados por los grandes jugadores privados transnacionales son de naturaleza patrimonial, se refieren a la adquisición, utilización productiva y transferencia mercantil de la propiedad de recursos económicamente valiosos, bajo las reglas del capitalismo global.

*Teniendo en cuenta que en la era contemporánea el capitalismo y la democracia son las formas institucionales concretas que adoptan los sistemas económicos occidentales, el punto general radica en determinar las condiciones de coexistencia del capitalismo y la democracia en esta nueva fase globalizada del desarrollo humano. Si intentamos aplicar este planteamiento a las naciones latinoamericanas en el siglo XXI será posible quizá encontrar una razonable interpretación de largo plazo para el surgimiento de la Comunidad Sudamericana de Naciones CSAN.*

## **CAPITALISMO Y DEMOCRACIA: UNA DIFÍCIL RELACIÓN**

### **El Capitalismo del Siglo XX**

El proceso de propagación del capitalismo industrial a todas las naciones de la Europa Occidental tuvo lugar, de manera generalizada tras el fin de la segunda guerra mundial. Lo nuevo del período de posguerra fue la coexistencia, en un horizonte estable de largo plazo, del capitalismo industrial y la democracia como dos complejos institucionales interdependientes que de alguna manera se condicionan unos a otros promoviendo el proceso de desarrollo.<sup>1</sup>

Esta difícil y conflictiva coexistencia entre las instituciones del capitalismo industrial y de la democracia política se pone de relieve muy especialmente en la operatoria de los mercados de trabajo en donde se entrecruzan los derechos patrimoniales referidos a la propiedad de la riqueza (incluyendo el capital humano de los trabajadores con diferentes grados de especialización) y los derechos humanos, civiles, económicos y culturales a nivel individual y grupal.

Otro ángulo de esa interacción, estrechamente ligado al anterior, entre las formas institucionales del capitalismo y de la democracia fue el desarrollo del Estado de Bienestar a partir de la década de los treinta en los Estados Unidos y de la segunda posguerra en los países de Europa Occidental. Las políticas fiscales derivadas de la macroeconomía keynesiana acompañaron y viabilizaron estos procesos. De hecho buena parte de la evolución de la Unión Europea se verificó en el marco de las democracias sociales con Estados de Bienestar y políticas keynesianas.

### **Capitalismo: Transición al Siglo XXI**

Con el advenimiento de la, así denominada, Revolución Conservadora a partir de la década de los ochenta en los países desarrollados buena parte de los ingresos y gastos tradicionalmente reservados a los presupuestos fiscales, empezaron a ser retransferidos al sector privado y transnacional afectando a largo plazo (como hoy es más evidente que nunca) el gasto público en infraestructuras tecnológicas y sociales en el propio mundo desarrollado.<sup>2</sup> La privatización y transnacionalización de bienes públicos de diferente tipo (educación, salud, seguridad ciudadana, infraestructuras físicas y telecomunicaciones, etc) plantean nuevos e interesantes dilemas en la interacción histórica entre las instituciones del capitalismo y la democracia.

Desde el punto de vista que nos interesa enfatizar aquí, el rasgo esencial que

caracteriza esa interacción es la *tendencia a la globalización de las instituciones del capitalismo, la que no es acompañada por una paralela globalización de las instituciones de la democracia. Los protagonistas y operadores principales de dicha tendencia son las corporaciones transnacionales.*

### **Jugadores y Reglas de juego del Capitalismo Global**

Las empresas transnacionales como su nombre lo indica son “transeúntes” del orden económico internacional; “transitan” por ese orden internacional atendiendo a sus ventajas competitivas de *localización* (por ejemplo en las maquilas), de *internalización de sus relaciones de mercado* (por ejemplo en las adquisiciones y fusiones) y de *propiedad de la tecnología* (por ejemplo en el monopolio de ciertas innovaciones que les proporcionan ventajas competitivas dinámicas).<sup>3</sup> En consecuencia existe una creciente disociación entre los intereses de las empresas y los intereses de los estados-nación en materia de creación de empleos, de necesidades de inversión productiva directa y de tributos destinables a la satisfacción de prestaciones de salud, educación, y seguridad sociolaboral para sus conciudadanos.

Las reglas y disciplinas involucradas en estos cambios tecnológicos y organizacionales tienen directamente que ver con derechos y obligaciones de naturaleza patrimonial. Ambos elementos (movilidad creciente de factores y servicios productivos) han determinado nuevas condiciones de la competitividad de las empresas, las que no sólo se captan internacionalmente sino sobre todo transnacionalmente.

Las empresas transnacionales requieren la vigencia de un orden capitalista global capaz de defender el complejo conjunto de derechos patrimoniales que conforman la institución de la propiedad capitalista en las sociedades contemporáneas. De eso tratan, precisamente, “disciplinas” (es decir reglas de juego) de la Organización Mundial del Comercio (OMC) tales como las inversiones ligadas al comercio de bienes y servicios (TRIMS en la sigla inglesa), o las medidas de propiedad intelectual ligadas al comercio (TRIPS en inglés). También buscan oportunidades y facilidades para competir en otros ámbitos tradicionalmente reservados para las empresas locales (como por ejemplo las compras de Estado).

Todas las opciones mencionadas en el párrafo anterior requieren normativas nacionales (internas, domésticas) en los países anfitriones de esas inversiones transnacionales que aseguren la vigencia de las reglas de juego promovidas desde los organismos multilaterales. Esos organismos son significativamente influenciados por las grandes potencias capitalistas, y han funcionado desde el decenio de los

ochenta siguiendo los principios del Consenso de Washington. En otras palabras se ha promovido, exitosamente el funcionamiento de las reglas de juego de este nuevo capitalismo que opera a escala global.

La globalización del capitalismo, estimulada por las tecnologías de la información parece ser un hecho incontenible e irreversible; solamente podría aspirarse a regularlo de una manera que evite las formas más arbitrarias e inequitativas del predominio de los derechos, libertades y deberes *patrimoniales* por sobre los derechos, libertades y deberes *humanos*. Asimismo no hay porque negar el positivo papel que la inversión transnacional cumple en la aportación de tecnología, de recursos financieros, de exportaciones competitivas e, incluso, de creación de empleos, especialmente en los sectores de servicios. Pero esto no niega la necesidad de compatibilizar los derechos patrimoniales de esas empresas con los derechos ciudadanos de las naciones donde se asientan.

Los primeros (derechos patrimoniales ligados a la propiedad) se aplican en lo principal a personas jurídicas, privadas y/o transnacionales, que hoy son propietarias de la mayoría de la riqueza internacionalmente transable del mundo bajo formas jurídicas (derecho corporativo, operatorias bursátiles, etc) capaces de desvincular los derechos de propiedad de personas naturales específicas. Los segundos (derechos humanos ligados a la ciudadanía) se aplican a las personas naturales (es decir a las personas de carne y hueso).

### **CAPITALISMO GLOBAL : ¿QUIENES GANAN Y QUIENES PIERDEN?**

Los derechos humanos y ciudadanos implícitos en la vigencia de las formas institucionales propias de la democracia se ven afectados de manera diferente por la emergencia del capitalismo global según sea que nos ubiquemos en los países desarrollados o en los países en desarrollo.

En los países desarrollados, parafraseando un *dictum* atribuido a un presidente estadounidense, lo que es bueno para la General Motors ya no es necesariamente bueno para los trabajadores norteamericanos que pierden sus empleos como consecuencia del traslado de subsidiarias de esa y otras grandes empresas a zonas procesadoras de exportaciones (maquiladoras) ubicadas en naciones subdesarrolladas cercanas a los grandes mercados de consumo de las potencias desarrolladas. Los trabajadores de calificación baja o media de los países desarrollados tampoco se ven favorecidos cuando quedan cesantes como consecuencia de adquisiciones y fusiones, o son

reemplazados por el avance de la robótica en la producción de bienes y servicios. El resultado de esta creciente gravitación de las grandes transnacionales privadas en la asignación de los recursos es que la inversión tiende a trasladarse a las actividades y territorios donde pueda adquirir su máxima rentabilidad.

