

# LAS TRAMAS DE LA UNIDAD EN NUESTRAMÉRICA

APORTES PARA PENSAR LA INTEGRACIÓN

---

# **LAS TRAMAS DE LA UNIDAD EN NUESTRAMÉRICA**

**APORTES PARA PENSAR LA INTEGRACIÓN**

---

Las tramas de la Unidad en Nuestramérica : aportes para pensar la integración /  
Olga Saavedra... [et al.].- 1a ed.- Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Ediciones Z ;  
Rosario : Universidad Nacional de Rosario, 2022.  
Libro digital, EPUB

Archivo Digital: descarga y online  
ISBN 978-987-8251-00-4

1. Integración Regional. I. Saavedra, Olga.  
CDD 327.17

• • •

Este libro es la primera publicación del Grupo de Estudios en Integración y Cooperación Regional en América Latina –GEICRAL–, con sede en el Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (Res. CD 3394/21-CUDI32380/202).

Se financió en un 40% mediante subsidio del PID "Cooperación e Integración Regional en el Mercosur. Análisis y visibilización de algunas problemáticas desde un abordaje territorial" ejecutado entre los años 2019-2022 (Res. UNR 125/2021). El resto del financiamiento fue resultado de la colaboración de los investigadores y las investigadoras participantes.

La producción intelectual volcada en esta obra es responsabilidad exclusiva de sus autores y autoras, y resultado del trabajo colectivo de los equipos de investigadores e investigadoras PID/GEICRAL.

• • •

Diseño de tapa e interiores: Cooperativa de Trabajo El Zócalo Ltda.

# **LAS TRAMAS DE LA UNIDAD EN NUESTRAMÉRICA**

**APORTES PARA PENSAR LA INTEGRACIÓN**

---

**Olga Mónica Saavedra y Carlos Alfredo da Silva (organizadores)**



*Dedicado a la memoria de la Dra. Ofelia Stahringer de Caramuti*

*1935-2017*

# Índice

Las tramas de la unidad en Nuestramérica. Aportes para pensar la integración <i>Olga Saavedra y Carlos da Silva</i> .....	7
Reflexiones descoloniales en torno a la realidad internacional <i>Diego Del Basso</i> .....	14
¿Integracionismo o soberanía? Proyectos integracionistas y disputas diplomáticas en torno al Tratado Continental de 1856 <i>Javier Orso</i> .....	53
Los ideales de Patria Grande, bolivarianos y martianos, en los procesos de integración del MERCOSUR y la UNASUR <i>Carlos da Silva y Alex Ratto</i> .....	92
La diplomacia del MERCOSUR en la regulación del Sistema Acuífero Guaraní <i>Santiago Toffoli</i> .....	123
Logros y dificultades del Acuerdo del Acuífero Guaraní <i>Andrea Neiro</i> .....	163
Territorios universitarios ante el desafío de la integración regional. Criterios posibles de internacionalización <i>Aneris Cao, María Soledad Oregioni y Olga Saavedra</i> .....	198
Integración regional y corredores bioculturales en el Cono Sur. Aproximaciones a partir del estudio de dos casos problemáticos <i>Alicia Lodeserto y Ariel Ocantos</i> .....	224

Algunas consideraciones sobre el concepto de ciudadanía y la enseñanza de lenguas en el marco de la integración regional: hacia una didáctica del plurilingüismo latinoamericano y la intercomprensión entre sus pueblos

*Natalia Ricciardi, Virginia Rubio Scola y Paola Zárate.....* 243

Identidad cultural, patrimonio e integración regional: apuntes teóricos para un abordaje en América Latina y el Mercosur

*Manuel Schiro Díaz .....* 276

# Las tramas de la unidad en Nuestramérica. Aportes para pensar la integración

*Olga M. Saavedra<sup>1</sup> y Carlos A. da Silva<sup>2</sup> (organizadores)*

La presente publicación es el resultado del trabajo de un colectivo de investigadores e investigadoras nucleados en un PID-UNR<sup>3</sup> que se ejecutó entre 2020 y 2022. Ahora bien, esta publicación es mucho más significativa aún porque, producto del colectivo reunido en torno al PID, se constituyó un equipo de trabajo denominado GEICRAL –Grupo de Estudios en Integración y Cooperación Regional en América Latina–, radicado en el Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (Res. CD 3394/21-CUDI 32380/2021).

Las instituciones que, representadas por sus investigadores e investigadoras, se sumaron al proyecto PID-GEICRAL fueron la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires; la Universidad Nacional de Río Cuarto; la Universidad Nacional de Entre Ríos; la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso; la Pontificia Universidad Católica de

---

1 Doctora en Desarrollo Territorial por la Universidad de Río Cuarto; Licenciada en Ciencia Política y en Relaciones Internacionales por la Facultad de C. Política y RR. II. de la UNR. Profesora adjunta de Integración y Cooperación Latinoamericana. Coordinadora del GEICRAL, Grupo de Estudios en Integración y Cooperación Regional en América Latina de la UNR; miembro del CEDET, Centro de Estudios en Desarrollo y Territorio (UNR) y miembro del Grupo de Pesquisa da Tríplíce Fronteira (TF) UNILA, Brasil. [olga.saavedra@fcpolit.unr.edu.ar](mailto:olga.saavedra@fcpolit.unr.edu.ar)

2 Profesor honorario por la Universidad Nacional de Rosario; Licenciado en Ciencia Política y en Relaciones Internacionales por la UNR. Cooordinador del GEICRAL, Grupo de Estudios en Integración y Cooperación Regional en América Latina de la UNR; miembro del CEDET, Centro de Estudios en Desarrollo y Territorio (UNR) y miembro del Grupo de Pesquisa da Tríplíce Fronteira (TF) UNILA, Brasil. [cadass2750@gmail.com](mailto:cadass2750@gmail.com)

3 PID significa Proyecto de Investigación y Desarrollo, que, en este caso se denominó COOPERACIÓN E INTEGRACIÓN REGIONAL EN EL MERCOSUR. ANÁLISIS Y VISIBILIZACIÓN DE ALGUNAS PROBLEMÁTICAS DESDE UN ENFOQUE TERRITORIAL. Cód. 80020190100133UR (Res. UNR 125/2021).



Chile; la Pontificia Universidad Católica Argentina, Facultad Teresa de Ávila, sita en Paraná Provincia de Entre Ríos, y el Instituto de Investigaciones Históricas Luis Mora, sito en la ciudad de México. Los investigadores e investigadoras que representan a estas instituciones universitarias al momento de la creación del GEICRAL son: María Soledad Oregoni, Alicia Lodeserto, Aneris Cao, Andrea Neiro, Alex Ratto, María Eugenia Cardinale y Ezequiel Barolín. Por la universidad anfitriona, UNR, los integrantes de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales somos Carlos A. da Silva, Alejandra Charpentier, Ana María Chiani, Ariel Ocantos, Javier Orso, Paola Zárate, Santiago Toffoli, Manuel Schiro Díaz, Diego Del Basso y Olga Saavedra. Por la Facultad de Humanidades y Artes de la UNR, pertenecientes a la Escuela de Lenguas, Natalia Ricciardi y Virginia Rubio Scola. Este Grupo de Estudios cuenta con un Consejo Asesor conformado por docentes e investigadores de la FCPOLIT. Como puede verse, la vocación de tender redes interpersonales, intra e interinstitucionales tanto dentro del país como con instituciones de otros países de Nuestramérica, es una marca de origen para este colectivo de investigadoras e investigadores.

Deseamos remarcar el concepto de *equipo de trabajo* que tiene gran significado para el GEICRAL. Cuando empezamos a transitar la experiencia de investigación colectiva, recuperamos el diálogo como mecanismo cotidiano de comunicación entre los integrantes. Este diálogo, si bien materializado a través del tradicional correo electrónico, pronto se fortaleció en otros entornos virtuales a los que nos acostumbró la inminencia de la pandemia, como la mensajería instantánea y las reuniones virtuales. Los dos años de aislamiento sanitario obligatorio, que en un inicio fueron de crisis porque nos vimos obligados, desde *el encierro*, a *salir* de nuestros cómodos y acostumbrados espacios de producción, nos permitieron confirmar que, aun desde el debate interdisciplinario y el disenso, podíamos experimentar otros formatos que alimentarían usos académicos y costumbres diferentes en la relación interpersonal de investigadores e investigadoras, redundando en resultados efectivamente más compartidos con otros abordajes disciplinares, epistemológicos y metodológicos.

En este último sentido, adoptamos una dinámica horizontal, de paridad, definitivamente convencidos y convencidas de que el trabajo debe realizarse codo a codo, a la par, sin diferencias y decidiendo todo entre todos. En términos resumidos, este fue el proceso que medió entre la

conformación del equipo PID-UNR y el equipo GEICRAL. Transformarnos en un *equipo* nos fue fortaleciendo para arribar a esta publicación que nos llena de orgullo presentar y que, sin dudas, es la primera de otras que vendrán.

El colectivo GEICRAL se nutre de investigadores e investigadoras de diversas disciplinas, de diferentes instituciones de educación superior universitaria y de distintos países de Nuestramérica. Nuestro factor común es la convicción en la *integración solidaria y unión autónoma* como estrategia para superar problemáticas comunes. Ahora bien, cuando hablamos de *integración* queremos dejar en claro que nos referimos a una opción tanto académica como política. En el sentido académico, optamos por respaldar nuestros trabajos en aquello que podamos sostener sólidamente, para lo cual nos hemos propuesto la construcción de indicadores, la utilización de entrevistas y encuestas que se basen en estudios propios o de otras fuentes efectivamente comprobables. Desde el punto de vista político, somos intelectuales que nos hemos comprometido con la causa nustramericana, no solo desde el pensamiento, sino desde el compromiso personal en la incidencia que tiene la universidad como pieza clave en la creación de conocimientos y con las vinculaciones que podemos fortalecer con el territorio social al que tributamos. De tal modo nuestros interlocutores, además de pares universitarios, son asociaciones civiles, grupos sociales, personalidades de la cultura, gestores y formuladores de políticas públicas en todos los niveles de gobierno en los que nos permitan expresarnos. Seguramente muchos otros se irán sumando en el camino. Somos intelectuales que optamos por una América Latina y del Caribe integrada, libre y solidaria.

La integración de Nuestramérica no puede tener el mismo formato para la diversidad de territorios, de culturas, de problemáticas, de gestión política, de movimientos sociales que luchan por la conquista de derechos que defienden causas diferentes desde México, al norte del sur americano, hasta el sur argentino con su archipiélago aún desintegrado de la potestad política del Estado nacional y de la geopolítica regional. Creemos en la *unidad* de nuestra América profunda y descreemos de la confusión de pretender una *unicidad* entendida como unificación, plana, de un mismo color e idénticas utopías. Hispanoamérica, Amerindia, Latinoamérica, Iberoamérica nos remiten a diversas construcciones mentales de una realidad común pero no una sola realidad, ni la misma

realidad para todos nuestros pueblos. Por eso, preferimos pensar en la construcción de *Nuestramérica*, adoptando la denominación martiana. *Nuestra*, porque cada pueblo la abraza desde su propia singularidad y ella, esa América Latina y del Caribe profunda es tan pródiga y generosa que acepta todos esos abrazos diferentes, de distintas intensidades, de distintos perfiles culturales, de diversas tradiciones y creencias pero que necesitan identificarse con un mismo cuerpo para pensar estrategias y producir acciones desde el afecto que se puede sentir por una patria ampliada, la Patria Grande.

Hablamos de un pasado común, pero debemos demostrar de qué raíces nos asimos para hablar de comunidad histórica, epistémica e ideológica. Necesitamos abreviar de fuentes propias para argumentar con fundamento situado a favor de la integración. Hablamos en español y en portugués, pero esas no son las únicas lenguas que expresan los sentires de los pueblos nuestroamericanos. Pretendemos construir de manera colectiva la unidad, pero aún no definimos cuáles son las fronteras por allanar para hacerla posible. Nuestros Estados nacionales reconocen los límites establecidos por la ciencia política clásica; nuestras políticas exteriores tienen como norte la salvaguarda de nuestras soberanías nacionales; nuestros gobiernos siguen diseñando bloques de Estados para exteriorizar intereses comunes pero, cuando estos no funcionan, se embarcan en nuevos proyectos que se acumulan y solapan, evidenciando contradicciones, tensiones y fracturas que son vistas como oportunidades desde la extrarregión para perforar, agrietar, debilitar formatos regionales e incrementar lógicas ajenas a la aún trunca identidad nuestroamericana.

Teniendo presente lo que acabamos de relatar, en el transcurso del año en que PID y GEICRAL trabajaron de manera coordinada, la propuesta de investigación se complejizó y se definieron seis ejes de trabajo: 1) Epistemología nuestroamericana de la integración regional (IR); 2) Los bienes comunes regionales, tensiones para la gobernabilidad; 3) La producción del conocimiento, redes de cooperación sur-sur y agendas situadas de investigación; 4) Territorios continentales, insulares y fronterizos en disputa; 5) La infraestructura y su incidencia en los procesos de IR en América Latina y el Caribe –AlyC–; y 6) Planificación, gestión y administración de la diversidad cultural y lingüística en ALyC. Cada uno de los capítulos del presente volumen, se inscribe en alguno de ellos.

El eje 1 aborda la dimensión histórica, ética y filosófica de la concepción de *unidad* latinoamericana y la noción de *Patria Grande*. El artículo de da Silva y Ratto, así como el de Orso y de Del Basso se introducen en la búsqueda del origen, el fundamento de la integración, al tiempo que escriben desde una perspectiva crítica y situada en fuentes documentales, testimonios históricos del pensamiento de los llamados Padres de la Patria Grande, y proponen una discusión necesaria en torno a descolonizar la disciplina de las Relaciones Internacionales adoptando una perspectiva liberadora de la *arquitectónica ontológica* de la realidad internacional.

El eje 2 manifiesta la preocupación por uno de los bienes comunes regionales más abundantes, pero más codiciados desde la extrarregión, las aguas dulces. Si bien muchos son los bienes comunes que han sido y siguen siendo objeto de un extractivismo desmedido –tales como los hidrocarburos, los minerales, la biodiversidad, las vastísimas superficies apropiadas para la explotación ganadera y la siembra extensiva; y, en especial la destrucción y quema de sistemas bióticos como los humedales del Paraná como una manifestación del capitalismo en su versión neoliberal más avasallante–, por el momento profundizamos en la problemática de las aguas como prioritaria. De estas reflexiones y discusiones se ocupan los capítulos de Toffoli y Neiro. Si bien ambos se concentran en el Acuífero Guaraní (tercer depósito natural en importancia de agua dulce en el mundo), Santiago Toffoli concentra su análisis en las variables políticas que intervinieron en su puesta en vigencia, así como también en el accionar de instituciones regionales en el proceso; y Andrea Neiro focaliza su análisis en los aspectos normativos del Acuerdo firmado en 2010 y vigente recién 10 años después. El Acuerdo del Acuífero Guaraní (AAG) representa una contribución significativa a la regulación de las aguas subterráneas transfronterizas en América Latina y el mundo.

El eje 3 reflexiona críticamente acerca de la estrategia que deben seguir los territorios no-centrales en la producción, administración y gestión del conocimiento. En tal sentido, Cao, Oregioni y Saavedra comparten los que podrían resultar criterios orientadores para los procesos institucionales de internacionalización/regionalización de las universidades ubicadas y *situadas* en Latinoamérica y el Caribe, sin ignorar y respetando las singularidades de cada una de ellas.

El eje 4 se aúna, en el presente libro, con el eje 5 para advertir sobre las eventuales implosiones sociales de territorios políticamente reconstruidos por fuerzas nativas reempoderadas, como los casos de Bolivia y Ecuador. El artículo de Lodeserto y Ocantos destaca las tensiones políticas entre grupos tradicionales de poder y los nativos originarios fortalecidos por las nuevas constituciones. Al tiempo que instalan la preocupación por la integridad territorial del nuevo Estado Plurinacional de Bolivia, los autores se preguntan por nuevos e innovadores formatos de ciudadanía étnica que podrían recrudecer enfrentamientos, así como interpelar procesos de integración regional que vienen de la mano de modelos hegemónicos coloniales que, a su vez, instalan obras de infraestructura que pueden atentar no solo contra la integración, sino contra la integridad de nuestros pueblos.

Finalmente, el eje 6 se sustancia en los artículos de Schiro Díaz, por un lado, y de Ricciardi, Rubio Scola y Zárate, por otro. El primero propone, desde un planteo teórico en un marco de discusión y argumentación situado en el pensamiento de autores fundamentalmente latinoamericanos, pensar la cultura y algunas manifestaciones artísticas concretas como el ánima del legado/acervo geocultural de lo que en el Mercosur se considera patrimonio regional intangible. En armonía con ello, el capítulo de Ricciardi, Rubio Scola y Zárate hace del territorio el hilo conductor con la capacidad de explicar, por su entramado de relaciones sociales, algunos fenómenos expresados en sus geoculturas, como el caso de las lenguas de sus pueblos como puentes de interculturalidad y como posibles constructoras o facilitadoras de una, aún ni siquiera incipiente, ciudadanía regional.

Los artículos presentados en este volumen fueron sometidos a referato doble ciego, por lo que vaya un agradecimiento especial por su generosidad y rapidez en las devoluciones a los evaluadores y evaluadoras que intervinieron, tanto de Argentina como de otros países latinoamericanos y europeos.

Sabemos que avanzamos mucho en definiciones investigativas. Sin embargo, tenemos la certeza de que aún ni siquiera avizoramos la punta del iceberg, es decir, que lo que queda por hacer es inimaginable. Solo para poner un caso, la temática fronteriza abre un universo tan vasto que intimida. Brasil es un país-continente cuyas fronteras comparte con

diez de los doce países sudamericanos (no tiene fronteras comunes únicamente con Chile y Ecuador). Los territorios fronterizos tienen dinámicas, características, actores, formatos relacionales, sentimientos de pertenencia e institucionalidad de una diversidad tal que exigen un tratamiento singular y multidimensional acorde con su propia singularidad y multidimensionalidad territorial. Otra problemática pendiente es la noción de frontera y sus diversas expresiones y sentidos que adopta actualmente.

