

HISTORIA DE LAS ORGANIZACIONES REGIONALES EN NUESTRAMÉRICA

LA ANHELADA UNIDAD: ENTRE EL PANAMERICANISMO Y EL BOLIVARISMO

EL CONGRESO ANFICTIÓNICICO DE PANAMÁ

Promovido por Simón Bolívar, el Congreso Anfictiónico de Panamá (junio de 1826) fue el primer planteo histórico de integración latinoamericana. En él participaron la Gran Colombia, Perú, la Confederación Centroamericana (que incluía a El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Costa Rica y Honduras), México y, como invitados, Estados Unidos y el Reino Unido. Hubo muchas ausencias, entre ellas, las Provincias Unidas (actual Argentina), que se encontraban en guerra con Brasil y su gobierno bajo el control de la burguesía comercial porteña, que poco le interesaba la perspectiva de integración. Como Brasil suponía que el Congreso se declarararía en su contra en el marco de la guerra, también estuvo ausente. Por otro lado, Paraguay rechazó la invitación y Bolivia se incorporó en forma

Mural del Colectivo Político Ricardo Carpani, local de Nuevo Encuentro, Boedo, Buenos Aires.



tardía. Carlos Piñeiro Iñiguez en su libro *Pensadores latinoamericanos del siglo XX. Ideas, utopía y destino*, nos recuerda los escritos de Blanco Fombona sobre Bolívar «desde la extremidad septentrional de Colombia hasta el Potosí, le era familiar cada lugar y sus producciones, hasta sus individuos, costumbres, hábitos e inclinaciones... Tenía también una enorme intuición para conocer a la gente y asignarles tareas según su capacidad, sin importar nacionalidades o antecedentes. Además, gracias a su capacidad de concentración podía atender varios asuntos a la vez —escribe y da órdenes al mismo tiempo a Páez en Caracas, a Santander en Bogotá, a Sucre en Bolivia, a Salom en Guayaquil, a Montilla en Panamá».

En el Congreso de Panamá se trataron temas de gran relevancia como por ejemplo cuestiones territoriales y comerciales. Existía la intención de firmar un acuerdo para evitar la disgregación territorial, pero esto no se pudo llevar a cabo por enfrentamientos regionales que terminaron imponiéndose: Chiapas en tensión con México; la provincia de Guayaquil con Perú y la Gran Colombia y otros. A su vez, hubo un intento de firmar un acuerdo comercial de carácter regional al cual el Reino Unido se opuso, y en cambio buscó acuerdos bilaterales que fue lo que finalmente prosperó. Asimismo, no hubo acuerdo en posiciones sobre la lucha independentista en los países dominados: Cuba y Puerto Rico. Además, los Estados Unidos desalentaron cualquier esquema de federación o unión y fomentaron simples acuerdos multilaterales. Por estos motivos, el Congreso de Panamá fue catalogado por el propio Bolívar como un fracaso. Sin embargo, constituye un antecedente histórico insoslayable para construir una historia de la integración.

EL ORIGEN DEL PANAMERICANISMO

El segundo antecedente histórico de integración regional, fue el Congreso Panamericano de 1889. Este se realizó en la ciudad de Washington, bajo la hegemonía norteamericana. En este Congreso, Estados Unidos buscó aplicar los principios de la doctrina Monroe, que creada en 1823 bajo el lema «América para los americanos», se convirtió en «América para los norteamericanos». La doctrina sostenía, entre otras cosas, la expulsión y el rechazo de la presencia de las potencias europeas en la región: el Reino Unido y España. De todas formas, si bien la doctrina Monroe fue recibida con entusiasmo, tal como sostienen Francisco Pestanha y Emanuel Bonforti en su libro *Introducción al Pensamiento Nacional*, fue «puesta en duda casi inmediatamente ya que no fue llevada a la práctica en numerosas oportunidades como en la invasión británica a las islas Malvinas en 1833».

En este Congreso Argentina tuvo dos delegados que luego fueron presidentes: Roque Sáenz Peña, joven intelectual y héroe de la guerra del Pacífico siendo el único sobreviviente en la batalla del cerro Arica en Perú, y Manuel Quintana de un perfil más conservador. Entre otras llamativas presencias se destacó la de José Martí en representación de la República Oriental del Uruguay. La delegación argentina cumplió un importante rol en el centro de las discusiones políticas que se llevaron a cabo. Roque Sáenz Peña habría sostenido que frente a la consigna de la doctrina Monroe, «América debería permanecer para la humanidad». Aquella frase tenía dos componentes políticos, uno el rechazo al panamericanismo como una subordinación a los intereses de los Estados Unidos, y otro probritánico para no desvincular la presencia del Reino Unido de la región.