De otro lado en las naciones en desarrollo la eventual oposición que pudiera surgir entre los derechos patrimoniales de las empresas (sea del mundo desarrollado o del propio mundo en desarrollo) y los derechos y libertades de los seres humanos se expresa bajo otras modalidades: agresiones al medio ambiente, pérdida de la biodiversidad, patentes farmacéuticas que encarecen los medicamentos básicos, patentes de software que encarecen programas informáticos potencialmente utilizables por pymes y microempresas incapaces de adquirirlos. El “pirateo” prolifera entonces, aumentando la importancia de las acciones judiciales y de la aplicabilidad judicial y legal de los diferentes códigos reguladores encargados de hacer cumplir los TRIPS a escala global.

Hay además otros efectos que, de manera directa o indirecta conspiran contra los derechos humanos, civiles, económicos y culturales de los ciudadanos de los países en desarrollo, por ejemplo la manipulación de precios de transferencia, deudas ficticias y otras formas de disfrazar los balances públicos y reducir el pago de tributos.

Conviene señalar que el proceso de transnacionalización empresarial no es sólo un tema atinente a las grandes corporaciones transnacionales con casas matrices en los países desarrollados. También involucra grupos económicos latinoamericanos que operan sobre las mismas bases. Asimismo la fuga de capitales, (por ejemplo, la de ahorristas argentinos que tendrían fuera del sistema económico nacional más de 100.000 millones de dólares) evidencia que el tema no pasa por la nacionalidad de los capitales o de las personas naturales que los controlan, ya que el proceso de transnacionalización se verifica tanto en países desarrollados como en países en desarrollo.

De otro lado, la apropiación de las ganancias de productividad entre países desarrollados y en desarrollo ya no se verifica como en el modelo centro periferia de la posguerra. Ahora esa apropiación no queda necesariamente en el interior de las naciones desarrolladas, sino que cae bajo el control de las corporaciones transnacionales que operan dentro de sus propios espacios de planificación buscando sus propias ventajas competitivas a escala global.

La lógica del capitalismo global del siglo XXI, ya no garantiza una suficiente

apropiación de las ganancias de productividad por parte de las sociedades de los países desarrollados como acontecía en el modelo centro periferia de mediados de dicho siglo. Es cierto que las ganancias de las empresas transnacionales con casas matrices en los países desarrollados, especialmente en ciertas áreas de servicios, son abundantes, pero los modelos macroeconómicos imperantes no garantizan que ese excedente se dirija en cantidades adecuadas a los canales de tributación y gasto público social requeridos para una adecuada captación de los beneficios de la productividad incrementada.<sup>4</sup>

### ***El papel estratégico de la inversión internacional***

Un punto central de este nuevo escenario económico radica en que siendo las tecnologías de la información de gran impacto sobre la productividad del trabajo y suficientemente móviles a escala global, tienden a producir una veloz igualación de las productividades técnicas en muchas actividades manufactureras (no ligadas a recursos naturales específicos en diferentes localizaciones territoriales) a lo largo del mundo, el resultado es que las empresas localizan sus eslabones productivos en los lugares donde los costos medios (ambientales, laborales, energéticos, etc) son más bajos (como en las, maquiladoras, zonas procesadoras de exportaciones cercanas a los grandes centros de consumo).

En la lógica del capitalismo global hay, de un lado, una necesidad creciente de atraer la inversión directa extranjera portadora de los mayores flujos de capital financiero y tecnología en el mundo de hoy. De otro lado hay, por las razones ya apuntadas, crecientes facilidades técnicas para que los eslabones de la cadena productiva transnacional se localicen discrecionalmente en diferentes territorios del planeta. Las inversiones extranjeras, bajo la lógica del capitalismo global, se instalan en determinados lugares por dos razones principales que no son excluyentes entre sí: costos más bajos y mercados locales interesantes por su escala o dinamismo potencial. Las inversiones que aprovechan costos más bajos se vinculan con la lógica de las maquiladoras, de los paraísos fiscales y financieros, y otras zonas francas comerciales.

Las inversiones que aprovechan mercados locales interesantes (especialmente en actividades manufactureras y de servicios) se orientan preferentemente, a igualdad de ingresos medios, a las naciones de mayor escala demográfica, económica y geográfica. Los países en desarrollo que sean capaces de cumplir con ambos requisitos (costos bajos y mercados interesantes) serán los que mayores inversiones de origen transnacional puedan conseguir. Como es obvio el ejemplo actual más

impresionante en esta materia corresponde a la economía de la China.

La expansión y unificación de los mercados sudamericanos puede crear las condiciones para una competitividad sistémica y sustentable que aproveche reducciones de costos (de transporte, de energía, de transacción, de coordinación, etc) derivados de la integración de los mercados sudamericanos. Estos son en esencia los argumentos económicos principales que justifican la conveniencia de una integración económica de las economías sudamericanas.

### **Democracia e integración regional**

La influencia de los organismos intergubernamentales reguladores de las disciplinas económicas que afectan los derechos patrimoniales de los operadores internacionales y transnacionales, como la OMC, el FMI o incluso el BM (a pesar de su, relativamente reciente, preocupación por el tema de la pobreza) prepondera sobre los organismos intergubernamentales generalmente vinculados a la Organización de las Naciones Unidas que defienden los derechos, libertades y responsabilidades humanos (como la UNICEF, la UNESCO, la FAO, la OMS, etc).

En las democracias políticas, se supone que los encargados de la defensa de los derechos humanos (ciudadanos) son en última instancia los poderes del Estado democrático. En la esfera regulatoria aprobando legislaciones de defensa de los derechos civiles políticos económicos y culturales de las personas naturales. Y en la esfera fiscal, por ejemplo aplicando tributaciones progresivas sobre los ingresos de la actividad transnacional para financiar al gasto público infraestructural y social.

En los países desarrollados ésta función compensadora del Estado, tan característica de la filosofía keynesiana y de los Estados de Bienestar, está puesta a prueba por las exigencias de la competitividad internacional (por ejemplo los altos costos laborales o ambientales de las naciones desarrolladas), o por el envejecimiento de las poblaciones que incrementa el peso de los ancianos hasta un punto insostenible para los sistemas de previsión y seguridad social. Sin embargo las instituciones de la previsión y de la seguridad social están tan internalizadas en la cultura de las sociedades europeas que siguen resistiendo a través del proceso político democrático.

En los países en desarrollo la fiscalización de los organismos económicos intergubernamentales (especialmente el FMI), encargados de mantener los equilibrios macroeconómicos y hacer respetar los derechos patrimoniales a escala transnacional, ha presionado fuertemente sobre el margen de maniobra de las autoridades públicas.

El tema del endeudamiento de las sociedades latinoamericanas a lo largo de la década de los ochenta, la obligación de cumplir con abultados servicios de la deuda bajo condiciones de agudo deterioro de los precios de los productos primarios, el pago de la deuda mediante transferencias de capital público, las privatizaciones consecuentes, etc, son historias demasiado conocidas como para insistir aquí en ellas.

Los logros del proceso de democratización conseguidos, especialmente en la segunda mitad del siglo XX en los países desarrollados están siendo sometidos a una dura prueba. También los procesos de transferencia de poderes desde la esfera pública a la privada se han ido consolidando en los países desarrollados, y el debilitamiento de los recursos y mecanismos fiscales sobre los que reposaban los Estados de Bienestar se ha exacerbado. Surge de nuevo aquí con extremo dramatismo la tensión entre los derechos patrimoniales que sostienen el sistema capitalista y los derechos ciudadanos que sostienen la democracia en el presente mundo global. También aquí es donde adquiere sentido plantear el papel estratégico que la integración multidimensional puede jugar en la armonización de ambos complejos institucionales.