Por ello, cuando empezamos con el PID-UNR original, nos concentramos en los aspectos no-comerciales porque acordamos que eran los más difíciles de visibilizar y de evidenciar. Tienen que ver con sentimientos de construcción subjetiva de las personas y de los colectivos que conformamos o a los que adherimos o de los que nos sentimos parte las personas, más allá de los universos normativos y contenidos disciplinares. El diálogo multidisciplinar es creador y re-creador de intersticios para investigar. Este es un descubrimiento que en cada encuentro con los pares invita a la sorpresa.

Este equipo de investigación entiende que debe contribuir a la integración de Nuestra América, hoy todavía *con voces separadas*, para que podamos algún día reunir esas partes en una sola voz, unida pero no uniformada. Metáfora de lo que hoy aún es utopía, habiendo partido de *Nuestra América* arribar a *Nuestramérica*, al decir del insigne cubano José Martí.

geicral@fcpolit.unr.edu.ar

*Rosario, Argentina. Octubre de 2022.*

# Reflexiones descoloniales en torno a la realidad internacional

Diego Del Basso

## Resumen

En este ensayo reflexionamos desde una perspectiva liberadora y descolonial sobre los elementos constitutivos de la arquitectónica ontológica de la realidad internacional. Consideramos que el descuido metodológico-epistemológico situado desde nuestras comunidades de vidas concretas (la *potentia* mundial-internacional) con respecto a dicha dimensión de la realidad histórica constituye una enorme debilidad frente al coeficiente de adversidad que nos presenta no solo el sistema y el orden internacional vigente (la *potestas* internacional), sino también la Modernidad en tanto que edad histórica del mundo y civilización de muerte.

**Palabras claves:** *Teoría de las Relaciones Internacionales, Filosofía de la Liberación, pensamiento descolonial, comunidad mundial de vida, realidad internacional.*

## Sobre la necesidad de pensar situados la realidad internacional

Las experiencias políticas que hemos vivenciado durante los últimos años<sup>4</sup> nos han enseñado que una de las mayores debilidades que tene-

4 Pensemos, por ejemplo, en acontecimientos como el golpe de Estado que sufrió el hermano pueblo del Estado Plurinacional de Bolivia en diciembre del 2019; la declaración de la OMS con respecto al SARS-Cov2 (Covid-19) como pandemia en marzo del 2020; los efectos económicos, financieros y geopolíticos de la contraofensiva que lleva adelante Rusia en la región del Donbass debido al avance geoestratégico-militar de los Estados Unidos-OTAN-UE (Occidente) sobre Europa del Este y el “resto” del mundo; pero también

mos como comunidades y pueblos, movimientos populares y sociales, partidos políticos y gobiernos de “izquierdas” de América Latina, el Caribe y Amerindia, respecto de los principales actores del orden internacional vigente, consiste en la carencia –con algunas excepciones–<sup>5</sup> de marcos teóricos y categoriales propios que nos permitan comprender, desde nuestros respectivos lugares existenciales y horizontes de comprensión y sentido de todo lo real, la arquitectónica ontológica<sup>6</sup> de lo que denominamos –muchas veces a la ligera– realidad internacional.

La recepción de la bibliografía especializada en la materia, el diálogo con los maestros<sup>7</sup> filósofos de la liberación y pensadores críticos descoloniales, y la vivencia de la realidad histórica, nos ha permitido ir trabajando una hipótesis que pretende explicar el porqué de esta debilidad. Dicha hipótesis consiste en que las diversas agendas de investigación que han sido diseñadas en nuestra región sobre temas geopolíticos, geoestratégicos, de política internacional, jurídico-diplomáticos, económicos, comerciales y financieros, en suma, relativos a la ciencia de las Relaciones Internacionales (RR. II.), todavía no han subsumido los principales aportes metodológico-epistemológicos que han hecho tanto la Filosofía de la Liberación como el pensamiento crítico descolonial en general, en cada uno de estos campos del conocimiento de la realidad histórica. En nuestra opinión, de esto se deduce que los internacionistas latinoamericanos, caribeños o amerindianos no hemos efectuado en RR. II. –hasta donde sabemos– lo que los maestros denominan *giro descolonial* (es decir, no hemos reflexionado metodológicamente acerca de la estructura epistemológica de nuestra subjetividad-intersubjetiva situados *desde* nuestros propios *locus* y horizontes de comprensión y sentido de la realidad), *primer* paso metodológico-existencial si se quie-

---

el proceso de cooperación e integración regional que se viene desarrollando en el marco de la CELAC, entre tantos otros hechos importantes que acentúan el proceso de reconfiguración no solo el orden internacional (del unipolarismo norteamericano al multipolarismo interregional), sino también de la realidad internacional como totalidad.

5 Véase, por ejemplo, de Bautista Segales, R. (2019), *El tablero del siglo XXI. Geopolítica des-colonial de un Nuevo Orden post-occidental*, Ed. yo soy si Tú eres, La Paz; y de Grosfoguel, R. (2022), *De la sociología de la descolonización al nuevo antiimperialismo descolonial*, Akal, Madrid.

6 Hablamos de *arquitectónica ontológica* de modo análogo a Enrique Dussel (2009) en la *Política de la Liberación. Arquitectónica*, entendiendo esta como una *totalidad* sistemática constituida por todos “los momentos estructurales mínimos, pero suficientes, de todo orden político posible” (p. 38).

7 En este ensayo llamamos *maestros* a una comunidad de filósofos y pensadores orgánicos, a decir de Antonio Gramsci, que constituyen lo que a nuestro juicio representa la retaguardia y vanguardia del pensamiento crítico, descolonial y de liberación: Enrique Dussel, Franz Hinkelammert, Juan José Bautista Segales, Rafael Bautista Segales, Katya Colmenares, Ramón Grosfoguel y Karina Ochoa.



re impulsar un proceso político de liberación o revolución, transitar por el camino de la ciencia para producir conocimiento con pretensión de verdad pluriversal y superar la condición subjetiva *periférico-satelital*.<sup>8</sup>

Sin embargo, es preciso señalar que también observamos cierta distancia teórica por parte de la Filosofía de la Liberación y el pensamiento crítico descolonial respecto a las principales aportaciones de las RR. II., aun cuando las teorías de la dependencia y las teorías del sistema-mundo son consideradas por ambas posiciones como fundamentales para la comprensión de la realidad como totalidad. De este modo, muchas de las producciones filosóficas y teóricas sobre la estructura y el funcionamiento del sistema internacional moderno, el orden internacional y el derecho público internacional, entre tantos otros temas –sin por ello olvidarnos, obviamente, de los importantísimos y fundamentales aportes sobre la historia mundial deseurocentrada, la dialéctica del mercado mundial capitalista, la geopolítica imperial de la Modernidad, el fetichismo del derecho moderno o el necesario diálogo intercultural, temas que sin dudas las RR. II. deben subsumir– suelen carecer de cierto contenido empírico e incluso teórico relativo a la materia.

La clarificación de este panorama nos permitió dilucidar las enormes dificultades con las que se enfrentan quienes no se encuentran familiarizados con este tipo de pensamiento y, sin embargo, pretenden producir el *pasaje, tránsito* o *traducción* desde el nivel de las reflexiones y pensamientos de tipo fundamental (lo propio de la filosofía) a la operatividad concreta del diseño y ejecución de, por ejemplo, agendas de políticas exteriores en perspectiva descolonial, liberadora y transmoderna (lo propio de las ciencias críticas).

Hemos tenido la posibilidad de dialogar sobre este tema en varias oportunidades con los filósofos Enrique Dussel y Juan José Bautista Segales (ambos referentes mundiales de la Filosofía de la Liberación y

---

8 En palabras de Rafael Bautista Segales (2019): “[...] la ‘condición periférica’ retrata una condición subjetiva que constituye una *consciencia periférica* cuyo centro jamás es ella misma y, por eso, solo puede describir un *movimiento existencial de carácter satelital*. Esta condición es la que la sume en una suerte fatídica, que la condena a no dejar de ser periferia y buscar siempre un centro de referencia ajeno a ella. A esto denominamos ‘colonialidad subjetivada’, es decir, la *naturalización de la dominación* que constituye *sistema de creencias* en la *consciencia periférica*, y que conforma el modo de relación pertinente para sostener y legitimar la objetividad reinante” (p. 284). En todas las citas los resaltados en cursiva corresponden al estilo original del autor.

el pensamiento crítico descolonial) y la semejanza de sus consejos nos condujo a la senda que hoy transitamos: la de contribuir y fomentar el diálogo metodológico-epistemológico entre la Filosofía de la Liberación, el pensamiento crítico descolonial y las RR. II.

Ahora bien, antes de comenzar deseamos hacer algunas aclaraciones. En estas reflexiones solo nos ocupamos del momento ontológico de lo internacional, de modo análogo a como Dussel trabaja el orden ontológico de lo político en su *Política de la Liberación. Arquitectónica* (2009); es decir, lo hacemos de modo abstracto y todavía sin incorporar las contradicciones existenciales propias del campo internacional real. Esto significa que reflexionamos sobre la realidad internacional dialogando con ciertos conceptos y categorías formalizadas por nuestros maestros y que consideramos fundamentales subsumir analógicamente en las RR. II., a saber: *campo internacional*; el *poder mundial-internacional* de los *sujetos internacionales* miembros de la *comunidad mundial de vida* como *potentia mundial-internacional* en sus determinaciones de tipo *material, formal* y de *factibilidad*; el ejercicio *obediencial* o *corrupto* del poder mundial-internacional; la *potestas internacional*, ámbito propio del *actor internacional*, la *acción internacional estratégica*; los distintos tipos de *instituciones internacionales* y los *principios normativos de la praxis internacional*. Finalmente, reflexionamos en términos históricos, sobre la escisión ontológica que se produce entre el poder mundial-internacional *en-sí* (es decir, la *potentia* mundial-internacional cuya sede y fuente originaria es la comunidad mundial de vida) y el poder mundial-internacional *fuera-de-sí* (o sea, la *potestas* internacional), ámbito propio del ejercicio delegado de dicho poder.

Sin embargo, lo que aquí compartimos dista mucho de ser una perspectiva teórica acabada, no solo porque no nos adentramos en el momento meta-físico, o sea, crítico y creativo de lo internacional, aunque nos referimos continuamente a él, sino porque incluso el momento ontológico todavía no está completamente sistematizado, ni los conceptos y categorías se encuentran dialécticamente fundadas unas con otras con la racionalidad y coherencia que semejante proyecto exige. Es por ello por lo que le pedimos al lector que reciba estas reflexiones como lo que son: reflexiones, sin ser todavía pensamiento científico estricto. También solicitamos paciencia y tiempo, pues la lógica de la exposición que hemos elegido exige haber transitado subjetivamente por los seis

apartados que conforman este ensayo para tener una idea “general” de lo que denominamos *arquitectónica ontológica* de la realidad internacional. Por último, a los internacionalistas y otros especialistas ya formados y expertos en teorías de las RR. II., quisiéramos pedirles que no se abstengan de leer este texto por ser demasiado abstracto o por casi no citar autores clásicos en la materia, pues estimamos que de todos modos podrán encontrar elementos que los inspire a reconstituir sus marcos teóricos y categoriales con los cuales interpretan y pretenden transformar la realidad internacional.

### ***La analéctica como método teórico-práctico para una perspectiva descolonial y liberadora en RR. II.***

En las obras *Método para una filosofía de la liberación* (1974) y *Filosofía de la liberación* (2011 [1977])<sup>9</sup> Dussel formaliza el método *ana-dialéctico* (o dicho sintéticamente *analéctico*), el cual consideramos sumamente pertinente para pensar y actuar en el campo internacional en tiempos en que las *comunidades de vidas* concretas, a decir de Juan José Bautista Segales y Katya Colmenares, están más presentes que nunca, pero no menos dominadas y explotadas.

El método analéctico, entonces, se propone como un método teórico-práctico de al menos cinco pasos, cuya especificidad no solo consiste en hacer inteligible y explicar todo fenómeno de la realidad (lo propio de la ciencia), sino también evidenciar el encubrimiento, dominación y explotación de la *exterioridad*<sup>10</sup> del Otro, situarse éticamente desde esta exterioridad y desde allí realizar un proceso histórico-político de liberación comunitaria (lo propio de la ética y la política) en vista de una utopía transmoderna.

Ocupémonos con un poco más de detenimiento en los momentos constitutivos de este método y veamos de qué modo nos puede ser útil para interpretar y actuar en la realidad internacional. En un *primer momento*, sostiene Dussel (1974), el filósofo, cientista o militante debe

---

9 Para citar esta obra utilizaremos la edición de Fondo de Cultura Económica (2011), la cual integra varias correcciones y avances teórico-metodológicos que el autor ha producido en la etapa posterior a su publicación original por la editorial Edicol en 1977.

10 Sostiene Dussel (2011): “Exterioridad [...] quiere indicar el ámbito desde donde el otro ser humano, como libre e incondicionado en el sistema, no como parte de mi mundo, se revela” (2.4.2.3).

considerar un fenómeno<sup>11</sup> particular (como pueden ser las relaciones entre Estados o el concepto de lo internacional) y elevarlo dialéctica<sup>12</sup> y ontológicamente hasta su fundamento (la totalidad, lo que gracias a la obra de Dussel conocemos como la Modernidad).<sup>13</sup>

En un *segundo momento*, se debe efectuar un descenso apodíctico y científico que explique, por un lado, el significado (es decir, los elementos constitutivos que hacen real dicho fenómeno particular) y, por el otro, su sentido (o sea, su función) en el mundo como totalidad (por ejemplo, el sistema internacional, el orden, cierto régimen internacional, etcétera).

Avanzando, en un *tercer momento* entre los entes y fenómenos (por ejemplo, entre los actores y las instituciones internacionales) se encuentra uno que es irreducible al mero aparecer óptico y del cual se torna imposible capturar fenoménicamente su fundamento: Dussel sostiene que se trata, en el ámbito político mundial, de la humanidad de los pueblos y naciones de los Estados periféricos. Estos pueblos y naciones, en tanto que comunidades humanas de vida, se encuentran *más allá* de la

---

11 Al respecto, el filósofo latinoamericano señala (2011): “La cosa aparece en el mundo como fenómeno. El fenómeno es un ente con cierto *sentido* [resaltado propio]. El sentido es lo que interpretamos del fenómeno en cuanto dicho fenómeno ha sido integrado a un proceso práctico o poético como mediación” (2.3.5.1). Y prosigue en el párrafo siguiente: “El mundo es comprendido; el fenómeno o el ente es interpretado en su sentido” (2.3.5.2).

12 Según Dussel (2022) la dialéctica refiere al pasaje (*dia-*) de un momento de la totalidad, orden o comprensión del todo (*-logos*) hacia otro momento de dicha totalidad, a través de un proceso de subsunción por reflexión autoconsciente, sea esta involutiva (dirigida hacia la subjetividad del sujeto) o exolutiva (hacia la externalidad de él, es decir, hacia lo cósmico real de la realidad). A su vez, sostiene Dussel, “la dialéctica es también, metodológicamente, el pasaje sistemático de una categoría a otra” (p. 107).

13 Los pensadores de la liberación y críticos descoloniales entienden que la Modernidad es una edad histórica del mundo signada por la dominación ontológica, antropológica y geopolítica de Europa occidental, y más recientemente de Estados Unidos, sobre el resto de la humanidad. Sostiene Dussel (2015) que: “En el Occidente la ‘Modernidad’, que se inicia con la *invasión* de América por parte de los españoles [cultura heredera de los musulmanes del Mediterráneo (por Andalucía) y del Renacimiento italiano (por la presencia catalana en el sur de Italia)], es la ‘apertura’ geopolítica de Europa al Atlántico; es el despliegue y centro del *sistema-mundo* en sentido estricto (por los océanos y no ya por las lentas y peligrosas caravanas continentales), y por la ‘invención’ del *sistema colonial* que durante 300 años inclinará lentamente la balanza económico-política a favor de la antigua Europa aislada y periférica. Todo lo cual es simultáneo al origen y desarrollo del capitalismo (mercantil en su inicio, de mera acumulación originaria de dinero). Es decir, modernidad, colonialismo, *sistema-mundo* y capitalismo son aspectos de una misma realidad simultánea y mutuamente constituyente” (p. 276). Por su parte, Bautista Segales (2014) acentúa los efectos que produjo dicha Modernidad: “Desde 1492, Europa proyectó para sí un tipo de desarrollo que le permitió llegar a ser lo que hoy es, pero a costa nuestra y el tercer mundo. Ahora, el problema no es que empobreció solo a una parte de la humanidad, sino que el tipo de desarrollo que produjo la modernidad occidental está literalmente destruyendo las dos únicas fuentes a partir de las cuales es posible producir y reproducir cualquier forma de vida: la naturaleza y el trabajo humano” (p. 81).

totalidad internacional, es decir, se sitúan en la *exterioridad* de lo internacional, en su alteridad. Este “más allá” (*aná-*) del Otro respecto de la comprensión abarcadora de la totalidad (*-logos*) es lo que Dussel (2011) denomina *exterioridad analéctica*. “Más allá de la totalidad hegemónica se encuentra el pueblo; [...] en su sentido mundial, como los pueblos de los Estados periféricos” (3.1.3.1). Y algunos párrafos más abajo, el filósofo de la liberación afirma:

El otro de los imperios, de la formación social capitalista imperial, de Estados Unidos por ejemplo, son las naciones latinoamericanas, africanas y asiáticas. La exterioridad de estas naciones no es solamente económica (hoy en gran parte están subsumidas en el sistema capitalista), sino también histórico, político y cultural. La exterioridad se juega en el nivel de una distinta manera de vivir, manipular, comprender, interpretar los instrumentos tecnológicos, las mediaciones. (3.1.3.3)

En nuestra opinión, y siguiendo a Dussel, pero sobre todo a Juan José Bautista Segales y Katya Colmenares, en el campo de las relaciones internacionales esta exterioridad respecto de todo ente o fenómeno (internacional) son las *comunidades de vida* concretas (es decir, las comunidades, pueblos, naciones, los espíritus de los ancestros y la naturaleza, en tanto que sujetos particulares de lo internacional) miembros de la *comunidad mundial de vida*.