En aquel encuentro se empezó a discutir la idea de una moneda común, luego en los años 1890 y 1891 se convocaron reuniones para continuar discutiendo esta propuesta que finalmente no tuvo éxito. Lo cierto es que desde el Congreso Panamericano se definieron algunas cuestiones de relevancia, tal como la conformación del proyecto del panamericanismo. Posteriormente se realizaron distintos encuentros y reuniones, como así también acuerdos bilaterales, que en conjunto sientan las bases para la creación, medio siglo después, de la Organización de Estados Americanos (OEA).

Durante el mes de septiembre de 1947, a instancias de la Conferencia de Petrópolis en Río de Janeiro, se aprueba el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), donde se recomienda el estudio de medidas para la solución pacífica de los conflictos.

Un año después, abril de 1948, se lleva a cabo la IX Conferencia Panamericana, impulsada también por los Estados Unidos, con el objeto de crear un organismo que unificara en cuanto a propósitos y objetivos a las naciones del continente. A su vez, buscaba crear un mecanismo institucional (bajo la hegemonía de los Estados Unidos) en el continente que sirviera en su lucha contra los gobiernos populares y en la lucha contra el comunismo. En ese marco se constituyó formalmente la OEA, luego de la firma del Pacto de Bogotá. Pero la realidad nacional colombiana y latinoamericana estaba convulsionada. El 9 de abril se desatan multitudinarias manifestaciones luego del asesinato del político del Partido Liberal de Colombia, Jorge Eliécer Gaitán, quien sintetizaba las aspiraciones y necesidades de las grandes mayorías de su país. Consecuencia de su asesinato sucedió el «Bogotazo», en donde el pueblo protagonizó protestas y marchas que fueron reprimidas. La situación obligó a los representantes de los países que participaban de la IX Conferencia a trasladar la sede a otro lugar.

ARGENTINA, BRASIL Y CHILE: EL PROYECTO DE JUAN D. PERÓN

Otro intento de integración, pero de naturaleza distinta fue el que impulsó el expresidente argentino Juan Perón mediante el proyecto denominado ABC: Argentina, Brasil, Chile. En ese entonces, Brasil era gobernado por Getulio Vargas, y Chile por Carlos Ibáñez. En 1951, en sus escritos bajo el seudónimo de Descartes, Perón sostenía que «ni Argentina, ni Brasil, ni Chile aisladas pueden soñar con la unidad económica indispensable para enfrentar un destino de grandeza. Unidas forman, sin embargo, la más formidable unidad a caballo sobre los dos océanos de la civilización moderna. Así podrían intentar desde aquí la unidad latinoamericana con base operativa polifacética con inicial impulso indetenible. Desde esa base podría construirse hacia el norte la Confederación Sudamericana, unificando en esa unión a todos los pueblos de raíz latina». Según Antonio Cafiero en su libro *Testimonios sobre América Latina y democracia*, «la formulación de la política exterior del gobierno de Perón hacia los países de América Latina se caracterizó por combinar una visión pragmática y realista, que tendió a aprovechar las características particulares que ofrecía el sistema internacional imperante en la posguerra mediante la aplicación de los postulados doctrinarios de la Tercera Posición. Dentro de esta estrategia, América Latina fue concebida como un espacio de solidaridad política y complementación económica que, consolidando los tradicionales vínculos históricos que unían a nuestros pueblos, tendiera a una verdadera integración económica... Para ello, el presidente Perón buscó apoyarse más intensamente

en los países vecinos de la Argentina». Miguel Ángel Barrios sostiene en su libro *Perón y el peronismo en el sistema-mundo del siglo XXI* que «Perón ve el núcleo de la integración de América Latina en la unidad de América del Sur y, a su vez, el núcleo de América del Sur es la alianza argentino-brasileña». El ABC fue la primera idea para la construcción de un proyecto de integración subregional que planteaba el desarrollo económico de los países. Además, en el contexto bipolar de las relaciones de poder mundial, Perón sostenía una «Tercera Posición», lo que hizo que los Estados Unidos obstaculizaran el proyecto del ABC, que podría constituirse en el inicio de una política latinoamericanista.