La integración de las naciones europeas en el seno de la actual UE, es vista como un hecho históricamente extraordinario, a la luz de los milenios de guerras que se registraron entre esas mismas naciones desde la Grecia Antigua hasta nuestros días. Sin embargo subyaciendo a la UE está el advenimiento de los regímenes democráticos, los que sólo se generalizaron a toda Europa Occidental después del fin de la segunda guerra mundial. Por lo tanto podría decirse que ha existido una recíproca relación causal entre la propagación de la democracia a todas las principales naciones de Europa Occidental y el fortalecimiento de la integración europea.<sup>5</sup>

Estas reflexiones relativas a la escala de las naciones, o de los bloques supranacionales, capaces de ocupar una posición dinámica y autónoma no pretenden sostener de manera general y dogmática que esas naciones o bloques deban necesariamente ser democráticos. Se conforman con sugerir que, para las *sociedades latinoamericanas*, la mejor posibilidad de alcanzar una escala superior por la vía de la integración regional es *partir de un consenso sobre los valores democráticos como plataforma sobre la cual construir una integración multidimensional y profunda. Ese fue al menos el claro punto de partida del proceso que condujo a la formación de la actual UE.*

La posibilidad de un desarrollo dinámico y autónomo en el presente mundo global depende, a igualdad de otras circunstancias depende de la posibilidad de contar con mercados gran escala. En consecuencia, las naciones con una gran población

están en mejores condiciones reales o potenciales (de acuerdo con su ingreso per cápita) de convertirse en destino de un flujo creciente de inversiones que promueva el dinamismo económico. También podrán, además gravitar en las negociaciones internacionales haciendo uso de su poder de mercado.

En el caso de America Latina al igual que en el previo de la actual UE esta gran escala puede lograrse a través de un proceso de integración multidimensional, basado no solo en la *eliminación de barreras* técnicas e institucionales operadas a través de las aduanas fronterizas que separan los mercados, sino sobre todo en la *convergencia de todas las infraestructuras físicas y de las regulaciones* necesarias para que los mercados funcionen habida cuenta de la gran movilidad transnacionales de empresas y factores productivos.

La integración europea, que estamos permanentemente tomando como referente histórico significativo, nos indica un proceso secuencial de democratización, integración regional, razonable dinamismo económico y autonomía, que sin duda fue acompañado por el surgimiento de sociedades económicamente equitativas. En la esfera política las democracias representativas de las naciones desarrolladas, y los procesos de democratización económica y social que de ellas derivaron, posibilitaron la protección, no sólo de los intereses y derechos patrimoniales de todas las empresas, sino también, y principalmente, de los intereses y derechos personales de los consumidores y de los empleados y trabajadores.

Por supuesto las sociedades periféricas parten de condiciones históricas y estructurales muy distintas. Además, el nuevo escenario de la globalización está creando nuevos riesgos y oportunidades que deben ser evaluados sin suficientes precedentes históricos.

### **Capitalismo y democracias periféricas**

Ni el capitalismo ni la democracia de las naciones que en algún momento de su historia fueron internacionalmente poderosas (como es el caso de prácticamente todas las naciones que conformaron la UE de los quince miembros antes de la actual ampliación) se propagó bajo las mismas condiciones a las naciones pobres y colonizadas del planeta. Ni siquiera tras el proceso de descolonización y conquista de la independencia política de muchos países periféricos, surgieron democracias al estilo occidental como las originarias de Europa y los Estados Unidos de América. La institucionalidad formal de la democracia se instaló tempranamente en América Latina pero la vigencia de las instituciones de la democracia ha sido un proceso lento

que recién está terminando de cristalizar a fines del siglo XX y comienzos del XXI.<sup>6</sup>

Desde la década del noventa prácticamente todas las naciones latinoamericanas se han ido alineando en los marcos institucionales de la democracia en la esfera política y del capitalismo en la esfera económica.<sup>7</sup>

La etapa histórica de los golpes militares que persistió durante todo el período de la guerra fría se agotó tras el colapso del bloque comunista. Las carencias y debilidades de la democracia latinoamericana, incluyendo las crisis y caídas de gobiernos, tienden a “autorepararse” a través de mecanismos legales contemplados en las propias cartas constitucionales. Por lo tanto la continuidad de los gobiernos civiles no se ha visto interrumpida. El estado de derecho se ha mostrado sorprendentemente resistente y los “cuartelazos” militares han desaparecido.

El peligro que hoy acecha a las precarias democracias latinoamericanas no es el de los golpes de estado sino más bien el de la difícil gobernabilidad interna a escala nacional, el de la corrupción del proceso político vis-a-vis las fuertes presiones del orden económico transnacional, y el del, eventual indirecto u oblicuo, intervencionismo militar estadounidense para prevenir, no ya las presuntas subversiones de origen comunista como en el pasado, sino la presunta amenaza terrorista alimentada desde gobiernos presuntamente hostiles a los Estados Unidos a la luz de los hechos del 11 de setiembre de 2001.

La única vía internacionalmente legítima para afrontar estos nuevos desafíos es la convergencia de los sistemas de seguridad y defensa regionales bajo las reglas y mecanismos de la integración multidimensional fundada en los mecanismos de la democracia política.

### **Democracia e integración regional en Sudamérica**

La integración multidimensional (económica, política y cultural) de América Latina es la mejor (quizá la única) estrategia de largo plazo para el logro de un desarrollo equitativo, dinámico y autónomo. Ese ideal deseable para toda América Latina es muchísimo más viable, al menos en el mediano plazo, a escala sudamericana.

México, Centroamérica y el Caribe (MCC) están sujetos de manera casi irresistible a la gravitación política económica de los Estados Unidos. Esto significa, primero, que el principal mercado relevante y la principal fuente de inversiones transnacionales para este grupo de países MCC es el estadounidense (como lo prueba, por ejemplo,

la expansión de la maquila en esas zonas), segundo que en los países MCC el poder de negociación y la escala de los mercados nacionales seguirá internamente fragmentado salvo que logre su unificación bajo la égida de su gran vecino del norte, y, tercero, que la dinámica de las economías MCC dependerá decisivamente de la dinámica de la economía norteamericana.

Pero el caso de Sudamérica *puede* ser distinto al del resto de América Latina y el Caribe: la autonomía de su desarrollo requiere aprovechar el poder de negociación conjunto de los doce países sudamericanos. La *dinámica* de su desarrollo requiere el aprovechamiento del mercado interno (365 millones de personas localizadas en una superficie de más de 17 millones de km<sup>2</sup>) de gran potencialidad si se unifica. La *equidad* de su desarrollo requiere ante todo de la preservación de la democracia sudamericana y de su extensión gradual a las esferas económica, social y cultural. Y la gravitación objetiva de su poder internacional, dependerá de la competitividad sistémica de sus sistemas económicos integrados, y del poder productivo y comercial que, la gran escala de allí derivada, logre ejercer sobre los foros de negociación internacional (recuérdese de nuevo el caso de China).