Sin embargo, no siempre se descubre la exterioridad del Otro contenida en el aparecer del fenómeno (internacional y de sus actores), pues no todos contamos con ojos para ver y oídos para escuchar la palabra del Otro. De manera que, al no hacerlo, se fetichiza el mero ente (la institución, la norma, el acuerdo, la letra del pacto, la frontera) tornándose posible y hasta racional alienarlo y subsumirlo como mediación óptica, es decir, instrumentalizarlo en vista de proyectos (internacionales) individuales, o sea, egoístas y corruptos. Entonces, si no se descubre su exterioridad, el Otro de lo internacional no aparece en tanto que realidad humana, espiritualidad y naturaleza, sino que aparece fenoménicamente como ente, es decir, como objeto a disposición. Respecto a este tipo de alienación del Otro de lo internacional, escribe Dussel (2011):

En el nivel internacional o mundial la alienación de los pueblos periféricos se produce por el imperialismo; filosóficamente lo funda la ontología europeo-estadounidense; económicamente [el capitalismo]; militarmente sufren el control de los océanos y los continentes por medio de estructuras navales y de los ejércitos, por las fuerzas aéreas y los satélites que recorren la atmósfera; culturalmente es la ideología de los medios de comunicación. (3.1.5.1)

El *cuarto momento* consiste, justamente, en abrirse (en tanto que internacionalistas teórico-prácticos) a la revelación epifánica<sup>14</sup> de estos Otros trascendentales a lo internacional (es decir, escuchar desde el silencio atento las exigencias, los deseos, mitos, utopías y proyectos históricos de las comunidades de vidas concretas y, en última instancia, de toda la comunidad mundial de vida), puesto que, para el maestro Dussel (2011):

Las clases oprimidas o populares de las naciones dependientes son las que guardan en su cultura propia la máxima exterioridad del sistema actual mundial; ellas pueden presentar una alternativa real y nueva a la humanidad futura, dada su alteridad histórica. (3.1.4.6)

Es en este cuarto momento cuando el proyecto histórico de la Escuela de la Filosofía de la Liberación y, por lo tanto, el de la perspectiva teórica que pretendemos ir desarrollando, se constituye en estrictamente ético. Puesto que solo escuchando la palabra del Otro de lo internacional, sostiene Dussel, se torna posible descubrir las injusticias que sufren estos pueblos y naciones periféricas; y con J. J. Bautista Segales y Colmenares queremos visibilizar también a los espíritus de los ancestros y la naturaleza.

Esto nos lleva directamente al *quinto momento* del método analéctico, cuando la totalidad (sea esta un sistema internacional, orden, régimen o institución) habiendo sido puesta en cuestión éticamente por quienes no soportan el encubrimiento ni el sufrimiento que ejerce sobre

---

14 Escribe Dussel (2011) al respecto: “La ontología es fenomenología; es un *lógos* o pensar acerca de lo que aparece (el fenómeno, el ente) desde el fundamento (el ser). Más allá de la fenomenología se abre camino a la *epifanía*: la revelación (o apocalíptica) del otro [...] por su rostro, que no es un mero fenómeno o manifestación, presencia, sino un epifenómeno, un vicario, una huella o el rastro del ausente, del misterio, de un más allá de la presencia. La ontología (fenomenología) deja lugar a la metafísica (epifanía apocalíptica del otro [...]). La manifestación del ente se cumple desde el horizonte del fundamento o el ser del sistema; la epifanía se cumple como revelación del que realmente existe más allá del horizonte del mundo o la frontera del Estado” (2.6.1.1).

el Otro (de lo internacional), es decir, habiendo sido negada la negación que ejerce sobre la vida de estos Otros, es relanzada a través de la *praxis de liberación*<sup>15</sup> (mundial-internacional) en vista de la afirmación de una nueva totalidad (internacional) más justa. Sostiene Dussel (2011):

En la liberación de la periferia, en los pueblos de la periferia, en sus clases obreras oprimidas o grupos campesinos (sean indios americanos, africanos en clanes o tribus de la sabana o la selva, beduinos o campesinos árabes, o del Asia), se encuentra la posibilidad de una cultura mundial futura de efecturarse un salto cualitativo, pasando a una densidad nueva, original. (3.1.8.1)<sup>16</sup>

### ***Crear en nuestras comunidades de vida para crear pensamiento situado***

Ahora bien, pensamos que conocer la lógica del método analéctico nos permite comprender de mejor modo en qué consiste *pensar situados*. Obras como las de Dussel y J. J. Bautista Segales nos enseñan que no alcanza con retomar las aportaciones teóricas que se hayan producido en esta región para estar realmente pensando, por ejemplo, desde América Latina, el Caribe o Amerindia.<sup>17</sup> Y esto se debe a que el simple hecho de que dichos aportes hayan aflorado desde estas espacialidades no convierte a quien piensa en un pensador *situado*; como tampoco lo hace el producir análisis o investigaciones *sobre* o que se *refieran* a nuestra región en tanto que objeto de investigación.<sup>18</sup>

---

15 Para Dussel (2011) la *praxis* de liberación refiere a “una *poíesis* práctica o una práctica *poiética* [...], es el acto mismo por el que se traspasa el horizonte del sistema y se interna realmente en la exterioridad, por el que se construye el *nuevo orden*, una nueva formación social más justa” (2.6.7.1).

16 En la nota n° 3 nuestro autor señala: “Hoy hablamos de un proyecto transmoderno hacia un pluriverso cultural mundial”.

17 Pensemos, por ejemplo, en las teorías del desarrollo, de la dependencia, de la autonomía, la viabilidad, o perspectivas teóricas como el realismo iliberal o realismo periférico, entre otras. Ahora bien, en palabras de Dussel (2022): “Como latinoamericano, desde finales de la década de 1960 interpreté la llamada ‘Teoría de la dependencia’ como una auténtica ruptura epistemológica que dio inicio a un proceso teórico de descolonización que todavía continúa” (p. 517). Sin embargo, Bautista Segales (2014) sostiene que los teóricos de la dependencia, exceptuando a Hinkelammert, no han efectuado el giro descolonial, sino que solo se han encargado de enunciar el problema de la dependencia.

18 Sostiene Juan José Bautista Segales (2014): “[...] cuando se produce conocimiento local con una concepción de conocimiento, de ciencia y de filosofía que no se corresponde con nuestro propio horizonte histórico, lo que se produce no es ciencia o filosofía, sino ideología, en el sentido de encubrimiento cognitivo de nuestra realidad” (p. 107).

A nuestro juicio, y siguiendo al filósofo andino-amazónico Bautista Segales (2014), para producir pensamiento situado *desde* América Latina y el Caribe o Amerindia no alcanza con *creer en* América Latina, el Caribe o Amerindia, sino que se debe *creer en lo que estos mundos de la vida creen*, lo cual es radicalmente distinto.

En una primera impresión esto podría parecer más un acertijo que una indicación metodológica de ciencias sociales, pues ¿qué significa creer en lo que América Latina y el Caribe o Amerindia cree? Permítasenos compartir algunas reflexiones al respecto. En nuestra opinión significa creer en lo que nuestras comunidades de vida concretas *creen*, asumiendo de ellas, produciendo y reproduciendo en la *praxis* existencial, lo que Dussel (2018) denomina *núcleo ético-mítico* y Juan José Bautista Segales (2014) *modelo ideal* u horizonte de comprensión y sentido de toda la realidad.

Pero, hemos visto en el apartado anterior que este tipo de *pasaje o transición* hacia otro horizonte de comprensión y sentido exige una *praxis* existencial que demanda haber efectuado el *giro descolonial*, lo cual, en términos metodológicos, refiere a la producción y reproducción de los tres últimos *momentos* del método analéctico en la realidad histórica concreta. En otras palabras, significa predisponerse o abrirse (racional, volitiva y emotivamente) a la posibilidad de vivenciar existencialmente, en tanto que internacionalistas, la revelación epifánica<sup>19</sup> de las comunidades de vida concretas, pues solo de este modo se torna actualizable subjetiva e intersubjetivamente lo que estas alteridades tienen como contenido de su exterioridad. De otro modo, como hemos indicado, se haría imposible dotar de racionalidad y consistencia ética, sea esta latinoamericana, caribeña o amerindiana, no solo a la posición o perspectiva teórica que se pretenda producir, sino también a la *praxis* política (sea o no internacional) que se quiera impulsar en la realidad histórica.

*Pensar situado*, entonces, significa pensar teniendo los pies sobre la realidad histórica concreta y la cabeza autoconsciente en el núcleo ético-mítico o modelo ideal de nuestras comunidades de vida. En otras

19 Al respecto, sostiene Dussel (2011): “El sistema, cuando se totaliza como mundo cerrado, tiende, hemos dicho, a fetichizarse. Sólo la provocación interpelante del otro, del pobre, desquicia el orden establecido y la buena conciencia del dominador. La interpelación del oprimido, la protesta del pobre, es la epifanía de la revelación del Absoluto. Revelar no es más que interpelar desde la exterioridad para movilizar el esfuerzo liberador [...]” (3.4.8.1).



palabras, y siguiendo a Dussel y a J. J. Bautista Segales, es necesario haber efectuado existencialmente este pasaje hacia el núcleo ético-mítico o modelo ideal trascendental de América Latina y el Caribe o de Amerindia para recién entonces estar en condiciones de pensar las relaciones internacionales *desde* estos mundos de la vida.

Pero ¿cuál es la finalidad de pensar situados lo internacional? Para nosotros, el poder aportar en la construcción de una perspectiva teórica que nos permita, en tanto que latinoamericanos, caribeños y amerindianos, diseñar y poner en práctica políticas concretas, legítimas y factibles con *proyección estratégica* liberadora de carácter mundial, puesto que estamos de acuerdo con Rafael Bautista Segales (2019) en que:

El abandono de proyección estratégica civilizatoria y la ausencia de conciencia geopolítica están conduciéndonos a la inanición revolucionaria; lo cual hace que nuestros gobiernos ya no actúen de modo proactivo y diluyan el contenido propositivo de una verdadera liberación. Por eso el pragmatismo prima y la política se vuelve puramente instrumental. (p. 342)

Sintetizando lo hasta aquí expuesto, y dicho de modo análogo al método de los profetas de Israel que explicitó Hermann Cohen en su obra *La religión de la razón desde las fuentes del judaísmo* (1919) y formalizó Dussel en su *Método para una filosofía de la liberación*, consideramos que el método pertinente para la producción de una perspectiva teórica de las RR. II. *desde y para* nuestras comunidades de vida (por ejemplo, la latinoamericana, caribeña y amerindiana), y en última instancia desde y para la comunidad mundial de vida, exige *situarse* existencial, espiritual y culturalmente en el lugar ontológico, antropológico y geopolítico de quienes han sido sistemáticamente explotados y dominados por los actores individualistas, fetichistas y corruptos del campo internacional. Nos referimos a las comunidades, pueblos, naciones, espiritualidades ancestrales y la naturaleza en la periferia mundial, en especial las comunidades de vida más empobrecidas y miserables: los pueblos originarios. Este será el *locus* privilegiado desde el cual podremos efectuar el diagnóstico de las patologías de la totalidad internacional. Pero no nos situamos desde este *locus* solo por ser el de quienes más sufren la negatividad de la totalidad internacional, sino porque consideramos junto a nuestros maestros que en estos núcleos ético-míticos o modelos ideales

se encuentran contenidos los principios y criterios de una lógica y racionalidad para la vida que podrían darnos las claves para redireccionar la historia y evitar el suicidio colectivo al que nos dirige la Modernidad.

Tenemos conciencia de que el meollo de lo hasta aquí expuesto (es decir, la necesidad de pensar la realidad internacional con marcos conceptuales y categoriales propios) no es ninguna novedad para la filosofía ni para el pensamiento internacionalista y geopolitológico de nuestra región. Ya Juan Carlos Puig, *et al.* (1973), enuncia al comienzo de la década del setenta del siglo XX el problema que conlleva el hecho de que “no abundan los estudios globales de relaciones internacionales referidos a la región y a las políticas exteriores de los países latinoamericanos” (p. 8), e incluso contribuye reflexionando sobre sus posibles causas y algunas consecuencias del siguiente modo:

Esto se explica en parte porque el enfoque externo es propio de países que, además de poseer una vocación por lo internacional, están en condiciones de desempeñar un papel activo en la comunidad de Estados. En América Latina, región periférica por excelencia, esta circunstancia se dio con particular énfasis. Cada uno de sus países mantuvo una vinculación dependentista –ora neocolonial, ora nacional– con el “centro”, estructura políticoeconómica dominante constituida por los países de desarrollo avanzado, incluso cuando tal vinculación fue racionalizada y a la vez asumida como objetivo nacional por los proyectos estatales decimonónicos, la inserción de hecho emergente que –no se cuestionó mientras resultó funcional– obró a manera de velo en el campo de las relaciones internacionales. (p. 8)

Por nuestra parte, creemos que quitarse este “velo” –¡expresión colonial!– en materia de relaciones internacionales exige producir el *giro descolonial*, algo que, de acontecer como aquí proponemos, entonces sí debería considerarse toda una novedad en RR. II. Sin embargo, el *proyecto de investigación* que aquí apenas esbozamos no tiene como objetivo producir ninguna novedad teórica por mera vocación teórica; más bien, y como hemos señalado, busca aportar creativamente en la construcción de conceptos y categorías situadas desde nuestras comunidades de vida que nos sirvan para tomar autoconsciencia del lugar y función existencial que ocupamos en la realidad internacional; condición de posibilidad sin la cual se torna imposible efectuar cualquier tipo de *praxis* de liberación.

Comencemos, entonces, efectuando una reflexión reconstructiva de lo que a nuestro juicio son los elementos, dimensiones, niveles y esferas constitutivas de la arquitectónica ontológica de la realidad internacional.

## **Reflexiones sobre lo internacional y su corrupción**

De modo análogo a la distinción que hace Dussel (2006) en sus *20 tesis de política* entre lo político y la política, creemos pertinente distinguir lo internacional (como concepto y campo relativo a la categoría de totalidad) de las relaciones internacionales (como *praxis* estratégica internacional). Esto nos da una doble oportunidad. Por un lado, permite reflexionar de modo más pormenorizado acerca de los diversos elementos, dimensiones, niveles, esferas y principios normativos constitutivos de la realidad internacional. Por otro lado, nos posibilita descubrir el significado, el sentido y los efectos concretos de nuestras *praxis* teórico-políticas a la hora de pensar y ejecutar lo que en adelante denominaremos *proyectos internacionales individualistas-corruptos* y *proyectos internacionales comunitarios-obedienciales*.

La distinción entre ambos tipos de proyectos, en nuestra opinión, no reside en el tipo o cantidad de actores internacionales que los lleve a la *praxis*, sino más bien en la cualidad de las relaciones que se producen y reproducen entre los ejecutantes y sus destinatarios. En este sentido, pensamos que no es lo mismo un proyecto internacional que tiene como intencionalidad el cumplimiento de los intereses nacionales de un actor individual o de un grupo de actores individuales (aunque se crea que dichos intereses son universales o universalizables), que un proyecto que busca el cumplimiento de los intereses de toda la comunidad mundial de vida o, al menos, que no tienda a imponerse en detrimento de ella.

Siguiendo a nuestro filósofo, creemos que pedagógicamente es útil comenzar por conceptualizar lo internacional (por ser la totalidad en la que tienen significado y sentido las relaciones internacionales), indicando su negatividad significativa, su no-ser sustantivo, es decir, aquello que efectivamente no-es, pues de este modo se hace evidente e inteligible el campo positivo al cual nos queremos referir.

Aplicando el primer momento de la lógica analéctica (relativo al elevar dialécticamente el fenómeno particular a la totalidad de la cual forma parte) podemos comprender lógicamente que lo internacional como totalidad no es ningún fenómeno en particular, como pueden ser las relaciones interactivas (sean estas constantes o aisladas, pacíficas, conflictivas o bélicas, dependientes o autónomas) entre dos o más actores internacionales. No se trata de sistemas, órdenes, alianzas, pactos, acuerdos, regímenes ni del conjunto de instituciones que constituyen el complejo sistema de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Tampoco refiere a un fenómeno que pueda ser definido como estrictamente político, económico, geopolítico, jurídico, militar, sociológico, cultural o civilizatorio, entre tantas otras posibilidades, de modo tal que su conceptualización no puede ser efectuada de la misma forma en la que tradicionalmente lo han hecho las ciencias sociales: unívoca o equívocamente.<sup>20</sup>

En nuestra opinión, el concepto *internacional* es plurisémico y por ello analógico, ya que posee diversos contenidos significativos según la dimensión que se atiende de dicha realidad y el *locus* existencial desde el cual se lo formalice. La superación de la lógica de la univocidad y la equivocidad (identidad-diferencia), señala Dussel (1974, 2022), exige asumir otro paradigma metodológico-epistemológico: la analéctica de la semejanza-distinción.<sup>21</sup> Puesto que pretender conceptualizar a lo internacional desde la lógica de la identidad y la diferencia ayuda a confundir las partes con el todo, es decir, fetichiza lo óntico como si fuese lo ontológico, reafirmando el sentido fundamental de lo que Dussel (2009) entiende como *corrupción* de lo político y nosotros de modo análogo denominamos *corrupción internacional*, a saber: que una parte (por ejemplo, un sistema, orden, régimen, actor, sujeto, etcétera) se arrogue ser el todo, pensar por todos y actuar por todos.<sup>22</sup>

---

20 Señala Dussel (2022): “Ni la total univocidad del consenso *idéntico* o monosémico que comprende clara y precisamente a las *diferencias*, ni la incommensurabilidad de la incomprensión como imposibilidad de la comunicación puramente *equivoca*, sino el *polisémico* ámbito analógico de la *semejanza* que permite un consenso o acuerdo que sin embargo admite el respeto tolerante de la comprensión por *distinción* analógica del Otro/a” (p. 910).