LA INTEGRACIÓN COMERCIAL EN EL SIGLO XX

Tiempo después, durante la década de los sesenta la región comenzó a experimentar una efervescencia integracionista. En 1960, se puso en marcha un nuevo intento de integración denominado Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Estaba conformada por los países de América del Sur más México. Su propósito era unificar a la región mediante un ambicioso modelo de desarrollo. Este plan no se terminó de cumplir y finalizó en 1980, cuando comenzó a funcionar la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y que además incorpora a Cuba. La ALADI propició el desarrollo económico, promovió y reguló el comercio recíproco, la complementación económica y la cooperación económica para contribuir a la ampliación de los mercados. Aún vigente, es una entidad subregional en la que se negocian y se registran los acuerdos comerciales de la región. Las bases de las negociaciones son básicamente las reducciones arancelarias recíprocas entre los países miembros, que en la época de la ALALC debían obligatoriamente ser otorgadas para el resto de los países miembros; en cambio, en el caso de la ALADI no y de allí surge su auge y su suceso hasta el presente.

Paralelamente y ya entrada la década del sesenta, en la región comenzó a sostenerse la idea de que puede haber una integración simultánea en las diferentes subregiones de América Latina y el Caribe. Se sucedieron así distintos intentos de integración:

- El Pacto Andino y la Comunidad Andina de Naciones (CAN) de 1969 (entre Bolivia, Ecuador, Colombia y Perú).
- La Comunidad del Caribe (CARICOM) de 1973.
- El Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) de 1975.
- El Sistema de Integración Económica Centroamericano (SICA) de 1991.
- El Mercado Común del Sur (Mercosur) de 1991.

Luego de la guerra de Malvinas, la Argentina retornó a priorizar una política de acercamiento hacia Suramérica. En 1985, el expresidente argentino Raúl Alfonsín y su par brasileño, José Sarney, buscaron generar un cambio en la vinculación bilateral basada en la competencia y el enfrentamiento histórico. Apuntaron a solucionar la cuestión nuclear y avanzar en una alianza estratégica. Coincidieron en que si Brasil y Argentina se ponen de acuerdo pueden proponer una alianza para la región de América del Sur.

Ahora bien, luego de la caída del muro de Berlín se produjo un doble proceso político y económico tanto en América Latina como en otras partes del mundo,

sobre todo en Europa del Este, África y Asia, signado por la aplicación de las políticas neoliberales surgidas en el denominado «Consenso de Washington». Proponía la apertura comercial, la desregulación y el fuerte impulso a las privatizaciones.

En este contexto (1991) en Paraguay se firmó el Tratado de Asunción por el cual se constituyó el Mercosur. Este nuevo bloque, el Mercado Común del Sur compuesto por Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay y posteriormente Venezuela (2012) fue confirmado en 1994 mediante el Protocolo de Ouro Preto.

Según Alberto Methol Ferré en su libro *Los Estados Continentales y el Mercosur*, sostiene que «El Mercosur es la vía necesaria para el Estado continental de América Latina. Y, por ende, es el mayor impulso para un nuevo pensamiento latinoamericano». También sustenta que, «la alianza argentino-brasilera es el núcleo básico de aglutinación latinoamericana en América del Sur. El Mercosur y sus asociados es así la base latinoamericana en América del Sur».

El Mercosur tuvo inicialmente un fuerte impulso comercial resultando en este ámbito exitoso, colaboró en superar la crisis de Brasil en 1998, y la de la Argentina en 2001. Luego de estos procesos, volvió a propulsar nuevos ciclos de crecimiento y expansión, principalmente durante las presidencias de Néstor Kirchner (Argentina) y Luis Ignacio «Lula» da Silva (Brasil). El Mercosur sigue por el sendero de consolidación institucional, aunque aún falta profundizar. Debe, entre otras cosas, mejorar la construcción de instituciones comunitarias supranacionales y con mayor peso específico. Existen avances significativos a través de la coordinación entre los ministros de cada país, donde hay acuerdos para las políticas de salud, migración, trabajo, cultura, comercio y otras. A su vez, en el caso de la Argentina y Paraguay, los respectivos sistemas electorales ya permiten que la ciudadanía pueda elegir a sus representantes de manera directa ante el Parlamento del Mercosur.