## **UNA INTERPRETACIÓN DE LARGO PLAZO PARA LA CSAN**

### **Los Puntos Centrales**

Partiendo del patrimonio histórico y cultural común que, indiscutiblemente unifica a los países sudamericanos es posible entender el significado económico, político y cultural de una institución del tipo de la CSAN. La idea es que esta iniciativa concreta es una versión posible de fuerzas sociales profundas que se expresan a través de ella en la presente coyuntura histórica. Cosa distinta será determinar si esta particular versión de la Unidad de las Naciones Sudamericanas tendrá finalmente éxito institucional. Lo que parece indudable es que, aún si fracasara, las mismas fuerzas y actores sociales que subyacen a ella tendrán que reinventarla en otra versión más viable. Los componentes centrales que estarán en la presente versión concreta que llamamos CSAN, o en otra que, más adelante, inexorablemente la reemplacen, en mi opinión, los siguientes:

**a) La cláusula democrática:** La Comunidad Sudamericana de Naciones, CSAN, expresa una fase superior de convergencia institucional entre el Mercado Común del Sur MERCOSUR y la Comunidad Andina de Naciones CAN. Ambas uniones aduaneras, tras el proceso de redemocratización de los años noventa fueron sometidas

a la directa conducción política de los jefes de Estado. El MERCOSUR nació con esa conducción expresada en el Consejo Mercado Común, y la CAN se reestructuró institucionalmente para aceptar esta conducción. *La cláusula democrática se convirtió en una condición necesaria para la plena membresía en cualquiera de los dos acuerdos.*

**b) Soberanías y ciudadanías:** La CSAN al plantearse como proyecto legitimado por los principios de la democracia política puede aspirar a la construcción gradual de una soberanía compartida en aquellos campos donde ésta sea la condición necesaria para el avance del proyecto. Esos elementos de soberanía compartida, son a su vez la base para la construcción de una ciudadanía comunitaria, entendida como un conjunto de derechos y obligaciones compartidos por los ciudadanos oriundos de las naciones miembros. La experiencia de la UE es el mejor referente histórico de este tipo de proyectos estratégicos de largo plazo. La disposición a compartir, aunque sea gradual y parcialmente, cuotas crecientes de soberanía entre las naciones miembros, y de atributos de ciudadanía entre los oriundos de dichas naciones, es fundamento político y jurídico básico para la construcción de la CSAN. Esta disposición, es el germen de una integración multidimensional y profunda, no sólo de los mercados sino de las instituciones fundamentales (políticas, económicas, sociales y culturales) de las sociedades nacionales que se integran.

**c) Los objetivos de desarrollo:** Los costos y los riesgos de una transición estructural de tal magnitud son el precio que se pretende pagar en aras de los objetivos fundamentales del desarrollo sudamericano de largo plazo. Entre estos objetivos están fundamentalmente los de promover el dinamismo y la equidad del proceso de desarrollo de las sociedades sudamericanas. Estos objetivos se asocian, en este mundo económico global con formas sistémicas y sustentables de la competitividad sudamericana examinada a escala global. La expansión del poder productivo y del mercado sudamericano, genera una escala económica que favorece la autonomía del desarrollo latinoamericano, fundado de manera decisiva en la expansión de la propia demanda interna, y de manera complementaria en la demanda mundial. Los acuerdos de libre comercio entre el CAN y el MERCOSUR en vigencia desde el 1 de enero de 2005, han liberado el 80% del comercio entre ambos bloques, creando condiciones para una expansión del comercio recíproco que es increíblemente reducido en parte por razones infraestructurales que deberán ser corregidas a través de grandes proyectos estratégicos como el IIRSA. El potencial de comercio entre ambos bloques por lo tanto es enorme.

**d) El poder de negociación conjunta:** Como lo demuestra la experiencia de la

China, de la India, o del propio Brasil la escala económica de las naciones o bloques es un dato obvio pero esencial en la construcción de un poder de negociación conjunta en los foros internacionales. Esa escala tiene bases geográficas y demográficas relevantes en el caso de Sudamérica, pero su dinámica expansiva en términos de producción y mercados depende del dinamismo y de la equidad del proceso de desarrollo.

**e) *Arquitectura institucional y financiera:*** En el corto y mediano plazo debe empezar la construcción de la arquitectura institucional de la CSAN como ancho cauce en el que deben confluir los logros y avances de los organismos preexistentes de la integración. El desafío de esa nueva arquitectura institucional es subordinar los aparatos burocráticos preexistentes a los fines de la estrategia política de largo plazo, pero recordando que esos aparatos son los depositarios de la institucionalidad existente, del *know how* procedimental, y de la memoria institucional de las fases anteriores de la integración sudamericana.

**f) *Los forcejeos y turbulencias de corto plazo:*** En una empresa de la magnitud de la aquí planteada es necesario partir de una convicción básica: las instituciones solidamente establecidas son el único fundamento perdurable. Los gobiernos y los gobernantes de turno son jugadores que pasan, pero las reglas del juego permanecen para futuras generaciones si están bien fundadas.

**g) *Estrategias alternativas de integración :*** La CSAN no puede plantearse contra el proyecto de la integración hemisférica liderado por Estados Unidos, sino a favor del propio proyecto que ella representa. La compatibilidad jurídica entre ambas estrategias siempre estará supeditada la correlación de posiciones de poder y a las estrategias de los principales jugadores. Esencialmente se trata de dos objetivos de integración uno mercadista y por lo tanto institucionalmente limitado pero apuntando a la totalidad del hemisferio. El otro objetivo es multidimensional, institucionalmente profundo pero apuntando solamente a Sudamérica. El proyecto hemisférico es conducido por una gran potencia y expresa los fines y reglas del capitalismo global. El proyecto sudamericano es conducido por las sociedades políticas de la subregión y pretende controlar los poderes de aquel capitalismo apelando a los principios e instituciones de una democracia planteada a escala sudamericana. Los grados de compatibilidad (complementariedad o conflicto) que puedan existir entre ambos proyectos son de la misma naturaleza que los hoy enfrentados, por ejemplo, en el seno de la UE, pero obviamente agravados por las condiciones periféricas del capitalismo y la democracia latinoamericanas.

## **La Cláusula Democrática**

En los considerandos de la Declaración del Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones, formulada durante la III Cumbre Presidencial Sudamericana se enfatizan de manera categórica los fines y valores de la democracia como cauce global de una historia y una cultura que les son comunes:

“La historia compartida y solidaria de nuestras naciones que desde las gestas de la independencia han enfrentado desafíos internos y externos comunes, demuestra que nuestros países poseen potencialidades aún no aprovechadas tanto para utilizar mejor sus aptitudes regionales como para fortalecer las capacidades de negociación y proyección internacionales”

“El pensamiento político y filosófico nacido de su tradición, que reconociendo la preeminencia del ser humano, de su dignidad y derechos, la pluralidad de pueblos y culturas, ha consolidado una identidad sudamericana compartida y valores comunes, tales como: la democracia, la solidaridad, los derechos humanos, la libertad, la justicia social, el respeto a la integridad territorial, a la diversidad, la no discriminación y la afirmación de su autonomía, la igualdad soberana de los Estados y la solución pacífica de controversias”.

## **Soberanías y ciudadanías compartidas**

La multidimensionalidad del proyecto integrador sudamericano, ya explicitada en los fundamentos, fines y mecanismos del CAN y del MERCOSUR se reitera con bastante claridad en la Declaración de Cusco allí, se ratifica para la CSAN “La convergencia de sus intereses políticos, económicos, sociales, culturales y de seguridad como un factor potencial de fortalecimiento y desarrollo de sus capacidades internas para su mejor inserción internacional”.

La idea de la soberanía fundada en la voluntad popular se expresa ratificando “La común pertenencia a sistemas democráticos de gobierno y a una concepción de la gobernabilidad sustentada en la participación ciudadana que incrementa la transparencia en la conducción de los asuntos públicos y privados y ejerza el poder con estricto apego al estado de derecho, conforme a las disposiciones de la Carta Democrática Interamericana, en un marco de lucha contra la corrupción en todos sus ámbitos”.

Esta idea central de que la soberanía radica en los pueblos de las naciones que se

integran y estos mismos pueblos, pueden soberanamente avanzar en su integración profunda se explicita aún más claramente en otro párrafo de la Declaración: “Nuestra convicción en el sentido que la realización de los valores e intereses compartidos que nos unen, además de comprometer a los Gobiernos, sólo encontrará viabilidad en la medida que los pueblos asuman el rol protagónico que les corresponde en este proceso. La integración sudamericana es y debe ser una integración de los pueblos”.