21 Al respecto, sostiene Dussel (2022): “A la *lógica de la totalidad* con identidad/diferencia unívoca le oponemos la *lógica de la alteridad* con semejanza/distinción analógica. Aún más brevemente: a la razón unívoca moderna se la confrontará con la razón análoga exigida en toda comunicación interhumana, y muy especialmente en el diálogo intercultural planetario hoy tan necesario” (p. 910).

22 Lo que Ramón Grosfoguel denomina *uni-versalismo occidental*, en el sentido de que es uno quien decide qué es verdad, qué es realidad y qué es lo mejor para todos.

Leamos un texto de Dussel para introducirnos de lleno en el tema:

La estructura de corrupción política moderna, que reinó durante cinco siglos, fue el *colonialismo* europeo, y recientemente de Estados Unidos, que enseñaban y obligaban a las élites políticas periféricas a traicionar a sus comunidades política, a sus pueblos, para ejercer el poder para otros (como recientemente, en una situación de dependencia neoliberal, Carlos Menem o Carlos Salinas de Gortari). La *potestas* (el Estado, en último término) era un mecanismo fetichizado de poder despótico contra su propia comunidad política, contra su pueblo (contra la *potentia*). (p. 13)

Ahora bien, en la línea que propone Dussel, entendemos por *corrupción* (*corruptio*), pero de lo internacional, al ejercicio unilateral de la fuerza y el poder en el campo internacional por un actor o un grupo de actores en detrimento de todos los demás,<sup>23</sup> cuya manifestación máxima es la *guerra dominadora*.<sup>24</sup> El hecho de que dicho ejercicio sea de tipo unilateral, o sea, individualista y no comunitario no solo determina la forma (lo óntico) y el sentido del desarrollo de los fenómenos internacionales (y, por lo tanto, su configuración como totalidad ontológica), sino que también repercute en el carácter de validez y legitimidad respecto de los proyectos históricos de las comunidades de vida concretas (comunidades, pueblos y naciones de la Tierra, los ancestros y la naturaleza), en suma, la *comunidad mundial de vida*<sup>25</sup> (lo meta-físico con respecto a lo internacional como totalidad).

23 Debemos tener en cuenta que todo corrupto lo es o por voluntad propia o por persuasión de un corruptor.

24 ¿Será la *paz perpetua* el extremo opuesto de la guerra dominadora?

25 Al concepto *comunidad mundial de vida* lo estamos pensando en diálogo y desde el concepto *comunidad de vida* producido por los pueblos originarios, no solo de Aby Yala sino de todo el mundo no occidental(izado), y trabajado epistemológicamente por Juan José Bautista Segales, Rafael Bautista Segales y Katya Colmenares. En cuanto a la naturaleza como miembro de la comunidad mundial de vida, esta última no debe entenderse solo como *casa común* de la vida, sino como la vida misma y, por lo tanto, fuente originaria de todos los vivientes particulares. En palabras de Colmenares (2022), en las comunidades de vida originarias, es decir, anteriores, alterativas y transmodernas respecto a la Modernidad: “[...] la naturaleza forma parte fundamental e interna de la comunidad, en ese sentido en la comunidad el ser humano se relaciona con la naturaleza en términos de sujeto-sujeto. Es otro paradigma epistemológico completamente distinto. De ahí que la naturaleza se le considere, se le consulte en las decisiones comunitarias y se le respete en toda su dignidad. La naturaleza es sujeto, pero no un sujeto cualquiera, sino que tiene la dignidad de la madre [...]” (p. 49). De allí que desde este otro paradigma epistemológico podemos deducir que la *corrupción internacional* no solo consiste en la imposición de un proyecto internacional individual(ista) sobre el resto de la humanidad, lo cual es absolutamente injusto, sino que dicho proyecto se impone sobre toda la comunidad mundial de vida, es decir, sobre toda la humanidad, los ancestros y la naturaleza. El no reconocer este hecho –por omisión o ingenuidad– no nos convierte en otra cosa más que en cómplices.

Es necesario tener esto en cuenta dado que la corrupción tergiversa el significado y el sentido de lo internacional, haciendo que la teorización y la *praxis* internacional (como puede ser la política exterior de los Estados o las actividades internacionales y transnacionales de otros actores) se vean imposibilitadas de efectuarse coherentemente, conforme las exigencias que impone la realidad histórica mundial.

Veremos más adelante que el ejercicio del poder en el campo internacional no tiene como sede o fuente de su realidad a un actor en particular, sino a la *comunidad mundial de vida*. En este sentido, la corrupción internacional consiste en que un actor o grupo de actores internacionales que deberían ejercer delegadamente el poder mundial-internacional se afirman a sí mismos como sedes o fuentes originarias de dicho poder y del todo internacional. Su contrapartida sería el *ejercicio obediencial* del poder mundial-internacional, el cual consiste en el ejercicio de dicho poder en vista de la producción y reproducción de la vida de la *comunidad mundial de vida* o, al menos, tal como ya hemos señalado, que no vaya en su detrimento.

Como indica Dussel en el texto arriba citado, el caso paradigmático de corrupción internacional en el presente lo objetiva el colonialismo norteamericano, al menos desde 1945 –pero fundamentalmente desde 1991– hasta nuestros días.<sup>26</sup> Desde finales de la Segunda Gran Guerra, Estados Unidos junto a sus aliados estratégicos han ido construyendo progresivamente una totalidad sistémica en términos geoeconómicos, jurídico-normativos, institucionales y geopolíticos que les ha permitido desarrollar, legitimar y justificar la dominación y alienación del resto de la humanidad.<sup>27</sup> El Estado norteamericano y sus aliados, en tanto que actores individuales del campo internacional, se arrogaron la excepcionalidad y el derecho divino de establecer las bases y condiciones sobre las cuales se edificó toda una estructura institucional que les sirve como mediación para el ejercicio efectivo del poder mundial-internacional,

26 En consonancia, el sociólogo e internacionalista francés, Raymond Aron (1963), en su clásica obra *Paz y guerra entre las naciones* ya señalaba que “Estados Unidos era la primera potencia auténticamente mundial, ya que la unificación planetaria del escenario diplomático no tenía precedentes” (p. 25).

27 Nos referimos a la Conferencia de San Francisco, de Yalta, de Potsdam; a la Carta de Naciones Unidas; la Conferencia de París, de Bretton Woods y otras 7 conferencias internacionales que se llevaron a cabo para reconfigurar el mapa geopolítico del mundo post-Segunda Gran Guerra, a saber: Tratados de Paz de París (1947), Tratado de Paz de San Francisco (1951), Tratado de Paz entre Japón y la República de China (1952), Tratado de Estado de Austria (1955), Declaración Conjunta de Japón y la URSS (1956), Tratado de Paz y Amistad entre Japón y la República Popular China (1978), y el Tratado 2+4 (1990).

la cual determina en el presente todos los horizontes de expectativas y márgenes de maniobras de los demás actores, incluyéndose, paradójicamente (y de modo no-intencional) a sí mismos.<sup>28</sup> Este es un claro ejemplo de corrupción internacional.

### ***Sobre el campo internacional, la comunidad mundial de vida, los sujetos y actores internacionales***

Recuperando las reflexiones de Dussel respecto al orden ontológico de lo político, pensamos que todos los fenómenos internacionales tienen como espacio propio el *campo* internacional. En palabras de Dussel (2006):

Esta categoría [de campo político] nos permitirá situar los diversos niveles o ámbitos posibles de las acciones y las instituciones políticas, en las que el sujeto [humano] opera como *actor* de una función, como participante de múltiples horizontes prácticos, dentro de los cuales se encuentran estructurados además numerosos *sistemas* y *subsistemas* [...]. Estos *campos* se recortan dentro de la totalidad del “mundo de la vida cotidiana”. (1.22)

Por nuestra parte, entendemos por *campo internacional* a una totalidad analógica diacrónica siempre abierta constituida por la interrelacionalidad simbiótica de los sujetos miembros de la comunidad mundial de vida. En este sentido, para nosotros, el campo internacional no es una estructura, sistema, orden o régimen, sino la materialidad de la vida sobre la cual se funda toda estructura, sistema, orden o régimen internacional.

Tomando como referencia a Dussel, los hermanos Bautista Segales y Colmenares, pensamos que el campo internacional tiene como sujetos

28 Sin embargo, Estados Unidos no es el primer país (o actor internacional) corrupto con pretensión y capacidad de ser la sede del poder mundial-internacional, sino que existen numerosos casos semejantes. Dejaremos momentáneamente de lado a España, la cual a partir de la invasión colonial-imperial de Abya Yala en 1492 se constituyó, de acuerdo con Dussel (1998), en el primer Estado moderno con pretensión de universalidad mundial, para ocuparnos de la lectura que hace Eduardo Daniel Oviedo (2022). Oviedo sostiene que desde la configuración del Sistema Internacional westfaliano, en 1648, se han configurado al menos ocho órdenes internacionales (con cambios internos) dominados por uno o más Estados: Orden de Westfalia (1648-1714), Orden de Utrecht (1714-1763), Orden de París (1763-1815), Orden de Viena (1815-1919), Orden París-Washington (1919-1945), Orden Bipolar (1945-1991) y finalmente el Orden de primacía estadounidense (1991-2003) y sin hegemonía (2003-presente), aunque actualmente Estados Unidos se encuentra en proceso de desplazamiento del centro de la potestas mundial-internacional producto del ascenso de China. Sin embargo, indica Oviedo, a pesar de haber existido tantos órdenes internacionales solo hubo y aún sigue habiendo un sistema internacional: el sistema westfaliano interestatal.

históricos a las comunidades de vida concretas y, en última instancia, en tanto que sujeto mundial-internacional, a la *comunidad mundial de vida*, entendiendo a esta como la comunidad de seres vivientes, humanos y no humanos, de este y todos los tiempos, que constituyen lo que a partir de Karl Marx y Franz Hinkelammert, Bautista Segales (2014) denomina la *materialidad de la vida* de toda la realidad histórica.

[...] la materialidad de la vida es un presupuesto trascendental de todo acto o hecho histórico, económico o político. La materialidad de la vida, como condición de posibilidad de la vida misma, trasciende todo hecho óptico y hasta ontológico, por eso existe vida, de lo contrario sería imposible todo lo que llamamos vida humana. En este sentido hablamos de la trascendentalidad material de la vida humana, en el sentido de que la materialidad de la vida, que empieza con la producción de los alimentos y termina en la producción de lo que llamamos cultura, trasciende todo presente, está presupuesta en nuestra comprensión tanto del pasado como del futuro; en este sentido, la materialidad de la vida es trascendental”. (p. 165)

Ahora bien, entendemos por sujetos de lo internacional (sujetos internacionales) a las comunidades de vidas concretas (comunidades, pueblos y naciones, los ancestros y la naturaleza) que constituyen la materialidad de la vida de los actores del campo internacional (actores internacionales). En palabras de Rafael Bautista Segales (2017):

El reconocimiento de la inter-dependencia (que no es lo opuesto a la libertad sino lo que funda todo acto libre en cuanto acto responsable) es lo que despierta en el sujeto la afirmación del circuito natural como presupuesto de su propia existencia. [...] El sujeto, como ser natural, es un ser vulnerable y necesitado, por eso mismo no puede nunca concebirse de modo aislado. Su modo de existir es siempre un existir comunitario. Esta es la referencia básica de toda racionalidad que parta del reconocimiento del respeto al circuito natural como condición de la vida misma. (p. 185)

A su vez, entendemos que los sujetos operando como actores internacionales cumplen funciones condicionantes y condicionadas (aunque siempre guardan cierto grado de *exterioridad*) no solo por las lógicas y fuerzas del mismo campo, pues dicho condicionamiento también pro-



viene de otros campos (como el económico, político, jurídico, científico, religioso, cultural, etcétera), sino también por las coyunturas existenciales trascendentales a todo campo: el mundo de la vida cotidiana y lo real de la realidad.

Como hemos indicado, al interior del campo internacional se realizan y actualizan múltiples y diversos tipos de acciones, sistemas, subsistemas, órdenes, regímenes, es decir, instituciones propias de cada una de las actividades humanas (o sea, intersubjetivas) que producen distintos *efectos* más allá del horizonte subjetivo-fronterizo de un sujeto-actor internacional determinado.

Veremos en el siguiente apartado que los actores internacionales (por ejemplo, los Estados modernos) solo son representantes del poder delegado de los sujetos internacionales (miembros de la comunidad mundial de vida) que los constituyen.

Por último, y como nos lo permite descubrir el método analéctico dusseliano, pensamos que dichos sujetos de lo internacional nunca se encuentran determinados completamente por la lógica ontológica del mundo, campo, sistema, subsistema, orden, régimen, actor u acción (aunque esta sea militar de tipo colonial-imperial de dominación) en la que en tanto que actor se encuentra subsumido. Pues, como hemos mostrado, los sujetos de lo internacional son meta-físicos, es decir, siempre guardan *exterioridad* respecto de cualquier totalidad. Esta exterioridad del actor internacional respecto de cualquier totalidad u otro actor se debe, como hemos visto en el apartado relativo al método analéctico, a que los sujetos de lo internacional (el contenido sustantivo y real de los actores) son en sí mismos seres humanos vivientes y culturales; los espíritus de los ancestros y la naturaleza, todos miembros de la comunidad mundial de vida. De tal manera que, en tanto que trascendentales a cualquier totalidad, los sujetos internacionales pueden negar y transformar en todo momento las determinaciones que les son impuestas como normatividad jurídico-positiva, e incluso militar, financiera o comercial.

## Reflexiones sobre la *potentia* mundial-internacional

La teórica de las RR. II. Miryam Colacrai (2001) sostiene que el concepto de *poder* constituye el corazón de las teorías de las RR. II., puesto que aparece como *constante* y es uno de los núcleos duros a partir de los cuales se explican las leyes objetivas que se encuentran en la base del comportamiento de los Estados (y otros actores). En este sentido, y dado que la realidad se formaliza a través de conceptos, tal como sugiere Colacrai, consideramos pertinente comenzar a pensar de modo descolonial el poder en el campo internacional.

Y un ejemplo de pensamiento descolonial lo encontramos en la *Política de la Liberación* de Enrique Dussel. En el primer volumen (2007), subtítulo *Historia mundial y crítica*, el filósofo latinoamericano efectuó una lectura crítica y descolonial del concepto de *poder* político, desde el IV milenio a.C (partiendo del sistema interregional egipcio-mesopotámico) hasta el presente, sumergiéndose en el pensamiento político de filósofos y pensadores de culturas tan diversas como la china, indostánica, semita, helénica, bantú, europea, amerindiana, entre otras. La intención explícita de dicha obra es superar al menos siete *limitaciones* constitutivas del pensamiento político moderno, algo que también consideramos imprescindible hacer en las RR. II., a saber: el helenocentrismo, el occidentalismo, el eurocentrismo, la periodificación de la historia mundial (Edad Antigua, Edad Media y Edad Moderna), el secularismo, el colonialismo teórico y el sentido que tiene América Latina en la Modernidad.

Habiendo realizado este recorrido, Dussel pasa a pensar en el momento ontológico de lo político, es decir, el nivel fundamental, todavía en abstracto y sin contradicciones,<sup>29</sup> algo que el tránsito por la historia de la filosofía política mundial le había demostrado que debía ser pensado en términos de *potentia* y *potestas*.<sup>30</sup> En palabras de Dussel (2009):

[...] la *potentia* es el poder de la comunidad política misma; es la pluralidad de todas las voluntades (momento material) o de la mayoría hegemónica, aunada por el consenso (momento formal discursivo),

<sup>29</sup> Las contradicciones son trabajadas, por decisión metodológica del autor, en el tercer volumen: *Política de la Liberación. Crítica creadora* (2022).

<sup>30</sup> Dussel (2009) entiende por *potentia* al “ser oculto, el poder de la comunidad política misma” y por *potestas* al “fenómeno, el poder delegado por representación, ejercido por acciones políticas a través de instituciones” (p. 59).

y que cuenta con medios instrumentales para ejercer su poder-poder mediaciones (momento de las mediaciones, de factibilidad). Son entonces, por ahora, tres determinaciones esenciales del poder como *potentia*. (p. 60)

Y párrafos más adelante nuestro autor escribe:

La *potentia*, el poder político de la comunidad, se constituye como voluntad consensual *instituyente*: se da instituciones para que mediata, heterogénea, diferenciadamente pueda *ejercerse* el poder (la *potestas* de los que mandan) que desde abajo (la *potentia*) es el fundamento de tal ejercicio (y por ello el poder legítimo es el ejercido por los que mandan obedeciendo a la *potentia*): poder *obediencial*. Al poder político segundo, como mediación, institucionalizado, por medios de representantes, le llamaremos la *potestas*. (p. 61)

Expliquemos con un poco más de detenimiento el contenido de ambos términos, comenzando por lo que Dussel denomina *potentia* o poder en-sí y nosotros *potentia mundial-internacional*, pues consideramos que las comunidades concretas de vida constituyen el ser en-sí de lo internacional como totalidad ontológica.

### ***El poder mundial-internacional como voluntad de vivir***

De modo análogo a la posición tomada por Dussel (2009), consideramos que todo pueblo, comunidad o nación (es decir, toda comunidad de vida concreta en tanto que sujeto de lo internacional y miembro de la comunidad mundial de vida) *quiere vivir*. Todo sujeto del campo internacional, a su vez, tiene *necesidades* materiales y espirituales básicas que, de no satisfacer (de allí el sentido de la economía, la política, la cultura, etcétera), sencillamente moriría. Es por ello por lo que la muerte, sostiene Dussel (2014), está siempre presente y de lo que se trata es de postergarla. De este modo, para vivir las comunidades de vida concretas deben *poder* crear, producir, inventar y saber utilizar las mediaciones necesarias para su sobrevivencia y buen vivir.