En esta época (década de los noventa), los Estados Unidos impulsaron el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Esto fue originalmente propuesto por el expresidente de los Estados Unidos, George Bush (padre), pero impulsado luego por el expresidente Bill Clinton. En la primera reunión que se realizó en la Cumbre de las Américas en Miami (1994), el ALCA fue presentado y aceptado. Esta propuesta, que implicaba una zona de libre comercio desde Alaska hasta Tierra del Fuego, era una estrategia de Estados Unidos frente a la globalización para poner al resguardo sus intereses comerciales. No contemplaba las asimetrías entre los países miembros ni fondos estructurales, como en el caso de la Unión Europea.

Por otro lado, a nivel mundial también se generaron diversas propuestas multilaterales en diferentes ámbitos, tal como muestra la multiplicidad de conferencias mundiales en aquellos años noventa:

- 1992 en Río de Janeiro, sobre el medio ambiente (antecedente de 1972 en Estocolmo).
- 1993 en Viena, sobre los derechos humanos.
- 1994 en el Cairo, sobre hábitat y población.
- 1995 en Copenhague, sobre desarrollo humano.
- 1995 en Beijing, sobre la mujer.

LA CRISIS DEL NEOLIBERALISMO Y NUEVAS PROPUESTAS DE INTEGRACIÓN

Pero más allá de la construcción de espacios para la búsqueda de soluciones que den respuesta a las nuevas problemáticas globales, hacia fines del siglo XX y principios del siglo XXI irrumpieron algunos procesos que evidenciaron la crisis del sistema capitalista mundial. Ejemplo de esto lo constituye el hecho que Estados Unidos comenzara a no respetar las reglas impuestas por el sistema multilateral, tal como lo muestra la intervención a Irak en marzo de 2003 bajo argumentos que luego fueron comprobados como erróneos y de manera unilateral.

Una de las primeras manifestaciones de gran escala contra la globalización se produjo en 1999 en la ciudad estadounidense de Seattle, Estado de Washington. Cerca de cincuenta mil personas tomaron la ciudad y evitaron que se llevara a cabo una reunión de ministros de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Los manifestantes, (llamados «globalifóbicos») se convocaron utilizando una herramienta creada por la misma globalización: Internet.

En este marco, en América Latina emergió con fuerza una visión crítica sobre los procesos acontecidos en los años noventa. Uno de los primeros países que manifestó esta tendencia fue Venezuela, donde Hugo Chávez se impuso en las elecciones presidenciales de 1998. Junto a este hecho emergió un nuevo fenómeno en el escenario político regional, caracterizado por el surgimiento de nuevos dirigentes provenientes de los partidos tradicionales, pero también de fuerzas políticas de reciente creación o de movimientos sociales. Este fenómeno puede observarse en diferentes países, tales como Brasil (Luis Ignacio «Lula» da Silva y Dilma Rousseff, Partido de los Trabajadores), Argentina (Néstor Kirchner y Cristina Fernández, Partido Justicialista), Bolivia (Evo Morales, Movimiento al Socialismo), Ecuador (Rafael Correa, Alianza PAIS), posteriormente en Paraguay (Fernando Lugo, Frente Guasú); y hasta incluso en Uruguay (Tabaré Vázquez y José Mujica, Frente Amplio), y Chile (Ricardo Lagos y Michelle Bachelet). Estas nuevas dirigencias, por lo general, compartieron algunos puntos de vista: en lo político, tuvieron una visión crítica sobre el funcionamiento efectivo de la democracia, proponiendo una democracia más participativa; en lo económico, tuvieron una visión crítica de los procesos de desregulación y, en cambio, impulsaron una recuperación del rol participativo del Estado mientras que en las relaciones internacionales revalorizaron la integración regional.

En este marco, surgieron alternativas a la formación de bloques neoliberales (como el ALCA) tales como la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), liderada por Bolivia, Ecuador, Cuba y Venezuela creada en el año 2004. En consonancia con esta propuesta, en el año 2005 se convocó en la ciudad de Mar del Plata, Argentina, una nueva Cumbre de las Américas. En la agenda del ALCA estaba la idea de profundizar la respuesta a la globalización, y de dejar a la región bajo la égida de los Estados Unidos. Además, se buscaba impedir el acercamiento e intercambio de la región con las economías de China, India y otros países de Asia. A contramano de esto, los países miembros del Mercosur más Venezuela pronunciaron su opción por la integración regional y por los mercados alternativos condenando al ALCA al fracaso.