### **Los objetivos del desarrollo económico**

La entrada en vigencia del Acuerdo de Libre Comercio entre el CAN y el MERCOSUR abre la puerta institucional a los objetivos mucho más ambiciosas de una unificación profunda del espacio económico sudamericano. El porcentaje de comercio recíproco entre CAN y MERCOSUR es extremadamente bajo, medido por las exportaciones alcanza a menos de un cinco del total en cualquiera de los dos bloques. Medido por el lado de las importaciones un 8% de las del CAN proviene del MERCOSUR, en tanto que sólo un 2% de las del MERCOSUR proviene del CAN. Como es obvio, la remoción de las condiciones estructurales que limitan ese comercio no se logrará solamente por la entrada en vigor del Acuerdo de Libre Comercio. Hacen falta acciones mucho más profundas que precisamete pueden ser encaradas a través de la entrada en vigencia de la CSAN y de los proyectos que ella pretende impulsar.

La Comunidad Sudamericana de Naciones puede ser el instrumento institucional capaz de edificar las condiciones para un espacio económico integrado de América del Sur. Entre otros requerimientos este objetivo requiere de la articulación e interconexión de las infraestructuras básicas. Este paso es esencial para unificar sistémicamente el mercado sudamericano, crear economías de escala, y contribuir a su dinamismo y competitividad. La competitividad sustentable de los empresarios allí localizados, respecto de sus exportaciones dirigidas al resto del mundo dependerá de esos bienes públicos (energía, comunicaciones, transporte, etc) por un lado, y de las instituciones de la integración capaces de reducir conjuntamente sus costos de producción y de transacción por el otro lado.

Al respecto se observa en la Declaración que citamos: “La integración física, energética y de comunicaciones en Sudamérica sobre la base de la profundización de las experiencias bilaterales, regionales y subregionales existentes, con la consideración de mecanismos financieros innovadores y las propuestas sectoriales en curso que permitan una mejor realización de inversiones en infraestructura física para la región”.

El objetivo del dinamismo del desarrollo económico, se ve favorecido por una integración multidimensional (integración de instituciones político-económicas y no sólo eliminación de barreras institucionales), que genere economías de escala y especialización en la esfera productiva y posibilite su adecuado aprovechamiento con miras a una mayor competitividad sistémica.

La reducción de los costos medios unitarios deriva, al menos en parte importante, de una infraestructura física y energética mejor interconectada y más eficiente, así como de un sistema de normas convergentes que faciliten el uso de esa infraestructura.

La convergencia de otro conjunto de normas, laborales, técnicas, ambientales y fitosanitarias contribuye a la reducción de costos de producción, de coordinación a lo largo de cadenas productivas, y de transacción entre empresas privadas o entre éstas y los organismos públicos involucrados.

Precisamente en el ámbito de la interacción pública-privada, la eficiencia de los procesos de tramitación de las operaciones económicas internacionales, interprovinciales, e intercomunales (autorizaciones, pago de derechos varios, velocidad y eficiencia de diferente tipo de gestiones burocráticas, etc) también contribuyen a una competitividad sustentable y sistémica.

Recordemos que la competitividad sistémica es el fruto de la operación conjunta de las cadenas y sistemas de agregación de valor económico que conducen a la elaboración de un producto final, o a la de un producto exportable. El exportador o vendedor del producto final no es más que el último eslabón de la cadena productiva que engloba múltiples encadenamientos tecno-económicos e interdependencias institucionales.

De otro lado la competitividad se denomina sustentable aludiendo a la estabilidad y permanencia de sus fuentes generadoras. Por ejemplo una competitividad basada en costos laborales, energéticos o ambientales totalmente insuficientes para asegurar la oferta de esos recursos no resulta sustentable en el largo plazo. Del mismo modo una competitividad basada en abruptas devaluaciones cambiarias con impacto diferenciado en países socios del mismo acuerdo de integración (recuérdese el colapso de la economía argentina a fines del 2001 derivada, al menos parcialmente de su régimen cambiario discrepante con el implantado en la economía brasileña) tampoco es sustentable, precisamente por carencia de suficiente convergencia de los regímenes y políticas macroeconómicas.

La integración multidimensional y multi-institucional no sólo posibilita eliminar barreras sino, también, reformar regulaciones varias de manera convergente. Por lo tanto es un tipo de integración que no sólo aumenta la escala potencial de los mercados, sino que a través de su acción sistémica los unifica profunda y efectivamente.

El mejor ejemplo (pero no el único) de esa búsqueda de la competitividad sistémica puede hallarse en la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de Sudamérica (IIRSA), la que involucra a todos los miembros de la CSAN en los sectores vinculados con el transporte la energía y las telecomunicaciones.

El tema de la energía es uno de los más polémicos y en donde mejor se refleja el complejo de eslabonamientos técnicos e institucionales que conducen a promover las formas sistémicas de la competitividad. Al respecto observa un reciente informe de la CEPAL: “Luego de la XXVIII Cumbre del MERCOSUR, realizada en junio del 2005 en Asunción, la integración energética surge como un eje articulador de vital importancia en la transformación productiva y el fomento de la competitividad en la subregión. Se la percibe además, y con razón, como el principal desafío de la integración regional, en el que –al estilo del carbón y el acero europeos– se podrían establecer los cimientos de una integración profunda, que radique en la complementación en la base productiva, tal como también acontece en los procesos asiáticos de integración. En los últimos años, Argentina, Brasil y Chile han enfrentado crisis energéticas de diversa consideración. En perspectiva, un escenario de crecimiento elevado en los próximos diez años les impone exigentes demandas energéticas que requieren ser previstas mediante política que estimulen la inversión en el sector”<sup>8</sup>

El objetivo de la equidad, además de estar latente, explícita o implícitamente, en toda la Declaración, se concretiza en objetivos de desarrollo tales como: “La armonización de políticas que promuevan el desarrollo rural y agroalimentario”. “La transferencia de tecnología y de cooperación horizontal en todos los ámbitos de la ciencia, educación y cultura”. “La creciente interacción entre las empresas y la sociedad civil en la dinámica de integración de este espacio sudamericano, teniendo en cuenta la responsabilidad social empresarial”.

### **El poder de negociación conjunta**

Por último, apelando a los comunes intereses subregionales, las naciones sudamericanas aspiran a hablar y negociar con una sola voz en el mundo (autonomía).

Este tema tampoco se le escapa a la Declaración al plantear “Su determinación de desarrollar un espacio sudamericano integrado en lo político, social, económico ambiental, y de infraestructura que fortalezca la identidad propia de América del Sur y que contribuya a partir de una perspectiva subregional y, en articulación con otras experiencias de integración regional, al fortalecimiento de América Latina y el Caribe y le otorgue una mayor gravitación y representación en los foros internacionales”. Inmediatamente la Declaración incluye la misma idea al detallar los procesos concretos perseguidos por la CSAN: “La concertación política y diplomática que afirme a la región como un factor diferenciado y dinámico en sus relaciones externas”.

La convergencia de normas y políticas dentro de la CSAN puede darse a niveles de mera coordinación, de armonización o de unificación. En algunos casos la mera coordinación puede ser suficiente para evitar regímenes incompatibles (por ejemplo en la esfera cambiaria, o en otros ámbitos de la política macroeconómica), en otros casos la armonización, aunque sea en mínimo grado puede ser conveniente (por ejemplo en las áreas de educación o en el campo migratorio). La unificación de regímenes y de normas, supone grados crecientes de supranacionalidad en los organismos de integración y puede resultar decisiva en ciertos ámbitos. Por ejemplo la UE, ha unificado su ley de Políticas de Competencia y Defensa del Consumidor otorgando amplios poderes al Tribunal de la UE para que ejerza sus atribuciones a escala supranacional. Esto explica por ejemplo las sanciones impuestas a poderosas corporaciones como ha sido, recientemente, el caso de MICROSOFT.