¿En qué sentido afirmamos que los sujetos de lo internacional *quieren vivir*? “La *voluntad-de-vida* es la tendencia originaria de todos los seres humanos” (Dussel, 2014, 2.11). Es decir, la voluntad de vida es la

*fuerza* que nos impulsa en tanto que seres humanos a permanecer en vida, a luchar por nuestra existencia, condición de posibilidad material de *poder hacer* cualquier tipo de acción (sea o no internacional), pues sin fuerza es imposible siquiera respirar. Rafael Bautista Segales (2017), desarrollando esta posición, propone que no solo es la humanidad la que posee esta tendencia originaria por vivir, sino que toda la naturaleza y, por último, toda la vida cósmica es voluntad de vida.

En nuestra opinión, y siguiendo a Dussel, el efectuar una acción en el campo internacional por parte de un sujeto de lo internacional (por ejemplo, el tomar las armas para la defensa o el ataque, la construcción de una represa internacional, descubrir una nueva medicina para evitar una pandemia, etcétera) es ya *poder*, algo que convierte a dicha comunidad de vida en un *sujeto-actor activo*. Mientras que el sujeto de lo internacional que no puede hacer determinada acción (por ejemplo, defenderse de una agresión extranjera o alimentarse a sí mismo) es un sujeto que carece de las capacidades o facultades que le permita poder afirmar, producir y reproducir a través de sus propios medios su vida, constituyéndose así en un *sujeto-actor pasivo* de dicho campo.<sup>31</sup>

De esta reflexión deducimos que los sujetos de la comunidad mundial de vida,<sup>32</sup> constituidos en actores activos del campo internacional, buscan (de modo intencional o no-intencional) organizar y promover la producción, reproducción y aumento de la vida, sea a través de proyectos internacionales individuales (corruptos) o comunitarios (obedienciales).

### ***El consenso racional entre comunidades de vida concretas***

Las voluntades de los miembros de la comunidad mundial de vida, es decir, de los sujetos de lo internacional (comunidades, pueblos y naciones, los ancestros y la naturaleza), siguiendo analógicamente a Dussel (2006), pueden perseguir *intereses individuales* (“intereses nacionales”, en términos geopolíticos) o *comunitarios*. Si los intereses se contraponen unos con otros, las fuerzas de sus voluntades se niegan a sí mismas sin llegar nunca a producir positivamente un desarrollo res-

---

31 Las “superpotencias” centrales que no cuentan con las capacidades materiales para satisfacer las necesidades vitales de su pueblo son actores que poseen poder prestado y necesitan subsumirlo de la periferia.

32 Queda pendiente para un próximo trabajo desarrollar la idea de la comunidad mundial de vida como hiperpotencia mundial, contenido del momento crítico y creativo de una perspectiva liberadora en RR. II.

pecto de un proyecto internacional común, es decir, analógico. Mientras que si los intereses de los actores del campo internacional se articularan estratégicamente entre sí en un *proyecto internacional común*, teniendo como fundamento la voluntad de vida de todas las comunidades de vidas concretas, y en última instancia de la comunidad mundial de vida, conseguirían constituir una mayor *fuerza* para poder llevar adelante un verdadero proyecto histórico de carácter estratégico a escala mundial-internacional. En este sentido, señala Rafael Bautista Segales (2017):

El tener por horizonte a la vida significa el caminar en plenitud, es decir, el *con-vivir en comunidad*; pero *con-vivir* no es solo juntarse sino producir *comunidad*. Por eso la comunidad no es algo *dado* sino algo *que se produce*, que *deviene* comunidad. La vida *pide* ser comunidad, porque solo siendo comunidad la vida se realiza. La vida entonces posee su propia normatividad, no proviene de la casualidad ni se expande ni se procrea por casualidad. (p. 186)

Para lograr esta vida plena en comunidad consideramos preciso llegar a consensos internacionales a través de lo que Dussel (1998) denomina *participación simétrica* de todos los sujetos internacionales en la comunidad de comunicación mundial-internacional (lo cual implicaría la reconfiguración no solo de la ONU, del orden internacional, incluso del sistema internacional, sino también de los núcleos ético-míticos desde los cuales todas estas mediaciones modernas tienen sentido). Dicho consenso internacional, en semejanza con lo que enseña Dussel (2006) con respecto al consenso político, creemos que solo puede producirse de modo positivo a través de argumentos racionales que permitan establecer una convergencia de voluntades, razones y deseos que tienda hacia un horizonte común, analógico. En palabras de Rafael Bautista Segales (2017):

En ese sentido, una “acción racional” *con arreglo a la vida*, parte del reconocimiento del circuito natural como la *reciprocidad* establecida entre ser humano y naturaleza; *reciprocidad* que entra en correspondencia con las estructuras propias de la vida, afirmándola y renovándola para, de ese modo, afirmar y renovar la propia existencia. La posibilidad de la vida se hace responsabilidad humana; por eso la relación *Madre-hijo*, implica una delegación que se adquiere como vocación humana: la vida es algo que se *cría*, pero para *criar* la vida hay que

dejarse criar por ella. El *sujeto* ya no está solamente *sujeto a*, sino que, de *estar sujeto*, produce una re-ligación consciente con la vida toda: se hace *criador*, eso le vuelve creador. (p. 189)

De lo contrario, es decir, sin llegar a consensos internacionales, la *consistencia de la unidad común* entre sujetos-actores del campo internacional no tendría la solidez necesaria para resistir y defenderse de los ataques de los *disidentes* (internos o alterativos), y mucho menos para poder crear las instituciones necesarias que permitan desarrollar la gobernabilidad mundial-internacional de modo eficaz y así criar la vida de la comunidad mundial de vida.<sup>33</sup>

Sin embargo, es preciso tener siempre en cuenta que el despliegue del poder mundial-internacional, de modo semejante al poder político dusseliano, no finaliza en el mero consenso internacional de afirmar un proyecto común en vista de la producción y reproducción de la vida. Dicho consenso ahora debe objetivarse en la realidad histórica, siendo para ello necesario tener en cuenta lo que Hinkelammert (1984) denomina *principio de imposibilidad* y Dussel (2009) la *factibilidad* del poder.

### ***La factibilidad estratégica del poder mundial-internacional***

Avanzando en la reflexión, pensamos que para que los sujetos de lo internacional tengan poder efectivo no alcanza solo con tender a afirmar la vida de modo discursivo y consensual, sino que dicha afirmación debe objetivarse a través de procedimientos y mediaciones que sean posibles de realizar. Estas mediaciones, señala Dussel (2011), “no son otra cosa que aquello que empuñamos para alcanzar el objetivo final de la acción” (2.3.1.1), o sea, son las instituciones que todo sujeto-actor de lo internacional constituye en relación con los otros en vista de la producción y reproducción racional, en última instancia, de sus vidas individuales-grupales (ejercicio *corrupto* del poder mundial-internacional) o comunitarias (ejercicio *obediencial*).

De lo hasta aquí expuesto, y retomando analógicamente a nuestro filósofo de la liberación, consideramos que la comunidad mundial de vida

---

33 Este tipo de diálogo en vista del consenso es el que propone, por ejemplo, el vicepresidente del Estado Plurinacional de Bolivia, el *jilata* David Choquehuanca, a través del principio deontológico denominado *aruskipasip'xañanakasakipurakispawa* (principio del Vivir Bien, que en lengua castellana se lo podría traducir como “la obligación de comunicarnos y dialogar”).

es la sede originaria del poder mundial-internacional. Esto se debe a que la comunidad mundial de vida es, como hemos indicado, la materialidad de la vida de todos los sujetos-actores internacionales que para *poder vivir* buscan *consensos internacionales* individuales-grupales (corruptos) o comunitarios (obedienciales) que posibiliten unir estratégicamente la mayor cantidad de fuerzas posibles para la construcción de instituciones objetivas pertinentes para la realización de los proyectos acordados. De lo contrario, dicho poder se mantendría como mera potencia (es decir, en-sí, indeterminado y solo como una posibilidad latente). En otras palabras, el poder mundial-internacional solo se concretiza en la realidad histórica al actualizarse objetivamente en acciones e instituciones fenoménicas, o sea, empíricamente constatables.

De esta reflexión nos parece importante recoger la idea de que si la comunidad mundial de vida es la sede del poder mundial-internacional en-sí, es decir, la *potentia* de lo internacional, entonces, las acciones e instituciones que producen y reproducen los actores internacionales en el campo internacional constituyen la *potestas* o, siguiendo a Dussel (2009), el poder *fuera-de-sí*. Es justamente en este proceso de *objetivación* del *poder* mundial-internacional cuando se produce la *escisión ontológica*<sup>34</sup> a la que ya nos hemos referido, entre, por un lado, la sede fundamental del poder mundial-internacional (la comunidad mundial de vida constituida por las comunidades, pueblos y naciones de la Tierra, los ancestros y la naturaleza) y, por otro, la objetividad internacional organizada en instituciones explícitas o implícitas.

## Reflexiones sobre la potestas internacional

Ahora bien, de lo que se trata en este apartado es de reflexionar sobre la *potestas* internacional, es decir, los niveles institucionales del ejercicio del poder mundial-internacional.

Siguiendo a Dussel (2006, 2009), trabajaremos sobre tres posibles *niveles* arquitectónicos, o sea, estructurales, dentro de los cuales podremos pensar todos los fenómenos que acontezcan en el campo interna-

---

34 Decimos *escisión ontológica* pues el ser como *potentia* (la comunidad mundial de vida) deviene en ente como *potestas* (la configuración histórica del campo internacional: sistemas, órdenes, regímenes, actores, etcétera).

cional. El primer *nivel* refiere a las *acciones internacionales estratégicas*; el segundo a las *instituciones materiales* (constituida por las instituciones materiales, formales y de factibilidad); y el tercero codetermina a los dos niveles anteriores y refiere a los *principios normativos implícitos* (sin última instancia) de cualquier totalidad internacional: el *principio material* de afirmación de la vida, el *principio formal* de consenso racional, y el *principio de factibilidad* estratégica. Ocupémonos, al menos mínimamente, de cada uno de estos niveles.

### ***Sobre la acción internacional estratégica***

Como hemos indicado a lo largo de estas reflexiones, la acción internacional estratégica refiere a la *praxis* que el sujeto internacional actualiza en tanto que actor en el campo internacional. A su vez, este tipo de acciones no son ni ejecutadas ni experimentadas por objetos, pues, como hemos mostrado en el apartado relativo al método analéctico, aunque a la vista aparezcan entes (actores, instituciones, normas, protocolos), quienes realmente constituyen la sede y fuente legítima del poder mundial-internacional son las personas, es decir, los seres humanos, los ancestros y la naturaleza.

En el campo internacional los actores internacionales nunca se enfrentan a meras estructuras determinadas e inertes (es decir, ópticas, fenoménicas, o sea, sin vida), las cuales poden conocerse y gestionarse desde la razón instrumental. Muy por el contrario, al estar constituidos por sujetos vivientes trascendentales a la totalidad internacional, sus acciones siempre pueden tener como respuesta no solo efectos sino también reacciones completamente inesperadas e insospechadas.

En este sentido, y debido a que los sujetos y actores internacionales muchas veces pueden tener intereses contrapuestos, creemos que el representante delegado del poder mundial-internacional debe ejercer una *praxis* internacional fundada sobre una racionalidad práctico-estratégica, de modo análogo a lo que sostiene Dussel (2009), que le permita establecer relaciones internacionales basadas en principios normativos tendentes a que todos los sujetos y actores (o la mayoría hegemónica) logren cumplir sus proyectos internacionales.



## ***Sobre las instituciones internacionales de la esfera material, formal y de factibilidad***

Como hemos indicado, Dussel (2006) sostiene que el nivel de las instituciones políticas está constituido por tres *esferas* distintas (material, formal y de factibilidad), desde las cuales el actor internacional busca producir una acción estratégica en el campo político. Por nuestra parte, creemos pertinente subsumir esta conceptualización en nuestras reflexiones, pues nos permitirá contornear de mejor modo la fisonomía objetiva de la arquitectónica de la realidad internacional. Sin embargo, y por cuestiones de espacio, solo nos atenderemos a enunciar el contenido e intencionalidad de estas esferas, sin avanzar en mayores reflexiones, ya que en esta ocasión nos interesa explayarnos un poco más sobre los principios normativos implícitos del campo internacional, materia del próximo apartado.

La primera *esfera*, señala Dussel (2009) tiene por objetivo funcionalizar la producción, reproducción y aumento del *contenido* de las acciones e instituciones, en nuestro caso internacionales, es decir, la vida de la comunidad mundial de vida. La segunda *esfera* refiere a las instituciones procedimentales-normativas de legitimación basada en consensos, coordinación de proyectos e ideas comunes. La tercera *esfera* es la de las instituciones que permiten la realización empírica, fáctica y concreta de las dos anteriores: las instituciones estratégicas.

El teórico de las RR. II. que no tenga conciencia respecto de estas *tres esferas* del campo internacional, a pesar de contar con la distinción clásica que sistematizó José Pastor Ridruejo (1996)<sup>35</sup>, corre el riesgo de perderse en los complejos y poblados laberintos del campo internacional.

## ***Sobre los principios normativos del campo internacional: hacia una ética de las relaciones internacionales***

En este apartado nos toca reflexionar sobre cómo evitar que la *postestas internacional* se corrompa y funcione como mediación de algunos actores internacionales egoístas en detrimento de la comunidad mundial de vida. Ahora bien, somos conscientes de las estructuras objetivas

---

35 Quien las distingue según el tipo de *participación* (universales o restringidas), la *materia* (competencia general o específica) y *método* de cooperación (coordinación, control, operacionales y de integración).

y subjetivas que se imponen como coeficiente de adversidad ante cualquier proyecto de transformación de la realidad; no obstante, creemos fundamental que al menos los representantes del poder delegado de los sujetos de las relaciones internacionales tengan como criterio de racionalidad de todo acto internacional lo que Dussel (2009) denomina *principios normativos* de la política y nosotros *principios normativos* de las relaciones internacionales.

En RR. II. existen diversas posiciones con respecto a la utilidad de la ética a la hora de diseñar y desplegar fácticamente acciones internacionales. Las escuelas realistas tradicionales consideran que la ética debe quedar en un segundo plano, pues de lo que se trata es del cumplimiento objetivo de los intereses del actor internacional (el *interés nacional*), de tal manera que el criterio racional fundamental es el de *utilidad*. Los idealistas, por su parte, consideran que la ética es importante (identificándola con la moral formal) y de allí que abogan por la objetivación de instituciones y normas fundadas sobre valores morales (modernos y occidentales), implícitos o explícitos, anclados siempre sobre la visión de la realidad histórico-cultural del sujeto-actor o institución internacional que opere en el campo internacional –en palabras de Puig– como *repartidor supremo*. Los reflectivistas, en su mayoría posmodernos y posestructuralistas, difícilmente consideren a la ética como una mediación útil en las relaciones internacionales, ya que para unos no existen principios universales y cada actor tiene un mundo individual, mientras que para otros la ética no es más que la reproducción subjetiva e intersubjetiva de determinaciones impuestas por la estructura del sistema internacional.

En su *Ética de la Liberación*, Dussel (1998) postula la existencia de tres principios éticos universales que, por ser universales, regulan el comportamiento humano de modo implícito (funcionando como *exigencias*) en cada uno de los subcampos concretos de la realidad: *a*) el principio *material* de afirmación de la vida; *b*) el principio *formal* de la validez intersubjetiva y *c*) el principio de *factibilidad* estratégica. Sin embargo, en la política, y particularmente en las relaciones internacionales, dichos principios éticos se deducen de la misma condición humana: el ser seres vivientes miembros de una comunidad de vida. De allí que estos principios operan como obligaciones normativas implícitas (sin última instancia) en todo ámbito o dimensión de la realidad humana (y no humana) tornándose imprescindible para el coherente funciona-

miento de la realidad internacional que sean subsumidos en la *praxis* de los actores del campo internacional. Indiquemos al menos algunos puntos sobre estos tres principios normativos que propone la ética de la liberación sin entrar todavía –por cuestiones de espacio– en las posibles codeterminaciones y contradicciones entre ellos.

Hemos dicho que el campo internacional está fundado sobre la materialidad de la vida de los sujetos internacionales miembros todos de la comunidad mundial de vida. En este sentido, los sujetos de lo internacional deben crear las instituciones pertinentes para producir y reproducir sus vidas a escala singular o comunitaria en subcampos como el económico, ecológico y cultural.

De modo análogo al principio material de la política enunciado por Dussel (2009), entendemos por principio material de la *praxis* internacional a la obligación subjetiva-intersubjetiva del representante al que se le ha delegado el ejercicio del poder mundial-internacional de producir, mantener y aumentar la vida inmediata de los sujetos del campo internacional (las comunidades de vida concretas), “cuyo límite –sostiene Dussel– es el planeta Tierra y la humanidad en su conjunto, en el presente y hasta en el lejano porvenir” (9.33); en nuestra opinión, y siguiendo a los maestros Bautista Segales y Colmenares, el límite es la comunidad mundial de vida.

A su vez, para poder afirmar la vida a través del cumplimiento del principio material de la *praxis* internacional necesariamente se debe llegar a consensos racionales a través de instituciones formales que constituyan en legítimas las decisiones acordadas. Es en este sentido que Dussel (2009) habla del *principio democrático*, el cual debe obligar subjetiva e intersubjetivamente al representante delegado del poder mundial-internacional a

[...] operar políticamente siempre de tal manera que toda decisión de toda acción, de toda organización o de las estructuras de una institución (micro o macro), en el nivel material o en el sistema formal del derecho (como el dictado de una ley) o en su aplicación judicial, es decir, en el ejercicio delegado del poder obediencial, sea fruto de un proceso de acuerdo por consenso en el que puedan de manera más plena *participar los afectados* (de los que se tenga conciencia); dicho

acuerdo debe decidirse *a partir de razones* (sin violencia) con *el mayor grado de simetría* posible de los participantes, de manera pública y según la institucionalidad (democrática) acordada de antemano. La decisión así tomada se impone a la comunidad y a cada miembro como un *deber político*, que normativamente o con exigencia práctica (que subsume como político al principio moral formal) *obliga legítimamente* al ciudadano. (10.15)

Por último, el *principio de factibilidad internacional* refiere, de acuerdo con Dussel (2006), a la obligación normativa del representante delegado del poder mundial-internacional de realizar *empíricamente* en el campo internacional aquello que previamente se ha consensuado racional y argumentativamente en vista de la afirmación material de la vida. De lo que se trata, entonces, es de hacer estratégicamente lo posible y no lo imposible, sobre todo, cuando la coyuntura complejiza el cumplimiento de algunos de los otros principios.