Para avanzar en la concreción de estas ideas, en 2008 se creó la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur), conformada por Argentina, Brasil, Chile, Bolivia, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela. Sus

objetivos se basan en la construcción de un espacio para la identidad regional en lo cultural, económico, social y político, donde a su vez prevalezcan los principios del multilateralismo, el derecho a las relaciones internacionales soberanas, y el pleno respeto a los derechos humanos. Su organización dispone de una Secretaría General, y una Presidencia *pro tempore*. Cuenta con el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y Gobierno que es su órgano máximo. A su vez, en ella se desempeña el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores; el Consejo de Delegadas y Delegados que implementan las decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y los Consejos Ministeriales y Sectoriales, conformados en doce temáticas que fijan metas, coordinan acciones y formulan proyectos para las áreas de: energía, defensa, política electoral, desarrollo social, salud, economía, cultural, ciencia y tecnología, seguridad ciudadana y justicia, la lucha contra la droga, e infraestructura y planeamiento. Los argentinos que creemos en la importancia que tiene la integración regional para el presente y el futuro del país, hemos tenido el honor de que el expresidente Néstor Kirchner haya sido su secretario general. Además, que la sede de la Unasur ubicada en la ciudad de Quito, Ecuador, lleve el nombre del expresidente Néstor Kirchner.

En la actualidad, en la agenda de la integración regional se encuentra la necesidad de fortalecer la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) constituida en 2011. Es el primer proyecto de integración que contiene a los treinta y tres países de la región y sus más de 600 millones de habitantes. La CELAC busca constituirse en la voz unificada de la región, que pueda proyectarla en el ámbito internacional y fijar posiciones en la discusión de grandes temas globales. En este sentido, asume la interlocución con otros países y grupos regionales: CELAC-Unión Europea, CELAC-China, la Federación Rusia, el acercamiento con la República de Corea, el Consejo de Cooperación con los Estados Árabes, Turquía y Japón. Hasta la fecha funciona como un espacio de diálogo y concertación política; de articulación institucional para avanzar sobre la convergencia de acciones e intereses comunes; facilita una mayor presencia de la región en el mundo y es un espacio regional para hacer frente a los desafíos comunes.

En síntesis, América Latina ha experimentado por casi doscientos años distintos procesos de integración regional y subregional que no han sido lineales. Actualmente, en el ámbito político, la Unasur se ha convertido en una herramienta de fundamental trascendencia en el plano internacional tanto para la resolución de conflictos como para el planteo de políticas de tinte universal. En el mismo sentido, se encuentra la actuación de la CELAC. Hay un nuevo horizonte en el marco de las relaciones internacionales que tiene a la Argentina junto a América Latina como principales protagonistas. La cooperación sur-sur con las economías emergentes son una oportunidad y un desafío a la vez. Los acuerdos firmados con la República Popular China alcanzan una relación estratégica integral; lo mismo ocurre con la Federación Rusa. A esta agenda se suma la India, configurando así las claves para el presente y el futuro de la nación y la región en su conjunto.

Estamos ante el desafío de seguir profundizando la agenda de la integración regional, principalmente fortaleciendo la relación con Brasil y la institucionalidad y el peso político de la Unasur y el Mercosur. En estos últimos años se ha avanzado significativamente, pero aún se presentan desafíos en el plano político, social, económico y cultural. A pesar de todo lo logrado, nuestra región sigue siendo la más desigual del mundo. Es imperioso seguir avanzando y no retroceder para

poder sostener el crecimiento, las conquistas y las transformaciones de estos últimos años; y que se puedan volver en desarrollo en el marco de continuar el camino hacia la construcción de la Patria Grande.

BIBLIOGRAFÍA

- Methol Ferré, A. (2009). *Los Estados continentales y el Mercosur*. Buenos Aires: Instituto Superior Arturo Jauretche.
- Cafiero, A. (2006). *Testimonios sobre América Latina y democracia*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Pestanha, F., Bonforti, E. (2014). *Introducción al Pensamiento Nacional*. Buenos Aires: EDUNLa.
- Barrios, M. A. (2008). *Perón y el peronismo en el sistema-mundo del siglo XXI*. Buenos Aires: Biblos.
- Piñeiro Iñiguez, C. (2006). *Pensadores latinoamericanos del siglo XX: ideas, utopías y destino*. Buenos Aires: Iberoamericana.
- Oporto, M. (2011). *De Moreno a Perón, pensamiento argentino de la unidad latinoamericana*. Buenos Aires: Planeta.