

# A UE a 50 anos da súa constitución: que pode aprender América Latina da súa experiencia

*Eliana Dam e Úrsula Eyherabide*

## Deterse significa retroceder

---

“**S**examos honestos: os 50 anos dos Tratados de Roma non constitúen a historia senón un pequeno abrir e pechar de ollos. Festexaremos algún día algo máis, festexaremos o 25 de marzo de 2057 o centenario dos Tratados de Roma tamén nunha Europa de paz e de liberdade, democracia e estado de dereito? Non o sabemos”.

“Nada disto está garantido. Todo debe permanentemente consolidarse e defenderse. Deterse significa retroceder. Crear un clima de confianza esixe décadas. Dun día para outro pódese perder dita confianza. Se Europa está dividida, tropeza máis rapidamente do que moitos pensan<sup>(1)</sup>”.

Deste xeito expresábase Ánxela Merkel, a chanceler de Alemaña e presidenta do Consello Europeo, formulando a súa posición nos festexos en conmemoración do quincuaxésimo aniversario da firma dos Tratados de Roma realizados na cidade de Berlín, o pasado 25 de marzo.

Europa está atravesando a súa menopausa, *the mid-life crisis*, nos 50 anos da súa constitución. No 2005, dous dos seus membros fundadores, Francia e Holanda, vetaron en dous respectivos referendos o proxecto de Constitución europea. Ninguén tiña a certeza de ata onde chegarán os seus límites; cinco décadas máis tarde, Europa é o “país” número 21 máis grande e aínda espéranse futuras ampliacións no mediano prazo. O desemprego chegou a índices historicamente altos e a incerteza económica, é sabido, alimenta o desencanto político.

Estamos fronte a unha crise, pero de crises políticas a UE fai escola. A cuestión é repensar o proceso, retroalimentar propostas, e arremeter de novo. Das novas respostas consolidadas dependerá o futuro da Unión.

## Crise europea, ¿só unha percepción?

---

Dende América Latina fálase da crise europea, os xornais mencionan historias de desencontros políticos e arrefriamento económico, pero a excepción do ámbi-

---

(1) Nota SN 2151/07, Bruxelas, 29 de marzo de 2007. Transcrición do discurso de Ángela Merkel, chanceler de Alemaña e presidenta do Consello Europeo, en ocasión da celebración do quincuaxésimo aniversario do asinamento dos Tratados de Roma, realizada na cidade de Berlín o 25 de marzo de 2007, <http://www.eu2007.de/>, actualizado a 25 de abril de 2007.

to académico ou as altas esferas políticas, a desinformación sobre aspectos concretos da crise na sociedade civil é xeral. A opinión xeral é que hai crise na integración de Europa como tamén a hai en América Latina. Hai incerteza en Europa, que duplicou o seu tamaño en tres anos, tanto coma no continente latinoamericano, que atravesou doce eleccións presidenciais no 2006, configurando un mapa político moi distinto ao existente na década dos noventa.

América Latina podería aprender da experiencia europea se coñecese en profundidade o seu proceso de integración? Como a vide borgoña, que é propia da rexión francesa da Borgoña, así os modelos político-económicos tampouco son proclives a florecer fóra do seu *terroir*<sup>(2)</sup>. Pero moitas veces o mellor é inimigo do bo, e América Latina *mutatis mutandis* ten notas ibéricas relevantes na súa historia e na súa constitución demográfica, situándoa máis próxima a Europa ca calquera outra rexión do mundo.

Efectivamente, América Latina podería aprender da experiencia europea, pero deberá ser cautelosa ao identificar que elementos son idóneos e “replicables”, e cales non sería conveniente importar pola súa falta de identificación entre ambas rexións.

## Elementos da crise europea

---

### Mid-life crisis

Hai tres debates centrais referentes á crise europea actual: (1) o debate político, afondado polo rexeite de Francia e Holanda á Constitución europea, (2) o debate económico, causado polo crecente arrefriamento da eurozona; e (3) o debate institucional, xerado por unha ampliación a costa da súa profundización. Noutras palabras, como recoñecen tanto os euroescépticos como os proeuropeístas, o proceso foi *too far, too fast* (demasiado lonxe, demasiado rápido).

### Constitución europea: o debate político

*(Quen esperaba que 50 anos despois da firma dos Tratados de Roma tivésemos un Tratado constitucional, hase sentir decepcionado [...]; sabemos que temos que seguir renovando, ao ritmo do tempo, a configuración de Europa*<sup>(3)</sup>). Ánxela Merkel, Discurso de conmemoración do quincuaxésimo aniversario da UE).

O proxecto de adopción dunha constitución supranacional non é tarefa doada, non existen antecedentes históricos que sirvan de referencia. Isto explica en gran medida o dilema xerado en torno ao status xurídico do texto.

“A UE é algo máis cunha mera organización internacional porque asume parcelas de soberanía dos países que a compoñen [...] O feito de termos agora unha

---

(2) *Terroir*: en francés, referente á terra e o seu ambiente. O conxunto de calidades que propón combinar para impartir o carácter particular a un viño. FOSTER, Dereck: *Revolución en el mundo de los vinos*, Ennio Ayosa Impresores, Bos Aires, xullo de 1995.

(3) Nota SN 2151/07, op.cit., páxina 16.

Carta Magna esborrancha aínda máis a cuestión, porque engade a discusión sobre se en verdade é un texto constitucional ou é un mero tratado internacional que lle atribúen un nome que non lle corresponde”, formula Fernando de Luis-Orueta, columnista do xornal español *El País*<sup>(4)</sup>.

“Este tratado contén unha carta de dereitos fundamentais, redefine o rol e os poderes das institucións da UE, traza novas regras para a toma de decisións e prevé dun novo texto a ser interpretado polos xuíces europeos. Non é unha mera cuestión técnica, e claramente merece a denominación de Constitución”, publica a redacción de *The Economist*<sup>(5)</sup>.

Alén do debate sobre se realmente o texto merece o termo Constitución ou simplemente se trata dun mero tratado internacional, a súa singularidade radica nos seguintes puntos: contempla a figura do presidente da UE, quen ocupará o cargo por 2 anos e medio, substituindo a actual presidencia semestral e rotatoria; se lle confire a representación da UE no exterior, polo que se lle reconece á UE personalidade xurídica para asinar tratados internacionais; crea un dereito explícito de renuncia a ser membro da UE; aumenta a cantidade de escanos no Parlamento Europeo, pois de 736 pasará a haber 750 eurodeputados; pero diminúe o peso relativo dos grandes países na cámara ao recortar o número de representantes por país.