Así el poder negociador de los bloques económicos aumenta con la convergencia institucional no sólo por la coherencia interna de las posiciones negociadoras que deriva, no sólo de los intereses, sino también de las normas convergentes. Las economías de escala originadas en un mejor uso de poderes negociadores concertados que, de lo contrario, tendrían que actuar aisladamente son uno de los fundamentos de ese poder incrementado. Para naciones que como las sudamericanas, no poseen abundantes dotaciones de negociadores especializados (por ejemplo en campos tales como la legislación ambiental, de propiedad intelectual, etc.) esta convergencia puede ser de gran importancia. Sin embargo no debe perderse de vista que el poder de negociación conjunta no sólo exige la *conciencia y utilización* político-diplomática de ese poder sino, ante todo supone la *existencia* de ese poder fundado en la escala productiva y de mercados, la competitividad sistémica, y otros componentes de un desarrollo dinámico.

## **ARQUITECTURA INSTITUCIONAL Y FINANCIERA**

La arquitectura institucional alude aquí tanto a las normas y reglas de los acuerdos y compromisos negociados como a los organismos encargados de monitorear el cumplimiento de los mismos. Surgen aquí no sólo temas que son propios de la esfera comercial (reglas de origen, sanitarias y fitosanitarias, normas técnicas, y, sobre todo, solución de controversias), sino también otros que aluden a la convergencia de regímenes y políticas propios de la integración profunda (coordinación macroeconómica orientada a la convergencia de los regímenes y políticas cambiario, monetario y fiscal). Estos objetivos y el más ambicioso de una moneda común sólo pueden ser encarados a partir de una integración fundada sobre fundamentos políticos (soberanía y ciudadanía con grados crecientes de compartimiento).

Sólo cabe aquí reiterar los peligros del declaracionismo vacío, y de los compromisos formales no fundados en una adecuada dotación de autoridad, recursos humanos y financieros para el cumplimiento de las metas acordadas. El punto central de esta transición debe radicar en la voluntad política de ir avanzando aunque sea de manera gradual pero firme en la construcción de compromisos vinculantes elaborados con claridad jurídica y eficiencia organizativo-gerencial. Uno de los pecados mayores del “subdesarrollo político” de nuestros acuerdos latinoamericanos, es el declaracionismo pomposo o políticamente oportunista, seguido por una falta posterior de compromiso con el contenido de los acuerdos: en particular la carencia de suficiente financiamiento y atribuciones concedidos a los encargados de llevarlo a cabo. Solamente una firme ratificación (a través de decisiones legales, organizativas y financieras) del carácter vinculante de los compromisos que se vayan adquiriendo evitará que se borren con el codo los acuerdos que se suscribieron con la mano. El presupuesto es un aspecto importante de este tema pero no el fundamental, sobre todo si el proceso se encara gradualmente y los recursos institucionales y financieros preexistentes se readecúan a las nuevas exigencias del proyecto CSAN.

La Declaración de la CSAN es explícita en el sentido de otorgar continuidad institucional a esta nueva etapa del proceso integrador: “La Comunidad Sudamericana de Naciones establecerá e implementará progresivamente sus niveles y ámbitos de acción conjunta, promoviendo la convergencia y sobre la base de la institucionalidad existente, evitando la duplicación y superposición de esfuerzos y sin que implique nuevos gastos financieros”.

“Los Ministros de Relaciones Exteriores elaborarán una propuesta concreta de cursos de acción que considere, entre otros aspectos, las reuniones de Jefes de Estado como

instancia máxima de conducción política y de Cancilleres como ámbito de decisión ejecutiva del proceso. Los Ministros contarán con la cooperación del Presidente del Comité de Representantes Permanentes del MERCOSUR, del Director de la Secretaría del MERCOSUR, del Secretario General de la Comunidad Andina, del Secretario General de la ALADI, y de la Secretaría Permanente de la Organización del Tratado de Cooperación e integración subregional. Las reuniones de Jefes de Estado y de Cancilleres sustituirán a las denominadas Cumbres Sudamericanas”.

El componente previo y prioritario de una voluntad y compromisos político sostenidos, exige, complementariamente del aporte financiero proveniente tanto de las propias naciones que se integran como de organismos multilaterales tales como el Banco Interamericano de Desarrollo, la Corporación Andina de Fomento, los bancos de desarrollo nacionales de los países miembros, y la eventual creación de otro banco sudamericano de desarrollo que ha sido sugerida bajo la sigla de Bancosur. También de los aportes oficiales directos de los países miembros como el Fondo de Convergencia Estructural creado por el MERCOSUR para reducir las asimetrías sociales, promover la competitividad, y buscar la cohesión social. A partir de esa iniciativa, en la Reunión de Guayaquil preparatoria de la constitución de CSAN se habló de promover un encuentro (probablemente en Bolivia) para el tratamiento de esas asimetrías en el espacio sudamericano.

### **Forcejeos y turbulencias coyunturales**

Es necesario distinguir cuidadosamente entre los intereses circunstanciales de los gobiernos de turno y las orientaciones de largo plazo en el desarrollo de Sudamérica. Los gobiernos pasan pero las instituciones pueden quedar si se fundan sobre los valores democráticos y expresan necesidades sociales lo suficientemente arraigadas e internalizadas en la conciencia de la sociedad civil.

En el caso de la Sudamérica de hoy, los intereses y las estrategias de los gobiernos sudamericanos son muy diferentes en cualquiera de los dos principales bloques de integración. Dentro del MERCOSUR Brasil desea consolidar su liderazgo sudamericano, mantener distante a México y lograr preeminencia nacional mundial intentando (aparentemente de manera infructuosa por ahora) ocupar un lugar permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (y no de manera rotativa como lo preferiría Argentina).

Uruguay y Paraguay no pueden prescindir del MERCOSUR por su fuerte dependencia de dicho mercado, pero padecen postergaciones severas y sufren el impacto de las

crisis de los miembros más grandes, sin aprovechar en medida semejante los ciclos de auge económico que aquellos experimentan.

De otro lado Argentina se va reduciendo en su dimensión económica ante Brasil, y no tiene la escala suficiente como para asegurarse un compromiso profundo de su socio principal. Por ejemplo, si al fin del gobierno de Lula (mandatario pro-MERCOSUR) este es reemplazado por el paulista Serra (mucho más indiferente al destino del acuerdo) la continuidad de los compromisos suscritos en el MERCOSUR dependerá mucho más de la solidez de las instituciones y la seriedad de los compromisos asumidos por los Estados.

Desde el punto de vista de Argentina y de su posición relativamente vulnerable en el MERCOSUR, los países andinos son la masa crítica imprescindible para lograr el despegue de la integración sudamericana y para contrapesar la presencia gigantesca del Brasil. Sin embargo las condiciones sociopolíticas de los países del CAN evidencian que la convergencia institucional con el MERCOSUR no será fácil. Venezuela, bajo el timón de Chávez, adopta posiciones radicales deseando dejar atrás los esfuerzos integradores sudamericanos anteriores, quemar etapas y lograr una integración sudamericana distanciada políticamente (aunque no económicamente) de los Estados Unidos.

Por su parte Perú, Bolivia, Ecuador y Colombia, desgraciadamente, aun no están suficientemente integradas a escala nacional. Enfrentan profundas y ancestrales fracturas internas derivadas de una secular deuda social con su pasado rural colonial. Sus democracias políticas son débiles y sus sociedades rurales inestables. Sin embargo, también en estos cuatro países y a pesar de sus agudas crisis de gobernabilidad, las democracias políticas (instaladas a partir de los años noventa) han sobrevivido y continúan siendo, para la mayoría de sus sociedades civiles y de sus organizaciones políticas y sociales, la forma más legítima de gobierno a largo plazo. La integración multidimensional asociada al progreso de la CSAN puede presionar positivamente sobre la consolidación del proceso de democratización en estas sociedades, como, efectivamente lo ha hecho dentro del MERCOSUR a partir de la cláusula democrática. La recomendación estratégica es entonces la de no esperar a la consolidación democrática, sino tratar de sostener, también desde el ámbito regional la sobrevivencia de estas frágiles democracias políticas. La integración al servicio de la democracia política y la democracia política al servicio de la integración pueden crear positivas sinergias en Sudamérica.