## **Reflexiones sobre el ejercicio delegado del poder mundial-internacional: hacia una histórica de la potestas internacional**

En este último apartado quisiéramos reflexionar acerca del modo en que históricamente se produjo la objetivación de la actual *potestas internacional moderna*.

Hemos indicado que solo cuando el poder mundial-internacional se ha institucionalizado objetivamente en la *potestas internacional*, se puede afirmar que los sujetos de la comunidad mundial de vida delegaron la responsabilidad del ejercicio de dicho poder al actor internacional instituido. Es el actor internacional quien ejerce *efectivamente* el poder mundial-internacional determinando a través de su accionar la configuración del sistema, los órdenes, regímenes e instituciones constitutivas de la realidad internacional.

Ahora bien, es un hecho que la comunidad mundial de vida no estuvo articulada como totalidad ni política ni jurídicamente desde siempre, es más, desde nuestra perspectiva nunca ha sido sujeto consciente ni autoconsciente, ni siquiera hoy.<sup>36</sup> En un origen histórico la *potestas* fue

<sup>36</sup> Y este es precisamente el reto: producir las condiciones de posibilidad de la toma de conciencia y auto-

fundamentalmente ecológica, económica (en sentido amplio), militar, cultural y espiritual (representada por la interacción formal e informal entre jefes políticos y militares, guerreros, comerciantes, sacerdotes, místicos y sabios, agricultores y pastores de diversas comunidades de vida concreta, pero también entre las ancestralidades espirituales y, sobre todo, la naturaleza como sujeto-vida). Pero, con el tiempo, las instituciones de interacción entre los pueblos y comunidades de la Tierra se han ido complejizando y normativizando, pasando de los sistemas de relaciones locales, a los regionales e interregionales (entretrejidas en su mayoría por relaciones de parentesco y, en el caso particular de las comunidades políticas europeas, efectivizadas en la gestación de hijos hombres-blancos-heterosexuales para la reproducción del linaje imperial a través de la violación sistemática de mujeres de las aristocracias) hasta arribar a lo que Grosfoguel (2016) denomina *civilización-sistema-mundo-moderno/colonial*. No obstante, sería un error afirmar que el despliegue histórico de la comunidad mundial de vida arribó por sí y desde sí al actual sistema-mundo moderno/colonial, es decir, como si se tratara de un devenir teleológico de la “Historia Universal”.

Al respecto, Dussel (1998) sostiene que han existido al menos *cuatro* estadios del sistema interregional: 1) el egipcio-mesopotámico (desde el IV milenio a.C), 2) el indoeuropeo (desde XX siglos a.C), 3) el asiático-afro-mediterráneo (desde el siglo IV d.C), y el sistema mundo (desde 1492 d.C, hasta nuestros días). Solo a partir del des-enclaustramiento de Europa en 1492 (respecto del muro comercial, político, militar, cultural, epistemológico, etcétera, impuesto por el mundo árabe y la China), a través de la expansión colonial-imperial, es que se ha ido configurando de modo cada vez más sofisticado el sistema-mundo moderno/colonial vigente.<sup>37</sup>

---

consciencia de toda la humanidad, los ancestros y la naturaleza, de ser sujetos mundiales y trascendentales, para desde dicha autoconsciencia común desplegar material, formal y fácticamente la voluntad de vivir a escala mundial. La coyuntura histórica nos exige estar a la altura de los acontecimientos pasados, presentes y futuros, y ser capaces de constituir una institucionalidad mundial pluriversal (*potestas pluriversal*) en vista de la afirmación, producción y reproducción de la vida de toda la humanidad y de la naturaleza.

37 Sostiene Dussel (2000) que la “determinación fundamental del mundo *moderno* [consiste en] el hecho de ser (sus Estados, ejércitos, economía, filosofía, etc.) ‘centro’ de la Historia Mundial. Es decir, nunca hubo empíricamente Historia Mundial hasta el 1492 (como fecha de iniciación del despliegue del ‘Sistema-mundo’). Anteriormente a esta fecha los imperios o sistemas culturales coexistían entre sí. Solo con la expansión portuguesa desde el siglo XV, que llega al Extremo Oriente en el siglo XVI, y con el descubrimiento [*sic*] de América hispánica, todo el planeta se torna el ‘lugar’ de ‘*una sola*’ *Historia Mundial* (Magallanes-Elcano da la vuelta de circunvalación a la tierra en 1521)” (p. 27).

Este último sistema, señala Dussel (2022), se encuentra articulado por relaciones internacionales dialécticas de tipo óntico-individualistas, es decir, cosificadoras, egoístas y profundamente corruptas, lo que Marx y el pensamiento crítico denominan *relaciones sociales*. Este tipo de relaciones se producen y reproducen teniendo como contenido de la racionalidad lo que Hinkelammert (2018) denomina el “cálculo de utilidad individual” (p. 27) a escala planetaria, algo completamente distinto a la lógica de la complementariedad en la reciprocidad de la que hablan nuestros pueblos originarios.<sup>38</sup>

Con respecto a la especificidad de este tipo de relaciones sociales, Bautista Segales (2014) sostiene:

Cuando el capitalista llegó a América Latina, como muchos saben hoy, este continente estaba poblado de pueblos y naciones cuya forma y estructura de vida estaba profundamente atravesada por relaciones comunitarias de vida, al interior de las cuales no existían el tipo de relaciones típicas de las sociedades modernas, es decir, no existía el individuo separado o enfrentado a otro individuo propietario de cosas enajenables como competidor, pero tampoco los seres humanos estaban enfrentados a la naturaleza como cosa u objeto. La forma “social” de vida no existía, no solo porque, como estructura, no se concebía al interior de estas culturas y civilizaciones, sino porque su forma de producción y reproducción de la vida no producía este tipo de relaciones sociales sino relaciones comunitarias. (pp. 213-214)

Desde esta perspectiva, pensamos que a partir de la configuración de la civilización-sistema-mundo-moderno/colonial se impuso a escala planetaria un tipo de subjetividad e intersubjetividad colonial-imperial, blanca, heterosexual y cristiana que se asienta sobre la corporalidad, la lógica y racionalidad del individuo (ego) moderno (social), determinándole el horizonte valorativo y el modo de relacionarse prácticamente con todo/s lo/s demás. Esto que se torna evidente al nivel del *cara a cara* interhumano (relaciones fetichizadas) también se reproduce de modo analógico en el horizonte mundial-internacional. De allí que, siguien-

---

38 Al respecto de esta lógica, sostiene R. Bautista Segales (2017): “El dar-se no es objeto de cálculo y la complementación no es algo que determino sino la resultante de un dar-se incondicional, por eso hablamos de *complementariedad en la reciprocidad: yo soy si Tú eres* (el acento no se encuentra en el ego sino en el otro de la reciprocidad)” (p. 186).

do a Ramón Grosfoguel (2006), la modernidad (entendida como una civilización de muerte cuya cosmovisión es la del dualismo/cartesiano destructor de la vida) se haya estructurado desde su origen a partir de jerarquías globales de dominación y explotación integradas históricamente, desde los cuales el sistema internacional y el orden internacional vigente tienen pleno sentido, a saber: una formación de clase global particular donde van a coexistir y organizarse una diversidad de formas de trabajo como fuente de producción de plusvalía; una división internacional del trabajo del centro y la periferia;<sup>39</sup> un sistema interestatal de organizaciones político-militares controladas por hombres europeos; una jerarquía racial/étnica global que privilegia a los europeos; una jerarquía global de género que da primacía a los hombres; una jerarquía sexual que otorga primacía a los heterosexuales; una jerarquía espiritual que da primacía a los cristianos; una jerarquía epistémica que privilegia el conocimiento y la cosmogonía occidentales; una jerarquía lingüística de las lenguas europeas; entre otras.<sup>40</sup>

La naturalización de este tipo de relaciones y su reproducción en la *praxis* cotidiana, siguiendo a Bautista Segales, contribuyó a la producción de las condiciones de posibilidad para la irrupción de un tipo de subjetividad (egoísta, ególatra y egocéntrica) que se desarrolló primero en Europa occidental (con la invasión y conquista del Al-Ándalus, tal y como señalan Javier García Fernández y Grosfoguel), pero que se produjo y reprodujo sistemáticamente a través de las comunidades, pueblos y naciones del mundo (comunidades de vida concretas) amerindianas, africanas y asiáticas, hasta el punto de objetivarse en la sociedad moderna constitutiva del Estado moderno militar y represivo actual,<sup>41</sup> actor fundamental de la arquitectónica del sistema internacional vigente. En otras palabras, este tipo de sujeto moderno se desarrolló subjetiva y ob-

39 En términos económicos, Dussel (2022) sostiene: “La relación social internacional de dominación entre burguesías nacionales determina entonces la transferencia de valor en la competencia mundial” (p. 606). Párrafos más adelante agrega: “hablar de transferencia de plusvalor de la periferia hacia el centro es hablar de robo de *vida humana* objetivada: *trabajo vivo* extraído a los países pobres, y pobres porque expoliados” (p. 617).

40 Esto se torna evidente cuando atendemos los prejuicios de los intelectuales eurocéntricos respecto a lo que se encuentra *más allá* de los Pirineos. En este sentido, Puig (1975) sostiene que a los internacionalistas eurocéntricos decimonónicos les “repugnaba la idea de considerar a Estados asiáticos y africanos en pie de igualdad con los europeos”, (p. 60). Por ello les otorgaban a los otros pueblos y comunidades del mundo el estatuto de *bárbaros* y *salvajes*, dándole a los asiáticos “un reconocimiento político parcial”, y a los africanos “un reconocimiento político natural o puramente humano” (p. 61).

41 Afirma Dussel (2011): “El arte militar o la técnica de la violencia racionalizada es la esencia última y más precisa de la *praxis* de dominación imperial” (3.1.5.4).

jetivamente hasta producir una macro-institución político-legitimadora, reguladora y capaz de direccionar el proceso de internacionalización y mundialización del sistema internacional que surgió de los tratados de Paz de Westfalia de 1648 (la *potestas* internacional moderna).

En esta coyuntura histórica, sostiene Katya Colmenares (2022):

[...] surge el modo de producción capitalista con su inherente pulsión a la destrucción de la vida comunitaria tal y como lo señala Marx. En su lugar comenzará la instauración de la sociedad moderna, a través de un proceso con el cual va arrancando a los singulares de las comunidades para integrarlas en una nueva construcción intersubjetiva: la sociedad moderna, la cual está cifrada o construida a partir de individuos que buscan su propio interés, contrariamente a la comunidad, donde tenemos una subjetividad que vela por el bienestar común. (p. 44)

Poco más de siglo y medio después de haberse concretado la invasión de nuestro continente, luego de la firma del Tratado de Osnabrück y el Tratado de Münster<sup>42</sup> –y recién iniciada lo que Dussel (2007) denomina *segunda Modernidad temprana* (1630-1789)– los vencedores de ambas guerras político-religiosas instituyeron las bases jurídico-normativas sobre las cuales no solo se erigieron formalmente los nuevos actores internacionales, es decir, los Estados modernos (que ya existían en la práctica desde 1492, siendo España el primero de ellos),<sup>43</sup> sino que también *coordinaron* sus fuerzas y acciones generando así un sistema internacional (con instituciones formales e informales de tipo material, procedimental y de factibilidad) que les permitió proyectarse corruptamente a escala mundial.

42 El Tratado de Osnabrück formaliza el fin de la *guerra de los treinta años* entre el Sacro Imperio Romano Germánico en alianza con el Papa, por un lado, y más de 350 Estados nacientes que luchaban por su autodeterminación (soberanía), por el otro. A su vez, el Tratado de Münster formaliza el fin de la *guerra de los ochenta años* entre el Reino de España y los Países Bajos, comunidad política que logró su independencia. Estos tratados son fundamentales no solo para la historia de Europa, sino porque constituyen la piedra angular (*pietra nigra*) del derecho internacional moderno que Occidente logró imponer por medio del imperialismo y la colonización: el sistema internacional a escala mundial.

43 En este sentido, Dussel (2021) sostiene: “Nosotros creemos que en el siglo XVI se produce el verdadero origen de la Modernidad. España, con el casamiento de Isabel de Castilla y Fernando de Aragón, se convierte en el primer Estado moderno europeo y unificado. Suele ser criticada por la existencia de la Inquisición, entendida como una institución feudal, pero sostengo que la Inquisición es el primer servicio de inteligencia moderno, es decir, un aparato de Estado”. Y más adelante afirma: “España es, entonces, el primer Estado moderno que funda la centralidad geopolítica del Atlántico y explota durante tres siglos a las ‘indias occidentales’” (p. 57).



Es así como la historia de las relaciones internacionales concibe el surgimiento del sistema internacional y los diversos órdenes internacionales. En cuanto al sistema internacional, este está constituido por *a*) una pluralidad de actores interrelacionados de modo complejo que reconocen (formalmente) el principio de *soberanía territorial e igualdad jurídica*; *b*) un *campo de acción e interacción* (también formalmente) descentralizado y atomizado en unidades diferenciales yuxtapuestas debido a la “ausencia” de una entidad supranacional, lo cual *c*) determina a las partes a *coordinar* (pretensión) sus acciones externas (equilibrio de poderes; normas y prácticas del derecho internacional moderno burgués). Ahora bien, para que se produzca un cambio *de* sistema debería transformarse uno de estos tres elementos constitutivos (actores, campo internacional descentralizado y principio ordenador), tal como sucedió, siguiendo a Oviedo (2022), con el sistema medieval europeo y el sistema tributario chino. En este sentido, cambiar hoy de sistema implica un proceso de liberación y revolución de todas las estructuras objetivas y subjetivas imperiales-coloniales que cargamos las comunidades concretas de vida y, en última instancia, la comunidad mundial de vida (a no ser que el cambio de sistema lo hagan las empresas transnacionales y los organismos financieros, tal y como parece estar ocurriendo).

En cuanto al *orden internacional*, señala el historiador de las RR. II. Oviedo (2022) que este es dinámico y refiere a la posición de los actores en el campo internacional y la configuración de relaciones de fuerza que se produzcan y reproduzcan en un tiempo histórico determinado. La transformación histórica de dicho orden sucede a partir de la variación de la concentración de fuerza (y no de poder) con la que cuente un actor o grupo particular (es decir, según sus capacidades materiales o inmateriales); la proliferación de nuevos actores debido a la disgregación de actores más grandes (como la destrucción de los imperios, los procesos de descolonización y emancipación de las comunidades, pueblos y naciones periféricas respecto a los centros metropolitanos, etcétera). En este sentido, puede haber cambios *de* orden (cambios en la distribución de la fuerza y en las bases normativas) y cambios *en* el orden (desplazamiento del eje geopolítico). Ya hemos indicado que desde 1648 hasta el presente se han sucedido al menos ocho órdenes internacionales, pero aún no ha habido ningún cambio de sistema internacional.

De lo hasta aquí expuesto podemos deducir que la *potestas* internacional moderna se configuró formalmente en la segunda Modernidad temprana (relativa a las cristiandades del norte de Europa) y tiene como antecedente inmediato poco más de 150 años de acumulación originaria capitalista, explotación y dominación del ser humano y la naturaleza, división racial/sexual del trabajo, imposición del ego moderno y de relaciones sociales (modernas) en detrimento de las relaciones comunitarias, destrucción de estructuras políticas, jurídicas y administrativas de representación internacional no-occidentales, etcétera. A pesar de la configuración y reconfiguración de tantos órdenes internacionales las comunidades de vida concreta todavía no han aparecido como sujetos ni como actores protagonistas del campo internacional. En nuestra opinión, esto se debe –entre otros condicionantes– a la esencia del sistema internacional y no al orden. Hemos indicado que este último puede cambiar de fisonomía sin problema (puede ser unipolar, bipolar, tripolar, multipolar o sin fisonomía), pero esto no cambia el hecho de que los actores, la estructura normativo-jurídica y los principios de cooperación continúen siendo los mismos que diseñó e impuso de modo uni-versal la Europa occidental imperial-colonial (a partir de sus núcleos ético-míticos, cosmovisiones y racionalidades).

En el presente observamos fuertes tendencias al cambio de sistema (y no solo de orden), pero no en vista de la irrupción de las comunidades de vida concretas ni mucho menos de la comunidad mundial de vida, sino, más bien, de sujetos individuales con conciencia moderna que actúan en el campo internacional bajo la fisonomía institucional de actores internacionales transnacionales y financieros. ¿Qué haremos en tanto que comunidades de vida concretas para revertir esta situación? ¿Profundizaremos la toma de autoconciencia de ser sujetos de la comunidad mundial de vida y desplegaremos el poder mundial-internacional obediencial en vista de la producción y reproducción de la vida? ¿O desaprovecharemos una oportunidad histórica única de liberación en cinco siglos?

Ofrecemos estas reflexiones como un esbozo ontológico de la realidad internacional, pues ahora de lo que se trata es de reflexionar sobre la crítica a dicha ontología desde la alteridad históricamente exteriorizada: las comunidades de vida concretas y, en el momento decisivo, desde la comunidad mundial de vida.