Se ben os comisarios non representan ao seu país de orixe, os países grandes (Francia, Alemaña, Reino Unido e Italia) designaban dous membros mentres que o resto elixía só un. A Constitución prevé unha drástica redución no número de representantes do poder executivo a dous terzos do número total de estados membros. É dicir, se para entón houbera 28 países, habería só 19 comisarios, polo mecanismo de codecisión entre o Parlamento Europeo e o Consello, para a aprobación dunha requirirse o voto afirmativo de ambas cámaras.

Para a toma de decisións no Consello de Ministros se adoptará un procedemento coñecido como “de maioría dobre”: para que se aprobe unha medida deberá contar co voto afirmativo do 55% dos Estados que representen ao menos o 65% dos europeos. Para exercer un bloqueio, será necesario que catro países se opoñan; e ademais se estableceu unha maioría *supercualificada* do 72% dos Estados e o 65% da poboación para determinadas materias: interior, política exterior ou política monetaria. Ata agora, estas cuestións non eran competencia das institucións europeas, senón que se analizaban directamente nos cumios de xefes de goberno.

A desaparición do dereito de veto se revela como a única fórmula que permitirá a toma de decisións entre 27 membros. Só requirirse maioría absoluta para cuestións sensibles á soberanía, a saber: impostos directos, política internacional e de defensa e financiamento do orzamento europeo. Incorpora unha carta de dereitos fundamentais dos cidadáns, tamén chamados dereitos de terceira xeración, que reco-

---

(4) DE LUIS-ORUETA, Fernando: *La primera constitución europea*, El País, Sección Internacional, España, 29 de outubro de 2004.

(5) *A song for Europe*, The Economist, Londres, 26 de maio de 2005.

Ilen as conquistas do estado de benestar ausentes nas Constitucións europeas máis antigas, tales como o dereito ao traballo, a non discriminación, entre outros.

Establece o enunciado formal de supremacía da lei comunitaria sobre as leis nacionais, un principio previamente recoñecido pola xurisprudencia da Corte de Xustiza Europea. Tamén establece o principio de subsidiariedade, polo cal naqueles ámbitos que non sexan da súa competencia exclusiva, a UE intervirá unicamente na medida en que os obxectivos non poidan ser alcanzados dun xeito suficiente por parte dos membros individualmente ou en grupos.

En relación coa crise política, poderán deducirse unha infinidade de implicacións e conflitos derivados do texto constitucional. Estados grandes como Alemaña e Inglaterra perderán peso relativo nos procesos de toma de decisións. Coa nova Constitución, tampouco está claro cal sería o procedemento previsto para o caso en que se decida anular unha decisión errónea ou equivocada, cousa que podería eventualmente formularse dado o carácter de consenso da toma de decisións.

A perda de representatividade de cada un dos estados *en particular* en favor das institucións comunitarias *en xeral* tamén ten repercusións no interior dos Estados. Os novos procedementos de toma de decisións comunitarios recortan a participación do cidadán europeo en cuestións que teñen que ver con políticas domésticas e internacionais. Todo aquel proceso que non fomenta o consenso e a participación correrá o risco de carecer de apoio da cidadanía e tornarse altamente impopular.

Todas estas consideracións fan que unha Europa de 15 membros, ampliada precipitadamente a 27, provoca a sensación de que os procesos teñen lugar dun xeito máis remoto e non preto e democrático, como sosteñen os impulsores do proxecto constitucional. Tan complexo é o proceso, que dous dos países impulsores da UE, Francia e Holanda, decidiron non aprobalo.

O golpe é significativo. A súa lectura: nin sequera os Estados máis entusiasmados, que sempre empuxaron á UE un paso máis cara adiante, están en condicións de aceptar o desafío. Dinamarca, Inglaterra e Polonia eran candidatos ao rexeite, pero nunca agardarían que Francia e Holanda sobresaíran neste sentido.

“Será que moitos dos votantes non só expresaron o seu veredicto pola Constitución, senón que á súa vez expresaron a súa ansiedade polos temas económicos e incluso, polo récord dos seus gobernos. [...] Este é, en verdade, o problema cos referendos” acerta un artigo editorial de *The Economist*<sup>(6)</sup>. A Constitución non establece principios máis liberais aos establecidos en 1957, que estipulaban a liberdade de tránsito de bens, servizos, persoas e capitais.

A posición legal estipula para que a Constitución entre en vigor, que todos os membros da UE sen excepción deberán ratificala. Así mesmo os líderes europeos, cando autenticaron o texto en Roma en outubro de 2004, axuntaron unha declaración especificando que se dous anos máis tarde, catro quintos dos Estados a ratificaron pero o resto “atopan dificultades para chegar a un acordo”, a UE debería chamar

(6) *A song for...*, op.cit., páxina 16.

a un cumio para reconsidera-la situación. O cumio de Berlín, tres anos máis tarde, segue sostendo a vontade política de chegar a un acordo.

Historicamente, os avances en materia de integración europea foron concibidos en principio pola elite política dominante, que logo foron logrando a aceptación da sociedade civil dun xeito progresivo. O proxecto da UE foi, e segue a ser, un proxecto elitista concibido de arriba cara abaixo, e non necesariamente en representación do pobo europeo. Pero ata agora, con cinco décadas de paz e desenvolvemento sostido no seu haber, a historia parece terlles dado a razón.

### **Arrefriamento da eurozona: o debate económico**

No 2004, Polonia, Hungría, República Checa, Eslovaquia, Estonia, Letonia, Lituania, Eslovenia, Chipre e Malta uníronse á UE, incorporando máis de 74 millóns de cidadáns ao bloque. Coa adhesión de Romanía e Bulgaria, a poboación do bloque alcanzou un total de 489 millóns de persoas, conformando o mercado común máis grande do mundo.