Chile merece párrafo aparte, por haber jugado una estrategia de independencia

en su incorporación a la economía global bajo las reglas de juego del Consenso de Washington. Apuesta a convertirse en una plataforma de inversiones para las corporaciones transnacionales de los países desarrollados deseosas de penetrar en MERCOSUR o CAN. Con tal objeto combina sus “cartas globales” (que son los acuerdos con EEUU, UE, ya suscritos y otros que intenta suscribir [Japón]) con sus “cartas subregionales” (que son los acuerdos de libre comercio con el MERCOSUR y los países miembros del CAN). Chile está acompañando políticamente el proceso de integración sudamericana (incluyendo la suscripción de la CSAN) y la estabilidad de sus instituciones democráticas, al menos en la esfera política es una ayuda importante para la unidad de largo plazo de las naciones sudamericanas.

Cuál es la opción estratégica preferible para Argentina en relación con la CSAN? Cabría sugerir que sin romper los compromisos contraídos, le conviene una gradual independización de su excesiva dependencia con Brasil en el ámbito comercial sudamericano y buscar su diversificación exportadora al resto de la subregión. También le conviene diversificar sus alianzas políticas para aumentar su poder negociador, económico y político con su gran socio del MERCOSUR.

Para avanzar en los objetivos anteriores, la Argentina quizá deba empezar por reconocer su condición de país mediano en Sudamérica (en terminos económicos el más grande de los medianos pero ya no uno de los tres grandes como en la primera mitad del siglo XX). En consecuencia su gravitación política y la defensa de sus intereses de largo plazo exigen una creciente concertación política con el resto de los países hispano parlantes de Sudamérica. Esta estragia es legítima y totalmente compatible con los compromisos ya adquiridos vis a vis Brasil.

A largo plazo, Argentina se verá beneficiada con el acercamiento entre CAN y MERCOSUR en el marco de la CSAN. Sin embargo no desea perder lo ya avanzado institucionalmente dentro del MERCOSUR y por lo tanto le conviene una CSAN edificada a partir de las institucionalidades ya existentes en el MERCOSUR y la CAN. Por lo demás esa parece ser, precisamente, la idea expresada en el acta constitutiva de la CSA.

### **Proyectos estratégicos alternativos**

Más allá de estos y otros matices y diversidades, los intereses de largo plazo de todos los países sudamericanos coinciden en la necesidad de plantear la construcción de sus instituciones capitalistas y democráticas a escala sudamericana, es decir cooperando

para lograr la convergencia de esas estructuras institucionales básicas.

La estrategia de las instituciones intergubernamentales promotoras del consenso de Washington ha planteado las reglas de juego de un cierto tipo de capitalismo global en las que América Latina ocupa una posición periférica particularmente vulnerable, en parte debido a la fragmentación política heredada desde la fase colonial. La vigencia y evolución de esas normas globales no puede ser modificada en el corto plazo por las débiles capacidades negociadoras de América del Sur. Precisamente el fortalecimiento de la autonomía e influencia negociadora de la región es uno de los objetivos de largo plazo perseguidos por la CSAN.

Como se sabe el Proyecto del ALCA se encuadra en la filosofía del Consenso de Washington. Sin embargo sus resultados más recientes no han estado a la altura de las expectativas originales. El objetivo del ALCA apuntaba a la suscripción de un único acuerdo general en que nada estaba acordado hasta que todo estuviera acordado (*single undertaken*), idea que ha fracasado en su diseño original. Ante este fracaso Estados Unidos ha retornado a su estrategia de tipo Hub and Spoke, expresada en la suscripción del CAFTA bajo condiciones que priorizan las nuevas normas sobre las preexistentes del MCCA. Este acuerdo, no hace sino ratificar la gravitación objetiva de la economía estadounidense sobre la región centroamericana, y mejorar la competitividad de las exportaciones de esa región vis a vis las ventajas relativas previamente obtenidas por México tras la suscripción del ALCAN.

El verdadero desafío a las pretensiones de la CSAN, está en las actuales negociaciones de libre comercio entre la CAN y Estados Unidos. El punto de partida de la vinculación especial preferencial entre los países de la CAN y Estados Unidos fue la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas (ATPA en inglés) otorgada unilateralmente por Estados Unidos a Perú, Bolivia, Colombia y Ecuador. Luego de su vencimiento en diciembre de 2001 el ATPA fue sustituido por la Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga (ATPDEA en inglés) convertida en Ley en agosto del 2002.

En la suscripción de un acuerdo de Libre Comercio CAN-Estados Unidos lo importante es diferenciar entre los impactos económicos en la esfera del comercio y de la inversión, por una parte, y los impactos y compromisos institucionales de largo plazo que puedan derivar de este acuerdo por la otra. Desde el primer punto de vista no parece haber incompatibilidades fundamentales entre la negociación con los Estados Unidos y el ya suscrito acuerdo CAN-MERCOSUR. En rigor la potencialidad del acuerdo CAN-MERCOSUR es enorme, en tanto que el acceso

de las mercancías del CAN a los Estados Unidos ya ha alcanzado ciertos toques que no serán significativamente superados sin nuevas inyecciones de capital y tecnología en las economías andinas. Por oposición las opciones del intercambio CAN-MERCOSUR se verán significativamente incrementadas a medida que se vaya concretando el proyecto IIRSA. Especialmente las economías más grandes del CAN como Colombia, Venezuela y Perú, pueden experimentar un significativo incremento de su comercio con el MERCOSUR.

Recuérdese que, dentro del propio CAN el comercio recíproco entre Colombia y Venezuela, tras la reactivación del propio CAN en los años noventa experimentó un enorme incremento. Es de esperarse que a mediano plazo, una década o más, la integración física y la consolidación de los vínculos comerciales derivados del acuerdo CAN-MERCOSUR produzcan un extraordinario aumento del comercio intra-sudamericano.

Desde el segundo punto de vista, el dinamismo de los recientes compromisos sudamericanos asumidos desde el CAN reduce el riesgo de que las ataduras institucionales de su acuerdo con Estados Unidos perjudiquen sus vínculos económicos más profundos con el resto de los países sudamericanos. De un lado, la puesta en inmediata vigencia del acuerdo CAN-MERCOSUR a comienzos de 2005, y del otro, la propia ratificación de la CSAN así parecen evidenciarlo. Por lo demás en la Cumbre Presidencial Andina de Quito (2004) se acordó que los acuerdos entre los socios andinos se regirán por la normativa comunitaria, independientemente de los acuerdos que suscriban con terceros.

Las ataduras normativas peligrosas son aquellas del tipo “OMC plus” que, derivadas del acuerdo con Estados Unidos, puedan establecerse en campos tales como políticas de competencia, propiedad intelectual, compras de Estado, etc. Nótese sin embargo que la integración profunda de Sudamérica podrá aumentar la capacidad de fiscalización y efectivo cumplimiento (enforcement) de normativas que, aún existiendo, no se cumplen por carencia de suficientes recursos financieros, institucionales y humanos.

Para alcanzar una escala productiva y exportadora comparable a la de las grandes naciones en desarrollo o en transición (China, India, Rusia, etc), Sudamérica puede hacer converger sus instituciones políticas, socioeconómicas y culturales en un proceso probablemente lento pero sistemático en el largo plazo. Esa convergencia no es, ni puede ser, el fruto de un cálculo político fundado en intereses coyunturales, ni apoyarse en un voluntarismo doctrinario o ideológico. La convergencia

multidimensional de nuestras sociedades será una consecuencia de la evolución institucional de largo plazo por parte de países con un pasado político, económico, y cultural, altamente similar, y la democracia será su ineludible cauce político.