## Bibliografía

- Aron, R. (1963). *Paz y guerra entre las naciones*. Revista de Occidente, Madrid.
- Bautista Segales, J. J. (2010). *Ética y crítica en Hinkelammert: introducción al pensamiento crítico de Franz J. Hinkelammert* [tesis de maestría, Universidad Nacional Autónoma de México]. Repositorio institucional: <https://repositorio.unam.mx/contenidos/199435>
- Bautista Segales, J. J. (2014). *¿Qué significa pensar desde América Latina? Hacia una racionalidad transmoderna y postoccidental*. Akal, Madrid.
- Bautista Segales, J. J. (2018). *Dialéctica del fetichismo de la modernidad. Hacia una teoría crítica del fetichismo de la racionalidad moderna*. Ediciones yo soy si Tú eres, 2da. ed., La Paz.
- Bautista Segales, R. (2017). *Del mito del desarrollo al horizonte del “vivir bien”. ¿Por qué fracasa el socialismo en el largo siglo XX?* Ediciones yo soy si Tú eres, La Paz.
- Bautista Segales, R. (2019). *El tablero del siglo XXI. Geopolítica descolonial de un Nuevo Orden post-occidental*. Ediciones yo soy si Tú eres, La Paz.
- Colacrai, M. (2001). “Discusiones teóricas en torno al Poder en las Relaciones Internacionales”, en Colacrai, Miryam (comp.). *Relaciones Internacionales. Viejos temas, nuevos debates*. Ediciones CERIR, Rosario, (pp. 16-49).
- Colmenares, K. (2022). “Hacia una ciencia para la vida”, en Herrera, F. F, et al. *Pensar la ciencia de otro modo: propuestas y desafíos de(s) coloniales para una Venezuela soberana* (Colección Pensar como País). Ediciones Mincyt, Caracas, (pp. 39-53).

- Dussel, E. (1974). *Método para una filosofía de la liberación. Superación analéctica de la dialéctica hegeliana*. Sígueme, Salamanca.
- Dussel, E. (1979). *Filosofía ética latinoamericana: política latinoamericana. Antropológica III*. Universidad Santo Tomás, Bogotá.
- Dussel, E. (1994). *1492 el encubrimiento del otro: hacia el origen del mito de la Modernidad*, Plural editores, La Paz.
- Dussel, E. (1998). *Ética de la Liberación en la edad de la globalización y de la exclusión*. Trotta, Madrid.
- Dussel E. (2000). “Europa, modernidad y Eurocentrismo”, en Lander, E (comp.) *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*. CLACSO, Buenos Aires.
- Dussel, E. (2006). *20 tesis de política*, Siglo XXI, Ciudad de México.
- Dussel, E. (2007). *Política de la Liberación. Historia mundial y crítica*. Trotta, Madrid.
- Dussel, E. (2009). *Política de la Liberación. Arquitectónica*. Trotta, Madrid.
- Dussel, E. (2011). *Filosofía de la liberación*. Fondo de Cultura Económica. Ciudad de México.
- Dussel, E. (2014). *16 tesis de economía política: interpretación filosófica*. Siglo XXI, Ciudad de México.
- Dussel, E. (2015). *Filosofías del sur. Descolonización y transmodernidad*. Akal, Madrid.
- Dussel, E. (2018). *Hipótesis para el estudio de Latinoamérica en la historia universal*. Las Cuarenta, Buenos Aires.
- Dussel, E. (2021). *Reflexiones sobre Filosofía de la Liberación. El paradigma filosófico de la liberación*. Fundación Ross, Rosario.

- Dussel, E. (2022). *Filosofía de la Liberación. Una antología*. Akal, Madrid.
- Grosfoguel, R. (2006). “La descolonización de la economía política y los estudios postcoloniales: transmodernidad, pensamiento fronterizo y colonialidad global”, en *Tabula Rasa*, núm. 4, enero-junio, Bogotá, (pp. 17-46).
- Grosfoguel, R. (2016). “Caos sistémico, crisis civilizatoria y proyectos descoloniales: pensar más allá del proceso civilizatorio de la modernidad/colonialidad”, en *Tabula Rasa*, núm. 25, julio-diciembre, Bogotá, (pp. 153-174)..
- Hinkelammert, F. (1984). *Crítica de la razón utópica*. Ed. DEI, San José.
- Hinkelammert, F. (2018). *Totalitarismo del mercado. El mercado capitalista como ser supremo*. Akal, Madrid.
- Oviedo, E. D. (2022). *Sistema, órdenes y políticas exteriores*. UNR Editora, en prensa.
- Pastor Ridruejo, J. (1996). *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*. Tecno, Madrid.
- Puig, J. C. et al. (1973). *De la dependencia a la liberación. Política exterior de América Latina*. La bastilla, Buenos Aires.
- Puig, J. C. (1975). *Derecho de la Comunidad Internacional*, Vol. I. Depalma, Buenos Aires.

# ¿Integracionismo o soberanía? Proyectos integracionistas y disputas diplomáticas en torno al Tratado Continental de 1856

*Prof. Lic. Javier Alejandro Orso<sup>44</sup>*

## Resumen

La integración regional en América Latina es uno de los temas que más relevancia está cobrando en la actualidad. Sin embargo, se observa un déficit en las producciones históricas sobre la cuestión. El presente trabajo de investigación procura realizar un aporte a partir del análisis de la historia de la integración en el siglo XIX en América del Sur, enfocándose en el Tratado Continental de 1856, firmado en el marco del Congreso Americano de Santiago de Chile. Dicho análisis permite pensar la tensión existente entre los ideales integracionistas y la necesidad de soberanía en un contexto de construcción de entidades estatales, cuyo principal objetivo es la inserción económica mundial.

**Palabras clave:** *Integración – Soberanías – Tratado Continental*

## Introducción

La cuestión de la integración regional en América Latina, como objeto de estudio, ha sido un tema recurrente entre los estudiosos y analistas de las relaciones internacionales. Mucho menos interés ha suscitado esta temática desde una perspectiva histórica. Por ello, es necesario abordar

---

<sup>44</sup> Prof. Tit. Historia de las Relaciones Internacionales Latinoamericanas y Argentinas, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. orsojavier@yahoo.com.ar

aquellas cuestiones que forman parte de la historia de la integración en nuestra región, como un paso previo para comprender algunas de las dificultades que pueden enfrentar los procesos actuales. Parafraseando a Jean-Baptiste Duroselle, es necesario “conocer el pasado para comprender el presente”.

El historiador Edmundo Heredia ha sostenido que la historiografía sobre las relaciones internacionales latinoamericanas del siglo XIX, período en el cual ocurrieron los procesos históricos de construcción de la estatalidad, es aún una materia pendiente de estudio en ciertos temas, cuestiones y preguntas<sup>45</sup> (Heredia, 1990). Heredia plantea que los historiadores han caído en una especie de ambigüedad, y en una difusa y hasta inexistente delimitación entre lo que ha sido historia nacional e historia internacional. Ellos han construido las respectivas historias nacionales en momentos cuando los Estados todavía no existían plenamente (1810-1880) y, por lo tanto, de manera simultánea y superpuesta, forjaban una historia nacional y una historia de las relaciones internacionales, dados los procesos complejos, imbricados y superpuestos que analizaban. (Heredia, 1990).

Esto acarreó la difícil tarea de distinguir y separar las cuestiones internas de las internacionales, tal como puede verse en la creación y desaparición de la Confederación de Gran Colombia (1819 - 1830), la guerra de Chile contra la Confederación Peruano - Boliviana (1836-1839), la Guerra del Paraguay (1865-1870) y, como analizaremos detenidamente, los congresos americanos de las décadas de 1840, 1850 y 1860, en particular, el que dio origen al Tratado Continental de 1856.

Considerando que los conceptos de historias nacionales e historia internacional han resultado, sostiene Heredia, en una historiografía dispersa, fragmentada y, por lo tanto, deficitaria, propone la utilización del término ‘historia de las relaciones interregionales’ para una mejor comprensión de aquellos procesos históricos latinoamericanos del siglo XIX, concepto que tomamos y que intentaremos aplicar para pensar los proyectos integracionistas y las razones de su fracaso.

---

45 Para corroborar esta afirmación, basta mencionar que pocas Licenciaturas en Relaciones Internacionales tienen una materia específica sobre la historia de las relaciones internacionales latinoamericanas, siendo la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario una de ellas y la primera en el país.

Nuestro objetivo en el presente trabajo es brindar un aporte sobre la historia de la integración regional latinoamericana, desde una perspectiva de la historia de las relaciones internacionales en el siglo XIX.

## **Una aproximación metodológica y conceptual**

En otra de sus obras, Heredia reitera que uno de los temas que no han sido profundamente estudiados, es el que refiere a la historia de la integración regional en el contexto de construcción de los Estados nacionales, que coincidió con numerosos proyectos y propuestas integracionistas, pero que no se han plasmado en la realidad política, económica y social de las naciones americanas. Así, Heredia concluye que la integración en nuestra región se ha gestado, en el sentido de la existencia de numerosos proyectos e iniciativas, pero no ha nacido, puesto que, a lo largo de la historia, no han cuajado en la realidad latinoamericana (Heredia, 2006).

Parte de esta realidad la observamos en los aportes de José Briceño Ruiz (2018), quien trabajó sobre las ideas integracionistas latinoamericanas del siglo XX y, reconociendo que tales ideas no constituyen una imitación del modelo europeo puesto que tienen un antecedente en las premisas de Miranda, Bolívar, Monteagudo, Bello y muchos otros, califica los postulados integracionistas de tales precursores como preteorías, olvidando mencionar los numerosos proyectos (confederaciones, congresos americanos y tratados) que se han concretado en la región en el siglo XIX, y que han constituido la verdadera esencia del germen del integracionismo.

Nuestro propósito es brindar un aporte, aunque mínimo, y reivindicar aquellas iniciativas prácticas en favor de la unión de nuestro continente. No es nuestra intención abordar todas las ideas, propuestas y proyectos de aquellos precursores, sino presentar las concreciones prácticas (aunque fracasadas, como veremos) que dieron origen al denominado integracionismo. De manera particular abordaremos los congresos americanos y el Tratado Continental de 1856 por ser un antecedente de suma relevancia, aunque poco conocido.



Este convenio que, adelantamos, no constituyó un ‘tratado’ ni fue ‘continental’, da cuenta del concepto de integración que sostenemos, elaborado en la década de 1990 en el marco del Seminario de Integración de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR) y la Cátedra Andrés Bello Argentina. Ofelia Stahringer ha definido y entendido a la integración regional como un proceso histórico multidimensional, resaltando con énfasis esta última palabra, que va más allá de las temáticas estrictamente económico-comerciales, con el objeto de profundizar en otras cuestiones que hacen a la unión de los pueblos, tales como la cultura, la sociedad, la educación, la defensa, la tecnología, la infraestructura, las fuerzas armadas, los parlamentos, etc. (Stahringer, 2002).

Para poder realizar esta investigación, que definimos como de carácter descriptivo-analítica, cabe hacer una aclaración metodológica. Creemos que todo análisis desde la historia de las relaciones internacionales, en tanto subdisciplina de las relaciones internacionales (Da Silva y Orso, 2013), debe hacerse desde una historia situada, tanto espacial como temporalmente. Nuestro espacio es América Latina, un subsistema dentro del sistema internacional, dependiente, periférico y muchas veces poco relevante, en una relación de fuerzas asimétricas respecto de los centros de poder mundiales, incluso desde el momento mismo del inicio de su vida independiente. El tiempo está marcado por el siglo XIX, cuya mayor parte fue destinada a los procesos de emancipación, construcción y posterior consolidación de los Estados nacionales, aproximadamente hasta 1880, y según los criterios eurocéntricos de la época. Como sostiene Heredia:

[...] hacia la mitad del siglo XIX se gestaba la formación de América Latina como una entidad unívoca pensada desde Europa, con el propósito de su incorporación global al sistema económico mundial, cuyas líneas maestras eran dirigidas desde los países centrales europeos. [...] Las naciones originadas en los movimientos de emancipación política coincidían en un proceso decisivo hacia la formación de sus Estados nacionales. Ambos procesos, los dirigidos desde afuera y desde adentro de la incipiente América Latina, eran en parte concurrentes y en parte conflictivos entre sí. En efecto, la incorporación de esta parte del continente a un sistema económico mundial requería la consolidación de entidades nacionales, consolidación que debía lograrse a partir de

la estructuración de Estados definidos en cuanto a sus formas de organización política. De allí el interés de los países rectores de ese orden mundial por el establecimiento de sistemas estables y consolidados con los cuales pudiesen fijarse nexos consistentes para garantizar así la concertación de relaciones económicas apropiadas al desarrollo de aquel orden mundial”. (Heredia, 2014, p. 295)

Como veremos, seremos testigos de la existencia de una tensión entre los ideales integracionistas propugnados por numerosos precursores y la necesidad política de las clases dirigentes de construir soberanía.

Una historia situada nos remite inexorablemente a precavernos de no caer en el error de lo que el historiador brasileño Joao Pimenta (2001) denomina anacronismo. Este autor sostiene que la historiografía hispanoamericana durante el siglo XIX ha otorgado al territorio la categoría de variable más importante en los procesos de construcción estatal. Según Pimenta (2001), muchos historiadores construyeron una historia teniendo en mente un presente y un porvenir que ellos conocían pero que no estaba inscripto en el pasado, llegando a alterar la historicidad de los procesos históricos estudiados. Ejemplo de este ‘mito de los orígenes’, lo encontramos en las obras de Bartolomé Mitre sobre San Martín y Belgrano, que plantean el nacimiento de la nación en 1810 y cuya intencionalidad política, claramente, era la construcción de mecanismos educativos y culturales que favorecieran la integración social en un contexto histórico determinado: la organización territorial estatal hacia 1860.

Este anacronismo provocó ciertos equívocos, tales como construir un pasado conociendo lo que sucedería después, lo que no estaba inscripto en la mente de los protagonistas de la época. En lo que refiere a nuestro tema de estudio, basta recordar los numerosos acuerdos para el establecimiento de límites territoriales entre los nuevos países independientes, que establecían como principio general el *uti possidetis juris*.<sup>46</sup> Este principio, postulado en los albores de los procesos de independencia, chocaría inexorablemente con otros principios no territoriales. Mientras gran parte de la historiografía de las relaciones internacionales se enfocó en

<sup>46</sup> Alocución latina que se traduce como: tal como poseías, así poseerás. Por este principio jurídico los nacientes Estados americanos reconocían como límites de sus respectivos territorios las delimitaciones establecidas por el rey de España tal como existían al tiempo de producirse los movimientos de liberación que condujeron a la independencia. Las delimitaciones administrativas de la colonia se admitieron como frontera política y como posesión de derecho, y han servido para delimitar los territorios de los nuevos Estados.

los aspectos territoriales de las naciones para construir estatidad, los denominados precursores de la integración tales como Miranda, Bolívar y muchos otros, justificaban la independencia fusionada a la idea de integración o unión, pero sobre valores identitarios, tales como la lengua, la religión, las tradiciones y la historia común.

Esta aclaración es pertinente porque nuevamente dará cuenta de la tensión, hacia mediados del siglo XIX, entre las ideas integracionistas y la necesidad de construir Estados nacionales organizados, tensión que se resolverá en favor de las soberanías estatales y en detrimento de la unidad regional.

## **El integracionismo americano en el siglo XIX en clave histórica**

Tal como se adelantó en la primera parte, no nos abocaremos al tratamiento de las ideas y propuestas de los precursores, sino que intentaremos describir y analizar algunas iniciativas integracionistas concretas que se dieron en la región en el siglo XIX.

En la larga historia de las relaciones internacionales latinoamericanas, en palabras de Heredia relaciones interregionales, podemos observar tres grandes etapas de la integración vinculadas a las coyunturas históricas determinadas en las cuales se insertaron. Según Orso y da Silva (2010), la primera etapa abarca casi todo el siglo XIX y las iniciativas integracionistas surgen prácticamente en forma simultánea con la independencia.<sup>47</sup> Esta etapa contiene dos fases o subetapas. La primera subetapa transcurre desde 1810 hasta 1830, cuando la integración está intrínsecamente asociada a la independencia; es decir, en el pensamiento de los precursores ambos conceptos son prácticamente sinónimos e inseparables. Las propuestas integracionistas tuvieron como objetivo la defensa de la independencia y la búsqueda del reconocimiento internacional de los nuevos Estados. En la segunda subetapa, desde 1830 hasta aproximadamente 1880, la integración quedó asociada con la defensa de los intereses nacionales de los países latinoamericanos en el marco de sus propias construcciones estatales, a la vez que se reiteraban algunos

---

<sup>47</sup> Según el historiador John Lynch puede encontrarse evidencia de la idea de independencia y unidad regional incluso en las décadas previas a los movimientos de emancipación, fruto de las reacciones americanas a las reformas impuestas por la corona española.

de los principios planteados en la primera fase. A partir de 1890 puede observarse un cambio en el integracionismo, dando lugar a la segunda etapa que denominamos ‘panamericanista’. Los Estados nacionales latinoamericanos están organizados y consolidados, y los Estados Unidos proponen erigirse como pivote del poder regional proponiendo una zona aduanera continental y un mecanismo de arbitraje obligatorio. La integración está indisolublemente asociada a los intereses norteamericanos, tal como quedó puesto de manifiesto por el secretario de Estado James Blaine cuando afirmó: “América para los americanos”. Sin embargo, la propuesta planteada en la Conferencia Panamericana de 1889 no prosperó debido, entre otras causas, al fuerte rechazo argentino. En el siglo XX, luego de la Segunda Guerra Mundial y bajo un orden internacional bipolar, asistimos a la tercera etapa. Los países latinoamericanos replantean nuevamente la integración bajo esquemas autonómicos y desarrollistas, dando origen a esquemas de integración tales como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), el Pacto Andino y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Finalizado el orden bipolar, y en un contexto de globalización, las naciones pretendieron reinsertarse en la economía mundial buscando un regionalismo abierto, a la vez que fueron creando formas de integración no comercial, como por ejemplo la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) o la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Nuestra investigación se circunscribe exclusivamente al análisis de los acontecimientos y procesos históricos de mediados del siglo XIX, por lo cual estas últimas cuestiones mencionadas quedarán pendientes para futuras investigaciones.