Os novos membros de baixos ingresos poden representar, para a vella Europa, unha oportunidade máis que unha ameaza. Estes novos membros atraen investimentos que, doutro xeito, terminarían en áreas máis remotas do planeta. Os doce novos membros representan un 18% do ingreso medio do resto da UE. Tal desaxuste na media, sumado ao alto desemprego reinante nos países da ex-URSS, podería desencadear unha inmigración masiva cara os países máis desenvolvidos. Pero as estatísticas mostran que, actualmente, menos de 2% dos europeos viven fóra dos seus países de orixe.

A pregunta non é entón: por que estes cidadáns queren irse?, senón por que se están quedando? Sucede que os novos membros, sendo moito máis pobres que Francia e Alemaña, son notablemente máis ricos do que eran ao colapsar o réxime comunista. E considerando que o índice xeral de prezos é moito máis baixo que en Europa central, os seus soldos poden chegar a valer entre un 35 e un 45% máis, comparado co resto do seus socios europeos.

Por outra banda, nestes países de baixos ingresos ofrécese a oportunidade de instalar plantas en rexións de alta produtividade, con sistemas impositivos simples e a baixo custe. A dita situación hai que engadirlle a proximidade xeográfica: os produtos finalizados teñen acceso inmediato á UE. Segundo o *Boston Consulting Group*, producir máquinas de xelados ou autos en Polonia podería resultar incluso máis barato ca en China.

Igualmente, o feito de pertencer ao bloque lle confire aos novos membros dunha credibilidade política maior da que poden asegurar os estados asiáticos. É de esperar que, co correr dos anos, a calidade da súas políticas públicas, as leis e a gobernabilidade nestes países alcance niveis similares aos que goza Europa central. A garantía de que os contratos serán executados, os dereitos de propiedade respectados, os impostos recadados e os traballadores incluídos en servizos sociais provistos polo Estado é indispensable para manter o investimento externo. Maiores investi-

mentos en Europa do Leste *de baixos ingresos*, xerarían maior demanda e crecemento na Europa Central *de altos ingresos*.

Os prognósticos son optimistas pero, que está sucedendo realmente en Europa central? Alemaña ten cinco millóns de desocupados e non é precisamente porque as vellas industrias estean declinando (aínda que a súa estea desacelerándose) senón porque o mercado de traballo é extremadamente inflexible. Pequenas firmas e individuos non poden entrar ao mercado e crear novos postos de traballo en industrias nas que Alemaña segue sendo aínda o “número 1” no mundo.

Durante os últimos anos, se podería afirmar que a libre mobilidade de man de obra non se está dando nas proporcións previstas. É certo que naqueles casos onde os traballadores non emigraron buscando oportunidades laborais, os traballos migraron buscando traballadores.

O mercado común é un dos poucos proxectos comunitarios que conta co apoio tanto de euroescépticos como de integracionistas. Desde 1992, creáronse 2,75 millóns de traballos extra<sup>(7)</sup>. Con todo, o mercado común está mostrando signos de fatiga.

Francia e Inglaterra rivalizaron sobre o destino dos fondos comunitarios desde a incorporación deste último, en 1973. Aínda que actualmente, un 40% dos mesmos utilízase para subvencionar actividades agrarias articuladas a traveso da PAC (Política Agraria Común), o cal representa un ingreso de 10.000 millóns de euros ao ano para Francia<sup>(8)</sup>. Claramente, Inglaterra, que ten unha economía de base esencialmente industrial, oponse historicamente a esta asignación dispar do orzamento. Pero coa incorporación de doce novos estados, con economías agrarias maiormente atrasadas, e menor peso relativo na toma de decisións, Inglaterra poderá esperar só un milagre para lograr torcer o destino dos fondos.

España, por exemplo, tampouco veuse favorecida coa chegada dos novos Estados membros. A súa economía representaba o 87% da riqueza media do bloque, polo que se beneficiaba antes da ampliación con fondos estruturais para promover o desenvolvemento das rexións máis atrasadas. Co mesmo criterio, o recibían Grecia, Portugal e Irlanda, por caer debaixo do 90% da riqueza media. Coa ampliación, España pasou a alcanzar o 95% do mencionado índice, polo que non só deixou de cumprimentar os criterios de elixibilidade para recibir ditos fondos, senón que pasou a ser un contribuínte neto.

Por outra banda, un mercado común debería lograr que os prezos de produtos similares converxan no mediano prazo, como ocorreu nos anos 90. Pero a tendencia actual non é alentadora: de 2000 a 2005 os prezos converxeron á metade da velocidade da que o fixeron no período de 1995 a 1999.

(7) *Singling out the market*, The Economist, Londres, 22 de febreiro de 2007.

(8) O orzamento da UE se programa para períodos de 7 anos. Son as chamadas perspectivas financeiras que logo se desenvolven ano a ano. No cumio de Bruxelas de 2005 negociouse o septenio 2007-2013. O orzamento da UE se gasta nas seguintes partidas: 1. Axudas á agricultura (PAC), 40%. 2. Fondos estruturais e de cohesión (para axudar ás rexións menos desenvolvidas a alcanzar los estándares económicos do bloque), 30%. 3. Outras políticas internas, acción exterior, administración das institucións europeas e axudas aos candidatos á adhesión, se reparten o restante 30% en forma relativamente parella.

*Ceteris paribus*, mercado común significa que o comercio intrabloque crecerá máis rápido que o comercio con terceiros países. Isto tamén ocorreu na década do 90, pero o comercio intrabloque alcanzou o seu pico no 2000. Para 2005, as transaccións entre os países da euro-zona eran máis baixas que os 5 anos anteriores.

Un mercado común debería atraer investimentos extra-zona pola especialización das súas industrias, pero a participación do investimento estranxeiro no PIB da UE mostrou unha tendencia negativa desde 2001.

Sen embargo, estes retrocesos non reverteron aínda as ganancias previas do mercado. Un artigo publicado en *The Economist*<sup>(9)</sup> sostén que a raíz dunha vaga de fusións, grandes compañías europeas volvéronse máis europeas, máis internacionais, polo tanto, de maior éxito. Se a tendencia continúa, nun ano ou dous, as 500 empresas europeas máis importantes valerán máis que os seus pares americanos. Segundo Nicolás Verón de Bruegel<sup>(10)</sup>, un *think tank* de Bruselas, as compañías europeas máis grandes obtiveron case dous terzos das súas ganancias fóra do seu país de orixe en 2005, cando en 1997 esa participación elevábase só ao 50%. E destas ganancias, as obtidas dentro da UE levan a maior parte da torta. Dita afirmación indica que as corporacións volvéronse máis europeas que internacionais.