La CSAN parece un paso lógico en la institucionalidad integradora de la subregión. Su diferencia específica con todos los esfuerzos integradores del pasado es que se apoya muy enfáticamente en los valores y las instituciones de la democracia. Lo hace de manera aún mas asertiva y categórica que los acuerdos MERCOSUR y CAN, poniendo así de relieve el carácter preponderantemente político de la CSAN. La defensa de los valores de la democracia es una condición necesaria para la estabilidad y la multidimensionalidad del proceso de integración en el largo plazo.

La integración multidimensional de largo plazo es una condición necesaria para la construcción de un sistema capitalista sudamericano dotado de competitividad sistémica y sustentable en el plano del crecimiento económico, de una autonomía y poder negociador crecientes, y quizá, con el avance del proceso democratizador, de una superación de las injusticias distributivas de las sociedades latinoamericanas. El progreso alcanzado por la región desde 1990 hasta la fecha, ha sido enorme, y sería un error subestimarlos.

## **NOTAS**

1. Simplificadamente podemos entender por capitalismo industrial el sistema económico fundado en la propiedad privada de la riqueza, y apoyado en el poder productivo que a partir de la Revolución Industrial Inglesa no ha dejado de expandirse, donde la asignación de los recursos económicos se efectúa mediante empresas privadas que operan a través de mercados nacionales e internacionales, con el objeto de obtener lucros y expandir el capital que controlan.
2. Los déficit infraestructurales en bienes públicos no son ajenos a situaciones catastróficas como las experimentadas en Nueva Orleans tras el huracán Katrina.
3. Véase de John Dunning,
4. Este tema de las formas de apropiación social de las ganancias de productividad fue claramente estudiado tanto por la corriente estructuralista latinoamericana liderada por Raul Prebisch, como por diferentes expresiones

de la escuela regulacionista francesa. El resultado de las nuevas tendencias es un fuerte proceso de transnacionalización del excedente reinvertible a escala mundial. Y por lo tanto un debilitamiento del control nacional de los procesos de ahorro-inversión requeridos para promover un aceleramiento de la tasa de crecimiento del producto en el mediano y largo plazo.

5. De alguna manera podría argumentarse que la primera experiencia de integración multidimensional de vasto alcance en el hemisferio occidental tuvo lugar tras la Revolución Americana (1776) también encuadrada en el marco de las instituciones, incipientemente desarrolladas del capitalismo en la esfera económica y la democracia en la esfera política. Sin embargo a diferencia de la experiencia europea la integración multidimensional de los Estados Unidos de América incluyó una guerra civil y la conquista violenta de territorios mexicanos. De hecho la democracia política fue un punto de partida de un proceso de democratización con profundos altibajos y temibles retrocesos que ha continuado hasta hoy en dicho país.
6. Este trabajo se conforma con afirmar que el concepto de democracia al que alude es el fundamento de la prioridad que debe otorgarse a los derechos y libertades humanos de todas las personas sin exclusión, y la responsabilidad que como contrapartida les cabe a los encargados de cumplir con las obligaciones o deberes humanos que les son correlativos. Para “aterrizar” un poco estas reflexiones demasiado vagas y generales, cabe decir que estos derechos y libertades se expresan en la relación estado-mercado que se establece especialmente en la elaboración de los presupuestos fiscales. Los temas de la equidad, del desarrollo y de la integración se expresan cuantitativamente en las cuentas fiscales no solo del gobierno central sino también de provincias y comunas en regímenes federales como el de los Estados Unidos de América o la Nación Argentina.

En otro trabajo estrechamente ligado con este (Di Filippo 2004) se examinaron brevemente los conceptos de democracia periférica y capitalismo periférico tal como ellos se han desarrollado en América Latina. También se pusieron de relieve algunas de las contradicciones entre el desarrollo del capitalismo periférico y del proceso de democratización política (Prebisch 1981) acontecidos a lo largo de la historia contemporánea de América Latina. Las nuevas condiciones del orden económico internacional han cambiado las condiciones de funcionamiento del sistema centro periferia de relaciones internacionales tal como éste funcionó durante los siglos XIX y XX. A su vez esto es consecuencia de las nuevas modalidades de funcionamiento del capitalismo y de la democracia en las naciones desarrolladas. Sin embargo el fenómeno de la apropiación sesgada y desigual de las ganancias de

productividad sigue aquejando a las economías periféricas que, por serlo, (incapacidad de creación y control de sus propios procesos tecnológicos) siguen conservando una posición en la economía mundial que afecta sus perspectivas de desarrollo, autonomía y equidad.

7. Desde luego las democracias latinoamericanas son frágiles en lo político y el proceso de democratización no se proyecta suficientemente a las esferas económica y sociocultural. También es cierto que el capitalismo de América Latina continúa siendo periférico, (supeditado a flujos y modalidades de progreso técnico exógeno que escasamente puede asimilar y, mucho menos, controlar), bajo los rasgos y características que el sistema centro periferia tiende a adoptar en la economía global de este nuevo milenio. Del mismo modo sería posible, por ejemplo siguiendo a Prebisch, tipologizar rasgos que son propios de la democracia periférica en las sociedades latinoamericanas. Pero ello nos alejaría de nuestro tema central.
8. CEPAL, Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2004-2005, Capítulo III, página 119.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- CEPAL (1990), Transformación productiva con equidad, (Santiago de Chile, publicación de la ONU).
- CEPAL (1992), Equidad y transformación productiva, un enfoque integrado, Santiago de Chile: Publicación de las Naciones Unidas).
- CEPAL (2005), Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, en [www.eclac.cl](http://www.eclac.cl)
- Di Filippo y Franco (2000), Integración regional, Desarrollo y equidad, CEPAL/Siglo XXI, Santiago de Chile 2001.
- Di Filippo (1997), Regionalismo y multilateralismo en la integración de América Latina, en [www.difilippo.cl](http://www.difilippo.cl) ,
- Di Filippo (1998), El sistema Centro Periferia Hoy, en Revista de la CEPAL,

Número Extraordinario Conmemorativo del 50 aniversario de la Institución, también en [www.difilippo.cl](http://www.difilippo.cl)

- Di Filippo (2004), Two types of Regional Integration Processes, en Stanford University, Latin American Studies Center, Lunch Lecture at Bolivar House. También en [www.difilippo.cl](http://www.difilippo.cl)
- Di Filippo (2001), “Globalización e integración en América Latina: Las formas periféricas del capitalismo y la democracia”, Conferencia dictada en la Universidad de París, Institute de Hautes Études de L’Amérique Latine, Université de la Sorbonne Nouvelle, PARIS III. También en [www.difilippo.cl](http://www.difilippo.cl)
- Di Filippo Armando (1981), Desarrollo y desigualdad social en América Latina,(México: Fondo de Cultura Económica. Colección Lecturas del Trimestre número 44)
- Di Filippo Armando (2000), “Globalización, integración regional y migraciones”, Publicado por CEPAL, Serie Seminarios y Conferencias, página 145 y siguientes. Simposio sobre Migración Internacional en las Américas, San José, Costa Rica.
- Dunning, John (1993), “Trade, location of economic activity and the multinational enterprise”. Extraído de The theory of transnational corporations, Volume I. Edited by John Dunning, Routledge, London, New York.
- Fairlie Alan (2004), “Luces y sombras del TLC Andino-Estados Unidos”, Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Ffrench Davis y Di Filippo (2003) “El rol de las Instituciones Regionales en la Globalización”, en Revista de Estudios Internacionales (del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile), año XXXV, junio de 2003, número 141, página 5 y siguientes. También en [www.difilippo.cl](http://www.difilippo.cl)
- Prebisch Raul (1981), Capitalismo periférico, crisis y transformación, México, Fondo de Cultura Económica.
- Tussie, Diana (1994), “La Política Comercial en un Contexto de Federalismo”, FLACSO, LATN.