Así e todo, o mercado común é bastante menos exitoso entre individuos e consumidores. As compañías pode ser que se volvan máis europeas, pero os europeos seguen comprando, investindo e traballando nos seus respectivos países de orixe. A media de gasto é do 86% do seu ingreso en bens e servizos producidos en casa, e só o 10% naqueles producidos no resto da UE.

Como se explica? A razón está na natureza e non no alcance do mercado común. A idea básica dos anos 80 foi a de estimular a eficiencia a traveso da economía de escala. A consigna foi a unificación, non a apertura do mercado; a harmonización, non a desregularización. Un mercado enorme, creado en base a un só réxime regulatorio, podería chegar a xerar unha competencia voraz, estimulando a creación de menos empresas pequenas en favor das máis grandes.

As leccións aprendidas dos últimos 10 anos indican que a creación de postos de traballo e a innovación saen de pequenas firmas, ás que se lles permite crecer, e non ao revés. Neste sentido, a entrada ao mercado importa máis que a harmonización; unha excesiva regularización podería entón deter o crecemento.

### **Ampliación e profundización: o debate institucional**

*(Só se poden reconciliar profundización e ampliación se a algúns países do bloque se lles permite avanzar un pouco mais alá. Jaques Delors, 2000<sup>(11)</sup>).*

Discutindo sobre a Constitución europea nunha reunión informal, un político de alto rango alemán introduciu o concepto de “Europa a tres velocidades” para explicar diferentes tipos de integración en relación co seu diferente acceso.

---

(9) *Singling out...*, op.cit., páxina 16.

(10) *Singling out...*, op.cit., páxina 16.

(11) *Coalitions for the willing*, *The Economist*, Londres, 1 de febreiro de 2007.

Dúas semanas despois, o ministro de Relacións Exteriores español denominou “mecanismo de integración diferenciada” ao que na xerga integracionista se coñece como “Europa a dúas velocidades”, o *two-tier Europe*.

Falar dunha Europa a dúas, tres ou múltiples velocidades implica unha evolución no concepto de integración; daquel monolítico Europa *one-size fits all* ao dunha *Europe à la carte*. Cada país toma o que lle convén, ser membro significa diferentes cousas para diferentes países.

É así que se fala dun núcleo duro, encabezado polo eixe Alemaña-Francia; e unha periferia, comunmente descrita en forma de aneis concéntricos. O primeiro viría a ser un club dentro do club; o segundo, un contorno amplo conformado por Estados que aceptan un paquete básico de requisitos e cooperan en determinadas áreas específicas baixo determinadas condicións. O resultado é unha serie de niveis de integración superpostos.

“Unha UE máis forte tería un núcleo duro homoxéneo e unha xeometría flexible para os Estados que optaran por quedar fora del. [...] A unión necesitará ao menos durante cinco anos, suspender toda futura ampliación, o cal non pecha o paso a Turquía ou Ucraína, senón que abre as expectativas dunha comunidade máis firme”, expresa Darío Valcárcel, director da revista *Política Exterior*<sup>(12)</sup>.

Hai dous indicadores desta Europa a dúas velocidades que veñen de longa data: o Euro e o Espazo Schengen. O Euro é a moeda de curso legal en 13 países (de 27); e ao acordo Schengen, que creou o espazo que garante a liberdade de circulación dentro do bloque, só se adheriron 15 países ata agora.

As últimas dúas ampliacións intensificaron o debate sobre a profundización, pero a cuestión estivo presente polo menos desde 1992, cando asinou o Tratado de Maastricht. Naquela oportunidade, Dinamarca, por medio dun referendo no que rexeitou a adhesión ao tratado como un todo, formulou por primeira vez a posibilidade de manterse á marxe de determinadas políticas e adherir a outras. A esta solución chamouse *opt-out*. *Opt-out* significa o dereito de realizar unha reserva ao momento de ratificar un tratado respecto de aqueles aspectos, catro nese caso concreto, nos que os cidadáns non estean dispostos a ceder soberanía. Dinamarca abstívose de ratificar o tratado en materias de política e defensa común, en materia de asuntos internos e xudiciais, e respecto da creación dunha moeda e unha cidadanía comunitaria, que substitúa ás nacionais, un debate que hoxe é obsoleto.

Para algúns, esta conformación máis solta do bloque podería significar unha maior democratización do proceso de integración. Cada país é libre de elixir aqueles proxectos aos que adhire, e excluírse daqueles para os cales non se atopa preparado. Non todos os países queren harmonizar os seus impostos ou compartir un só voto nun organismo internacional. Unha Europa ampliada é unha Europa máis dispar; máis profunda nalgúns puntos, e máis débil noutros. Como os puntos dun tecido, o entramado volveuse máis solto.

(12) VALCÁRCCEL, Darío: *La Europa del derecho*, Revista Política Exterior, nº 116, marzo-abril de 2007.

Pero a historia da UE podería escribirse case en torno ás loitas e debates respecto da conveniencia de sumar novos membros. A deficiente profundización é a outra cara da mesma moeda, a da ampliación. Así as cousas, en marzo deste ano, os Estados membros renovaron a súa determinación de afondar o proceso na *Declaración de Berlín*.

## Elementos da crise latinoamericana

---

### Que ensinanzas pode recoller América Latina da UE?

#### Similitudes e diferenzas entre ambas rexións

O caso de integración europeo é un proceso maduro que serve como fonte de inspiración aos máis ambiciosos proxectos rexionais de integración. Sen embargo, América Latina sucumbiu á tentación de replicar modelos estranxeiros (sobre todo, económicos) sen contextualizalos nun novo ámbito de aplicación.

Segundo Leopoldo Zea, filósofo mexicano, América Latina viviu sempre o coletazo das grandes revolucións do pensamento europeo. Non houbo terremoto no vello continente que non xerara tremores no novo mundo. O problema da identidade latinoamericana, en sentido global, non deixou de estar presente en expresións discursivas de proxección continental.

Para Zea, a orixinalidade dos países latinoamericanos provén da súa diversidade antropolóxica e da súa diferencialidade simbólica; ese espazo vital creado desde moito antes do que o filósofo denomina “descubrimento-encubrimento”; e do que aínda é posible rememorar as súas raíces indixenistas, alén da presenza da modernidade colonial.

O profesor da Universidade Complutense de Madrid, José Antonio Sanahuja<sup>(13)</sup> expresa: “América Latina se presenta como evidente unidade cultural e (case) lingüística, e estes son elementos que aínda son importantes para os europeos na construción dos Estados nacionais e das identidades individuais e colectivas. Ademais, na cultura política europea soe reafirmarse o que une á rexión, máis que o que a separa: a súa historia compartida, desde a colonia ás repúblicas crioulas; a resistencia fronte ao imperialismo de Estados Unidos, e os problemas comúns de inestabilidade política, caudillismo e populismo, pobreza e polarización social. Pódese alegar que esta visión, aínda que integra feitos reais e interpretacións históricas axustadas, tamén contén mitos, estereotipos e simplificacións, alimentados pola distancia e o descoñecemento<sup>(14)</sup>”.

Entón, é posible replicar algunhas ideas e conceptos europeos en América Latina? Ambos continentes teñen varias diferenzas notables, a saber.

---

(13) José Antonio Sanahuja é profesor de Relacións Internacionais da Universidade Complutense de Madrid e investigador asociado do Departamento de Estudos de Intermón Oxfam. Foi consultor e asesor do Parlamento Europeo, o Ministerio de Asuntos Exteriores de España, a Federación Internacional de Cruz Vermella e outras entidades.

(14) SANAHUJA, José Antonio: *América Latina: las visiones y políticas de Europa*, Revista Foreign Affairs en Español, xaneiro-marzo de 2006.

Comezando polas diferenzas históricas, América Latina non saíu dunha gran guerra, pero sofre as secuelas de séculos de rexionalismo disperso, emanado de concepcións clásicas de soberanía, concibidos sobre a base do rexeite ás institucións e á supranacionalidade. América Latina cree máis no marco intergubernamental que no transnacional, negocia en diferentes fronte e moitas veces xera máis espazos de cooperación en desmedro doutros.

Por outra banda, a súa marxinalidade e o seu baixo nivel de conflitividade interna convertéronse en factores auspiciosos para a súa adaptación ás novas premisas de vinculación interestatal.

En segundo lugar, o rol de Estados Unidos foi moi diferente nun e noutro caso. Co fin da II Guerra Mundial, Estados Unidos impulsou a conformación dun sistema económico inaugurado polos acordos de Bretton Woods en 1945, dando lugar á creación de dúas grandes institucións financeiras: o FMI e o Banco Mundial. Estas políticas foron claves para a recuperación económica de Europa. Se ben nun principio Estados Unidos apuntou a poñer fin aos bloques comerciais pechados e ás esferas económicas de influencia por considerar que a paz e a seguridade eran imposibles nun mundo de rexións económicas exclusivas; coa conformación da CECA en 1951, os experimentos rexionais gañaron nova vida. A oposición norteamericana reduciuse cando percibiu a funcionalidade dalgunhas organizacións rexionais na súa estratexia de contención do comunismo.

En América Latina, o rol da política norteamericana foi moi diferente. Durante a guerra fría, América Latina tamén cumpriu unha función estratéxica na contención do comunismo; pero os métodos aplicados diferiron moito da experiencia europea.

Trala II Guerra Mundial, ao converterse Estados Unidos en potencia mundial, América Latina transformouse na área de influencia máis próxima, e os intereses deste país tiveron un enorme efecto sobre as estruturas económicas e políticas da rexión. De feito, a diferenciación entre a subrexión conformada por México, América Central e o Caribe por unha banda, e América do Sur pola outra, mantívose e afondouse na posguerra fría como consecuencia da importancia crecente que foron adquirindo novos temas na axenda de Estados Unidos con relación a países do área, sosteñen Mónica Hirst e Roberto Russell<sup>(15)</sup>, dous prominentes académicos arxentinos. Asuntos como o narcotráfico e as migracións comezaron a ser abordados como problemas internos por sectores estadounidenses gobernamentais e non gobernamentais.

Por outra banda, houbo intentos sinceros de axuda á rexión, como a *Alianza para o Progreso*, un programa de axuda económica e social de Estados Unidos para América Latina, creado pola Administración Kennedy e efectuado entre 1961 e 1970. Estas iniciativas foron escurecidas por sucesivos brotes de movementos guerrillei-

---

(15) HIRST, Mónica e RUSSELL, Roberto: *El Mercosur y los cambios en el sistema político internacional*, Fundación OSDE, 2001.

ros, maiormente sufocados violentamente polos gobernos militares nacionais con apoio norteamericano. Nesta época tamén se sucederon numerosas intervencións militares norteamericanas en Centroamérica, o que contribuíu á progresiva erosión das relacións intrahemisféricas.

Posteriormente, na década dos noventa, Estados Unidos impulsou a creación dun Área de Libre Comercio das Américas, ALCA; que incluía a todos os países do continente, dende Alasca a Ushuaia. Pero dende o Sur, este proxecto veuse como un intento renovado de inxerencia norteamericana nas economías e os destinos políticos de América Latina.

No seu lugar, proliferaron outras propostas multilaterais, o Mercado Común do Sur (MERCOSUR) e a Comunidade Andina de Nacións (CAN) por exemplo; pero estes proxectos foron recibidos con pouco entusiasmo por parte de Estados Unidos.

No aspecto institucional, Europa e América Latina tamén están en estadios de madurez moi dispares. En 1992, a UE sinalou un novo camiño de integración a partir do Tratado de Maastricht, cuxo maior reto consistía en transformar progresivamente a comunidade nunha unión, desenvolvendo súa dimensión política.

América Latina percibiu o concepto de integración como proceso escalonado, un tránsito progresivo de unión aduaneira a integración política. Non obstante, América Latina se atopaba entón, e aínda hoxe, nun momento moi diferente.

Na década dos noventa e, particularmente, coa fundación do MERCOSUR, os estados do Cono Sur asistiron a dous procesos simultáneos: a volta á democracia e a consolidación da integración rexional. Esta vaga de democratización en América Latina inaugurou un ciclo político na rexión determinado pola incerteza sobre a súa continuidade e estabilización. Temíase pola fragilidade das amplas coalicións prodemocráticas debido á precariedade do marco institucional en que estes se daban e ás pésimas condicións económico-financeiras nas cales os países recuperaban as súas liberdades civís.

A falta de previsión política durante a transición democrática veuse afondata por unha mala xestión das economías nacionais, causada especialmente polo enbedamento externo da subrexión. Un dos principais interrogantes era se finalmente se estaba ou non rompendo a alternancia cíclica de gobernos autoritarios e democráticos iniciada na década dos anos trinta.

Así e todo, asistiuse a un proceso singular de conformación de acordos rexionais de comercio en América Latina que, a pesar do seu carácter fragmentado, se tornaba un instrumento crucial de articulación co sistema económico internacional. A proliferación de acordos bilaterais e multilaterais procuraba mellorar as condicións de negociación dos países do área, sexa nun proceso de rexionalización liderado por Estados Unidos ou nun réxime de comercio multilateral.

Ao contrario do que ocorreu noutras épocas, o interese pola integración rexional apareceu asociado a liñas pragmáticas e desideoloxizadas de acción internacional, acompañadas dunha preocupación crecente polo desenvolvemento

da diplomacia económica. Procurose manter un baixo perfil no campo político, perdéndose o interese polas iniciativas de concertación ao estilo das que xurdiran na década pasada.

É importante sinalar que, en todos os casos, a institucionalización mantívose nun nivel mínimo mentres a soberanía se preservaba como un elemento vital para levar adiante as negociacións interestatais. Ademais, todas as iniciativas operaban con calendarios ambiciosos e difíciles de cumprir.

Desde o punto de vista extrarrexional, a nova integración latinoamericana recibiu dous tipos de influencias. En primeiro lugar, a orientación librecambista de Estados Unidos; e, por outra banda, a orientación institucionalista proveniente da Comunidade Económica Europea (CEE). A segunda concibía a integración rexional como unha sucesión de etapas (zoa de libre comercio, unión aduaneira, mercado común) na cal as negociacións debían estar protexidas por unha estrutura administrativa e decisoria que dispuxera de doses crecentes de supranacionalidade.

O resultado desta superposición de influencias é aínda incerto para América Latina, e deberá terse en conta no momento de seleccionar que elementos de cooperación son aplicables á rexión e cales non.

### **Á busca de ensinanzas: extrapolación dunha crise a outra**

---

#### **Lessons learned: a 50 anos de Jean Monnet e do concepto de *spill over***

Jean Monnet, economista francés, considerado un dos arquitectos da CECA, concibiu o concepto de *spill over* ('derramar') como a estratexia de comezar pola integración económica de Europa, para fomentar unha solidariedade material que contrarrestase os particularismos nacionais e fose a base dunha futura unión política.

A lóxica central deste concepto neofuncionalista indica que a integración dentro dun sector tenderá a inxectar o seu propio espírito a outros, derramándose como nun efecto dominó. O establecemento de institucións supranacionais deseñadas para levar adiante asuntos especificamente funcionais ou técnicos porá en marcha un mecanismo de integración económica, social e finalmente, política.

Jean Monnet distinguiu tres aspectos deste efecto: o *spill over* funcional, o político e o cultivado.

Brevemente, o primeiro concepto fai referencia ao mecanismo subxacente nos proxectos técnicos, de natureza funcional, que posteriormente evolucionarían cara a outras formas. É dicir, para Jean Monnet, no curto prazo as industrias do carbón e do aceiro, integradas na CECA, comezarían a estreitar lazos con outros sectores, en principio enerxéticos. O economista enmarcaba este proceso dentro dun marco de *dirigisme* ou planificación indicativa.

Da *integración negativa* consistente na eliminación planificada de barreiras pasaríase a unha *positiva*, ou coordinación conxunta de políticas. Aquí é onde se

enraíza o concepto de *spill over* político, proceso polo cal no conflito de intereses xerado por unha maior interrelación entre sectores, os grupos de opinión comezarán a se organizar burocraticamente. A representación destes conxuntos corren por conta de elites incipientes, que logo pasarán por un proceso de aprendizaxe, chegando á conclusión de que as solucións supranacionais serán máis adecuadas que as nacionais ou individuais.

Finalmente, chegarase a un estadio final coñecido como *spill over* cultivado. Este dá por sentado que os procesos anteriormente mencionados levarán á conformación de institucións supranacionais que velen polos intereses da organización. Esta lóxica agrega certo contido voluntarista a unha teoría baseada, ante todo, en conceptos deterministas.

Podería América Latina buscar un común denominador para xerar cooperación en determinados sectores, *derramando* logo confianza cara a área política?

Poderíamos dicir que no sector enerxético hai un nicho que progresivamente podería ser desenvolvido no sentido entendido por Jean Monnet. Pero hai unha diferenza fundamental: as iniciativas de cooperación enerxética están cargadas de contido político, situación que dificulta encontrar solucións sinxelas a problemas de orde técnica.

Venezuela é un país rico en petróleo, pero existen varios elementos que indicarían que a posesión deste recurso natural colocouna nunha posición de vantaxe que non sempre foi utilizada a favor da cooperación rexional. Venezuela coopera, e dun xeito moi xeneroso, con aqueles actores internacionais que estean dispostos a favorecer a conformación dunha nova orde política e económica rexional, denominado polo seu presidente, Hugo Chávez, como o “Socialismo do século XXI”. Equivale a dicir que, por outra banda, Venezuela transformouse nun factor de incisión para aqueles que non estean dispostos a cooperar con esta nova orde internacional latinoamericana.

Tanto Brasil como Arxentina demostraron, con diferentes matices, a súa cooperación coa conformación dunha orde diferente. Non está claro aínda, e máis notoriamente no caso de Brasil, canto hai de parecido aos plans propostos por Hugo Chávez nestes elementos da nova orde “diferente”. Pero deixa de manifesto a firme vontade que existe na rexión, de alcanzar maiores niveis de autonomía, onde as propostas venezolanas, en certa medida, son funcionais. No marco deste novo entendemento entre Venezuela e o eixo Arxentina-Brasil, pódese comprender a aceptación do MERCOSUR á incorporación de Venezuela como membro pleno.

Hai que sobrancear, como contrapartida aos indicadores integracionistas do Cono Sur, a denuncia de Venezuela do Tratado de Cartagena<sup>(16)</sup> por asinar Colombia e Perú os seus acordos de libre comercio con Estados Unidos. A realidade presenta interpretacións complexas, pero non hai demasiadas conxecturas en torno a este

---

(16) Tratado Constitutivo da Comunidade Andina de Nacións, asinado en 1969. Ten como membros actualmente a Bolivia, Colombia, Ecuador e Perú. Chile retirouse no ano 1976, e Venezuela no 2006.

dilema: Estados Unidos é tamén un dos principais clientes do petróleo producido na conca do Oruro en Bolivia.

O historiador uruguaio Gerardo Caetano, director do Instituto de Ciencia Política (ICP) da Universidade da República, sinala o paradoxo que formula o ingreso de Venezuela no MERCOSUR: “O país e o goberno con maior vontade integracionista da zona é, tal vez, un dos que está bloqueando a integración<sup>(17)</sup>”. Aínda que recoñecendo o compromiso de Chávez co proceso, o historiador uruguaio entende que “lonxe de potenciar ao MERCOSUR, a incorporación de Venezuela xera friccións” porque a retórica integradora do seu mandatario “non se articula na perspectiva dun esforzo coordinado entre os estados nacionais, senón que é proxectada desde un liderado bolivariano profundamente personalizado e pouco democrático”.

“Na nosa rexión hai fontes enerxéticas que permiten a integración: conchas hidrolóxicas complementarias, gas en diferentes bacías sedimentarias, parques de xeradores eléctricos con abastecemento hidráulico e térmico, e capacidade para refinar produtos petroleiros máis que suficiente para abastecer as necesidades do conxunto<sup>(18)</sup>”, formula Daniel Montamat, ex-secretario de Enerxía da República Arxentina, mostrando un abano de posibilidades que van alén das meras reservas hidrocarburiíferas.

A integración enerxética latinoamericana nunca estivo tan presente nos discursos e cumios presidenciais como neste último ano e medio e, con todo, segue reinando a percepción de que o discurso político vai por unha vía e a realidade toma outros atallos. Parecera que non é confianza o que se verte desde a axenda enerxética, senón unha crecente desconfianza; tarde ou cedo terminará erosionando as bases da cooperación política.

Que elementos, a propósito da experiencia europea e do concepto de *spill over* particularmente, pode tomar América Latina a partir desta realidade?

A cooperación técnica, en termos dunha axenda enerxética común, está moi lonxe de producir un efecto de *spill over* que proxecte confianza cara á área política. Así e todo, “non se debe perder de vista que en todo proceso de integración é normal experimentar períodos de aparente estancamento. A experiencia europea, que demandou once anos para constituír unha unión aduaneira imperfecta, outros 36 anos para formar un mercado común e 42 anos para contar cunha moeda única, e que entre 1973 e 1985 debeu soportar o seu primeiro prolongado letargo de “europesimismo”, é unha proba elocuente ao respecto<sup>(19)</sup>”, sinala Miryam Colacrai, profesora da Universidade Nacional de Rosario, Arxentina.

Unha das primeiras lecturas que se pode realizar a partir da actual crise europea e que pode resultar de moita axuda a América Latina, é que máis alá das

(17) ROCA, Mariano: *¿Hacia donde va el Mercosur?*, Revista DEF, número 10, xuño de 2006.

(18) *Integración energética regional. La nueva matriz*, Redacción de DEF, número 10, xuño de 2006.

(19) COLACRAI, Miryam: *La Marcha de la Integración en América Latina. El rol de las ideas, instituciones y políticas en el Mercosur*, en BORON, Atilio A. e LECHINI, Gladis: *Política y Movimientos Sociales en un Mundo Hegemónico. Lecciones desde África, Asia y América Latina*, CLACSO, Consello Latinoamericano de Ciencias Sociais, Bos Aires, xullo de 2006.

vagas de “euroescepticismo” existe unha férrea vontade política, enmarcada nun indiscutible sentido de pertenza, que achanda o camiño cara á integración. Tarde ou cedo, a vontade de cooperación brindará aos dirixentes políticos a iluminación necesaria para encontrar unha solución xusta e adecuada aos problemas de hoxe.

Myriam Colacrai sinala que “se consideramos a posibilidade de relanzar ou refundar o MERCOSUR, este é un momento oportuno para traballar no campo das ideas. Para poder avanzar nesta proposta, convén non quedar ligado a interpretacións pesimistas, nin tampouco a unha visión inxenua. [...] E probablemente un dos maiores déficits do MERCOSUR, que se fai sentir nos momentos máis críticos, é a ausencia dun modo de pensalo”.

Así mesmo, o que é válido para o MERCOSUR é perfectamente aplicable a outras experiencias na rexión. Esta falta de *dirigisme*, en termos de Jean Monnet, segundo na planificación e destino das vontades integracionistas, é unha carencia que América Latina non está a suplir co establecemento de axendas de cooperación en materia enerxética.

Aquí entra en xogo a particularidade de América Latina e, en consecuencia, a imposibilidade de transplantar conceptos sen unha adaptación previa. Talvez Europa puido construír cooperación a partir de aspectos técnicos porque a experiencia de dúas guerras devastadoras xerou nas mentes e as almas daqueles visionarios, presente tamén nos cidadáns comúns, a conciencia de destino común. De inclusión en lugar de exclusión.

A partir da II Guerra Mundial, forxouse en Europa unha coincidencia na busca de intereses comúns: a recuperación do benestar perdido, a necesidade de respectar os dereitos civís, xustiza social, seguridade e dignidade.

Moi lonxe desta experiencia atópanse os cidadáns latinoamericanos, a quen os seus dereitos lles foron recoñecidos, confiscados, e voltos a restaurar, en ciclos que por momentos, escapaban a todo control e planificación. A ausencia de *dirigisme* volve a facerse presente. É máis, Jean Grugel do Departamento de Ciencias Políticas da Universidade de Sheffield, sinala que na rexión, o concepto de dereito foi basicamente acoutado á noción de dereitos laborais.

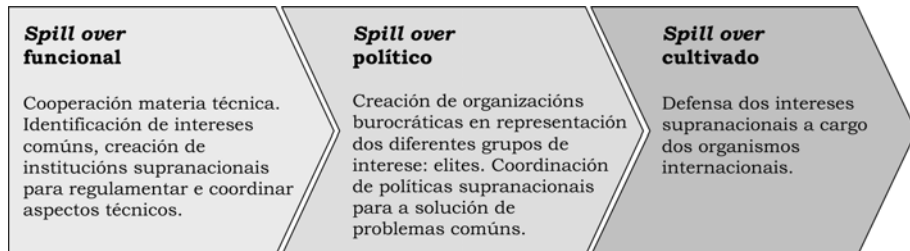
No conxunto de dereitos civís e obrigas en materia política, social, económica e cultural relaciónanse coa noción de *ciudadanía*. O concepto de cidadanía, entendido como a amalgama de dereitos e obrigas coordinados en pos dun patrón de desenvolvemento e benestar comúns, posibilitou, senón aplanou, o camiño á integración europea.

O concepto de *spill over* en América Latina debería partir, primeiro desde o ámbito das ideas, da construción dunha identidade común, dunha cidadanía incluínte, para logo dar paso ao entendemento técnico, económico e, posteriormente, político.

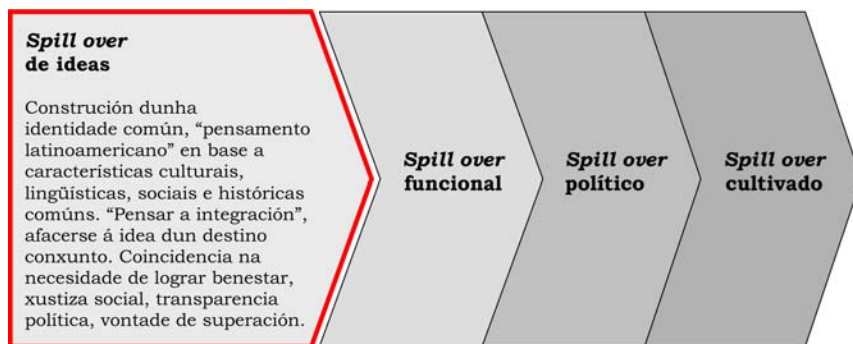
O rol da sociedade civil e dos actores non gobernamentais é clave neste sentido. América Latina, como se mencionara anteriormente, xoga cun hándicap adicional porque conta con patróns históricos, lingüísticos e culturais comúns. A construción dunha axenda social faise imperativa neste sentido.

Neste punto é necesario entón tipificar o modelo de integración existente na UE, para logo construír un patrón aplicable a América Latina que parta deste, pero se constitúa na súa versión *adaptada*.

### Modelo europeo



### Modelo latinoamericano



As dificultades que deberá afrontar América Latina na construción dunha identidade rexional serán de diversa índole.

En primeiro lugar, o obstáculo inicial fórmase desde a natureza mesma do *ámbito estatal*. Este cambio demandará que as elites “re-pensen” que modelo de desenvolvemento, democracia e integración queren construír. Por outra banda, os modelos correntes de sistema de benestar no Cono Sur aparecen improvisados, desarticulados, pouco equitativos e, incluso, excluíntes.

Así mesmo, as disparidades entre os países latinoamericanos en termos de pobreza, equidade, desenvolvemento e dereitos sociais, son tan diferentes que fan que a coordinación dunha axenda social se torne altamente complexa. A persistencia de marcos institucionais especialmente débiles, con prácticas contraditorias e informais, fan deste punto un tema especialmente desafiante. Por esta mesma razón, está moi lonxe a creación de institucións supranacionais fortes, dado que estas non están presentes aínda na esfera nacional.

En segundo lugar, a *actividade política* en América Latina, fórmase en termos historicamente elitistas, o que torna particularmente difícil o establecemento de novas axendas a cargo de grupos de constitución basicamente civil. A integración

aínda segue sendo vista como un proxecto tecnocrático, onde priman os aspectos económico-comerciais sobre os socioculturais.

Non obstante, América Latina conta con vantaxes notables que actuarían de catalizadores deste proxecto de construción de identidade rexional. Todos foron mencionados anteriormente, pero é necesario rescatalos a modo de conclusión. Pode dicirse que son os factores particulares de América Latina, que fan de cada experiencia única e irrepetible.

América Latina é a rexión que conta coa menor marca de conflitos bélicos latentes do globo. Se ben no século XX herdou conflitos fronteirizos derivados dunha demarcación xeopolítica virreinal pouco clara, co correr do tempo, eses dilemas foron resoltos maiormente pola vía do dereito internacional. A maioría dos conflitos armados do noso tempo, se ben son profundos e complexos, como é o caso dos choques entre grupos guerrilleiros e paramilitares en Colombia, teñen unha raíz interna con poucas repercusións no ámbito rexional.

Por último, a raíz hispánica e portuguesa, no caso de Brasil, brindan unha configuración demográfica homoxénea única en termos da súa extensión territorial. Unha larga tradición de valores culturais compartidos, de marcada influencia católica, baseada en experiencias de conquista e conformación de Estados nacionais simultáneas, fai que estes Estados elixan de maneiras similares o modo en que se organizan, como resollen os seus problemas, e cales son as súas expectativas. Comparten determinada cosmovisión, que toman diferentes notas de color de conformidade coa súa maior integración (ou non) cos elementos indíxenas autóctonos da rexión que ocupan.

En conclusión, América Latina ten que aprender de Europa que a integración se quere, se visualiza, se proxecta e se soña moito antes de podela levar a cabo. Unha vez empezado o baile, hai que bailalo. Alén dos *impasses* en torno ao debate dunha moeda, dunha Constitución ou das admisións de novos membros, existe unha vontade superior de integración a proba de desencantos. Desencanto é o que sobra nesta rexión latinoamericana; o novo non é vivir sen el, senón aprender a soñar unha vida na súa ausencia.

---

*Eliana Dam* é coordinadora da Área Europa no Centro Arxentino de Estudos Internacionais e asistente de Financial Management do Banco Mundial en Arxentina.

*Úrsula Eyherabide* é máxister en Innovación Tecnolóxica da Università di Bologna, Italia; ex-consultora do Departamento de Comunicación da Rexión italiana da Emilia Romagna; e ex-investigadora do Centro de Implementación de Políticas Públicas para a Equidade e o Crecemento (CIPPEC).