En el siglo XIX las iniciativas integracionistas adoptaron dos formas: la creación de confederaciones y la convocatoria a congresos internacionales. En 1819 se crea, a instancias de Miranda y luego de Bolívar, la Gran Colombia (1819-1831), conformada en un inicio por lo que otrora habían sido el Virreinato de Nueva Granada y la Capitanía General de Venezuela; luego se sumarían Santo Domingo, Panamá, Quito y la provincia de Guayaquil en 1822. Un poco más al Sur, y por ímpetu del Mariscal Santa Cruz, se crea la Confederación Peruano-Boliviana (1836-1839), de efímera existencia, puesto que desaparece luego de la Primera Guerra del Pacífico.

Mientras subsistió, Gran Colombia invitó a otras naciones a la celebración de tratados denominados de unión, liga y confederación. Los celebró con Perú en 1822 (luego del llamado Abrazo de Guayaquil entre

Bolívar y San Martín), México y Buenos Aires en 1823 y con América Central (Federación Centroamericana) en 1825. La elección del nombre de tales acuerdos no es arbitraria, Carlos Cifuentes Rojas (2019) aclara que la Unión era pensada como una idea general que, como mencionamos anteriormente, está ligada a la esencia de independencia. Liga refería a la conjunción de las fuerzas militares para luchar contra los ejércitos realistas y para evitar cualquier tipo de intervención por parte de una potencia europea. En este sentido, cabe recordar que en los años de la independencia el peligro de una fuerza armada proveniente de la Santa Alianza en favor de España era un peligro verdadero. Luego, la historia se encargaría de demostrar lo ilusorio del mismo (Perkins, 1964). Finalmente, la Confederación refiere a la forma política que adoptarían las nuevas unidades que se integrarían. Las propuestas de los precursores tenían sustanciales diferencias, variando desde posturas que hoy denominaríamos más supranacionalistas hasta posturas más intergubernamentales.

Una de las concreciones prácticas más importantes sería la realización del famoso Congreso de Panamá convocado por Bolívar. Realizado en 1826 con el objetivo principal de lograr la unión continental para afianzar la defensa de la independencia, sirvió como germen y catalizador del integracionismo latinoamericano.

Entre los numerosos temas tratados, destacan la conformación de una alianza militar americana para la defensa de la independencia (de aproximadamente 60.000 hombres), y la creación de una asamblea de plenipotenciarios de cada nación, cuya finalidad sería el establecimiento de un derecho americano y de mecanismos para dirimir posibles conflictos internos (entre las nuevas naciones recién creadas).<sup>48</sup>

Algunos autores, como Brá, sostienen que, si bien sus resultados fueron magros puesto que nada de lo acordado fue ratificado, sirvió como un gran antecedente del integracionismo que se desarrollaría posteriormente (Brá, 1984). Otros, como Heredia, ya mencionado, plantean que la integración se gestó, pero no nació, porque quedó expresada exclusivamente en un mar de iniciativas y propuestas que no llegaron a plasmarse en la realidad de la región (Heredia, 2006). Durante décadas posteriores

---

48 Conflictos internos entre las naciones refiere, especialmente, a aquellos relacionados con cuestión de límites en aplicación del principio del *uti possidetis juris*.

se celebrarían nuevos congresos con el objetivo no solo de defender y asegurar la independencia, sino también de resolver mediante el arbitraje aquellas cuestiones conflictivas, presentes o por venir, entre las nuevas naciones independientes (Cifuentes Rojas, 2019).

En el marco de la segunda fase (1830-1880), y ya asegurada la independencia, se realizarían tres congresos americanos, en Lima entre 1847 y 1848, en Santiago en 1856 y nuevamente en Lima entre 1864 y 1865, cuyos objetivos fueron abordar diversas problemáticas y temas inherentes a intereses comunes y a propender a la defensa nacional. Es importante recordar que la realización de estos congresos coincidió temporalmente con el largo y sinuoso proceso histórico de construcción de los Estados nacionales, lo que contribuyó a la aparición de numerosas dificultades para el logro de los acuerdos, y finalmente a su fracaso.

El primer congreso americano fue el de Lima. La primera convocatoria para un congreso luego de Panamá había sido realizada por México en los años de 1830, el denominado Pacto de Familia, con el objetivo de preservar las independencias, promover ventajas comerciales entre las nuevas naciones, hacer frente en forma conjunta al poderío comercial inglés y, en último lugar (algo paradójico por estar en último lugar) a la creciente influencia norteamericana (Cifuentes Rojas, 2019). Cabe aclarar que en estos mismos años comenzó en México la inmigración de numerosos colonos norteamericanos que se establecerían en la región de Texas y que en la década siguiente proclamarían su independencia, dando origen a la guerra entre México y Estados Unidos (1845-1848).

Sería recién a partir de 1845 cuando se realizaría la convocatoria que finalmente conduciría al congreso de Lima. Los sucesos de Ecuador fungieron de catalizador para el convite. Levantamientos en diferentes partes del país, pero sobre todo en Guayaquil, contra el gobierno de Flores, motivados por una reforma constitucional y medidas fiscales consideradas discriminatorias entre la sierra y la costa, conllevaron a que el gobernante tuviera que salir del país y buscar refugio en España. El rumor de que fuerzas españolas al mando de Flores buscarían reinsertarlo en el poder reinstaurando la monarquía y el poder español, encendieron las alarmas de una posible intervención europea en el continente.

El historiador Cifuentes llama la atención sobre tres cuestiones: en primer lugar, si bien las sospechas sobre Flores no pasaron de un rumor y al poco tiempo había evidencia de que España no apoyaría una reconquista de sus excolonias, la idea de convocar a un congreso para la defensa del continente tomaba cada vez más fuerza. En segundo lugar, el gobierno británico, que veía con malos ojos una posible intervención española en la región que afectara los crecientes lazos económicos, se manifestó contrario a la misma y de hecho procedió al embargo de naves españolas que podrían usarse para tal empresa. Finalmente, llama poderosamente la atención que, si bien en México estaba comenzando la guerra con los Estados Unidos por la cuestión de Texas, por la cual perdió gran parte de su territorio, esta cuestión no estaba mencionada en la convocatoria al congreso (Cifuentes Rojas, 2019, p. 87-88). Además de estas tres razones mencionadas, añadimos el silencio de los Estados Unidos al respecto, ya que una posible intervención española con la finalidad de reinstaurar una monarquía hubiera sido una grave violación la Declaración Monroe proclamada en 1823.

El Primer Congreso Americano de Lima, cuyas sesiones se iniciaron en diciembre de 1847, tuvo una participación limitada: solamente enviaron delegaciones Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú. Se firmaron dos tratados, uno de Confederación, que establecía una alianza defensiva y ofensiva contra cualquier poder que atentara contra la independencia, el uso del principio del *uti possidetis* de 1810 para el establecimiento de los límites entre los países y el sistema del arbitraje para la solución de las posibles disputas entre los mismos; y el segundo sobre Comercio y Navegación, en el cual se planteaba la reducción de los costos de aduana y se establecía la libre navegación fluvial en los ríos que atravesaran dos o más naciones. También acordaron dos convenciones sobre cuestiones consulares y de correos. El único gobierno que ratificó estos acuerdos fue Colombia.

En la década de 1850 nuevos acontecimientos llevarían a la convocatoria de un Segundo Congreso Americano, esta vez en Santiago de Chile. El contexto histórico estaba marcado por el filibusterismo, actividades de expediciones e incursiones que incluían acciones de piratería de ciudadanos norteamericanos en territorios de países centroamericanos y caribeños, algunas de las cuales se sospechaban financiadas por el gobierno de Washington. Una de las más destacadas

fue la de William Walker en Nicaragua, quien llegó a autoproclamarse presidente de parte del territorio.

Además, la firma de un acuerdo entre Estados Unidos y Ecuador en 1854 para el otorgamiento de concesiones para la explotación de guano en las Islas Galápagos hizo pensar a los gobiernos de la región en el peligro de un posible protectorado norteamericano en el país. El temor estaba justificado si recordamos la frase del presidente Buchanan (1857-1861) reivindicando el destino manifiesto: “Está en el destino de nuestra raza extenderse por todo el continente de la América del Norte. La oleada de la emigración seguirá hasta el Sur, si se deja que esta emigración se extienda pacíficamente; la América central contendrá en poco tiempo una población americana que labrará el bien de los indígenas. La libertad reglada por la ley dará por resultado la paz, y en las diversas vías de tránsito al través del istmo, en las cuales tenemos tanto interés, se hallará protección y seguridad” (Cifuentes Rojas, 2019, p. 98).

Otro de los antecedentes del Segundo Congreso Americano de Santiago fue la firma del Tratado Clayton-Bulwer en 1850, un acuerdo entre Estados Unidos y el Reino Unido por el cual establecían una situación de *statu quo* y de no innovar en materia de construcción de un canal interoceánico en América Central (Smith, 1991, p. 76).<sup>49</sup> Las disputas acerca de dónde se construiría el canal y qué país se haría cargo de este, condujeron a arduos debates que quedaron sellados hasta 1901. Este acuerdo, si bien llevó a la estabilidad en la zona y entre ambos países, demuestra la existencia de una competencia interimperial en la región y de numerosos intereses comerciales, políticos y geopolíticos que hacían temer por la soberanía de las jóvenes naciones americanas.

En el año 1856 se reunieron en Santiago delegaciones de Chile, Ecuador y Perú. Posteriormente, adhirieron Bolivia, Costa Rica, Honduras, México, Nicaragua y Paraguay. Entre los temas y propuestas abordados, se reiteran las iniciativas tratadas en el congreso anterior y la rúbrica del Tratado Continental, que abordaremos en el apartado siguiente. De todas las naciones participantes, solamente Ecuador ratificó lo acordado y Costa Rica adhirió al tratado después de algunos años.

---

49 Firmado el 16 de abril de 1850, disponía que ninguna de las dos partes ocupara, colonizara o ejerciera dominio sobre parte alguna de América Central. También estipulaba que, en el caso de que se construyera un canal, ninguno de los dos países lo fortificase o ejerciera el control exclusivo del mismo.



Finalmente, entre 1864 y 1865 se realizó el Tercer Congreso Americano, nuevamente en Lima. Igual que en los precedentes, la asistencia fue limitada: Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, El Salvador, Perú y Venezuela. Entre las causas que lo motivaron, observamos intervenciones de potencias europeas y graves incidentes diplomáticos que pusieron en riesgo la soberanía, integridad e independencia de algunas naciones latinoamericanas.

En primer lugar, cabe mencionar que desde 1861 ocurría en México la intervención francesa que había colocado al archiduque Maximiliano de Habsburgo e instaurado un sistema monárquico (1864-1867). Si bien dicha intervención era una clara violación de la Doctrina Monroe, los Estados Unidos estaban enfrascados en su propia guerra contra el Sur Confederado, lo que facilitó la intervención hasta 1867, cuando los mismos mexicanos la dieron por finalizada al ajusticiar al monarca.

En segundo lugar, otra de las causas de la convocatoria al Congreso fue un intento por parte del presidente de República Dominicana, Santana, de reincorporar, en 1860, a Santo Domingo a la monarquía española, como una manera de defender al país de las revueltas y amenazas haitianas.

Finalmente, cabría sumar un serio incidente diplomático ocurrido en 1862 entre Perú y España, país que todavía no había reconocido la independencia peruana. Una escuadra española establecida en Valparaíso ocupó un grupo de islas guaneras denominadas Chinchas, situadas frente a las costas peruanas. Si bien dicha acción no contó con la aprobación del gobierno español, y fue desautorizada posteriormente, el incidente hizo temer en los gobiernos latinoamericanos sobre la posibilidad de una reconquista o reinstauración de un sistema colonial. El temor no se circunscribía solo a la ocupación de algunos territorios por parte de potencias europeas, sino también a la instauración de sistemas monárquicos (tal como estaba ocurriendo en México), y que iban en contra de los principios republicanos adoptados por el continente.

Todos estos acontecimientos sucedían en el mismo momento en el cual la Declaración Monroe de 1823 entraba en su edad de oro y se transformaba en doctrina de política exterior, no solo para el gobierno de los Estados Unidos, sino también para la prensa y la opinión pública. La

finalización de la guerra civil en 1865 con el triunfo del norte industrializado y antiesclavista coadyuvó a la conversión de dicha declaración en doctrina y en su carácter performativo como dogma de las relaciones internacionales norteamericanas, lo que en décadas posteriores daría lugar el imperialismo sobre América Central y el Caribe (Perkins, 1964).

Frente a esta serie de hechos, en el congreso convocado en Santiago se reiteraron los principios de no intervención, independencia e integridad territorial de los congresos anteriores. Además, se aprobó un tratado de unión y alianza defensiva, y un tratado para terminar con las diferencias entre los países americanos. Este segundo tratado se refería concretamente al uso del arbitraje para la solución de las cuestiones de límites que afectaban a todos los países en su proceso de organización institucional, cuestiones que con el correr de los años provocarían las guerras del salitre (entre Chile y la alianza entre Bolivia y Perú) y la catastrófica guerra de la Triple Alianza (de Argentina, Brasil y Uruguay contra Paraguay). Además, se intentó relanzar el Tratado Continental de 1856 procurando la ratificación de todos los gobiernos. Solamente adhirieron Costa Rica, Honduras y El Salvador, y ratificó Colombia.

Como podemos observar, el siglo XIX ha sido rico no solo en propuestas sino también en acciones concretas con el objeto de llevar a la práctica el tan mentado integracionismo latinoamericano. Sin embargo, tal como subraya Heredia, dicho integracionismo, gestado ya en los inicios de la emancipación, se vio imposibilitado de nacer y sus postulados no pudieron plasmarse en la realidad política y social de las naciones.

Unos párrafos adicionales nos permitirán comprender las causas de tal fracaso, entre las que encontramos cinco razones y con respecto a las cuales postulamos dos hipótesis, una de las cuales es la que se constituye en el objeto de estudio del presente trabajo.

Los cinco factores refieren a causas políticas, económicas, geopolíticas, geográficas e ideológicas. En primer lugar, entre las causas políticas, se ha observado que todo el período histórico comenzado desde las revoluciones de independencia y hasta la consolidación de las estructuras estatales en 1880, ha estado marcado por fuertes enfrentamientos que conllevaron a una suerte de inestabilidad política generalizada en toda la región, en la cual los miembros de las elites pugnaban por imponer su

propio proyecto político. Las luchas en todos los centros urbanos entre liberales y conservadores y, consecuentemente, entre federales y centralistas o unitarios, más el fenómeno del caudillismo en algunos de ellos, provocaron el enfrentamiento de fuerzas que, frente a la imposibilidad de la imposición de una de ellas sobre el resto, dificultaron y dilataron el proceso de construcción de los Estados naciones (Sábato, 2012).

Segundo, con respecto a las razones económicas, estas han sido definidas por la existencia de diversas estructuras económicas denominadas precapitalistas, que dificultaron la conformación de mercados en tanto verdaderos espacios económicos ampliados, como parte de un mismo proceso de construcción de los Estados, y que coadyuvaran a los intentos de unidad regional. La presencia de estructuras latifundistas, la ausencia de una burguesía nacional emprendedora, la escasez de inversiones, la inexistencia de mercados consolidados, contribuyeron a dificultar los procesos de integración en su faz económica y comercial, más allá de los discursos e iniciativas en favor del aumento de los intercambios entre las naciones latinoamericanas. Además, como fue mencionado en párrafos previos, cabría sumar los intereses económicos que tenían las aristocracias nacionales en favorecer los contactos y vínculos con Europa antes que con los vecinos de la región (Brá, 1984).

En tercera instancia, entre los factores geopolíticos se ha observado que parte de las dificultades para construir entidades estatales y territoriales comunes surgen de la falta de liderazgo que le otorgara continuidad a las iniciativas integracionistas que se iban presentando. Desde el encuentro en Guayaquil entre Bolívar y San Martín, la no consecución de lo acordado en el Congreso de Panamá de 1826 de continuar las deliberaciones en Tacubaya (México), hasta los congresos americanos de los años cuarenta, cincuenta y sesenta, puede observarse claramente una falta de continuidad y compromiso político de las élites con tales procesos. Además, tal como lo plantea Heredia, el período 1810-1830 es el período del nacimiento de lo que posteriormente serían los conflictos entre países latinoamericanos que atravesarían todo el siglo XIX y, en algunos casos, parte del siglo XX, como, por ejemplo, la Guerra del Chaco entre Bolivia y Paraguay (1832-1835), o el Conflicto del Beagle, surgido en 1904.<sup>50</sup>

---

50 Edmundo Heredia sostiene que en la historia de las relaciones internacionales latinoamericanas existieron cuatro tipos de conflictos. Primero, el que enfrentó a México con los Estados Unidos y que llevó

En cuarto lugar, los factores geográficos constituyeron una fuente importante de dificultades con las que se encontraron los precursores integracionistas durante el siglo XIX, más aún porque afectaban las comunicaciones y los transportes, y con ello, los intercambios. Ya en tiempos de Bolívar, este observaba con detenimiento que las grandes distancias entre los centros poblados más importantes y los accidentes geográficos de difícil acceso (tales como cordilleras, punas, desiertos, selvas, ríos, etc.) serían un obstáculo para la obra integrativa que propugnaba. Según el Libertador, estas limitaciones físicas también contribuían a la creación de diferentes idiosincrasias, tradiciones y culturas que atentaban contra los contactos, comunicaciones e intercambios estrechos que defendía.

Por último, observamos también la influencia de los factores ideológicos. Si bien en la Carta de Jamaica de 1815, Bolívar menciona las fuentes sobre las que se asentaría la unidad hispanoamericana, una serie de factores e intereses comunes vinculados a la identidad de los pueblos, a saber, la existencia de una cultura heredada común, orígenes, costumbres, religión, historia, lengua y tradiciones comunes, fruto todo ello de la herencia hispánica, también aceptaba que dicha unidad era una utopía, fruto en gran parte, de los obstáculos previamente mencionados. A ello cabría de mencionar que las élites dirigentes del siglo XIX estaban fuertemente ligadas, tanto en términos culturales como económicos, a las principales potencias europeas, lo que dificultó más aún las tendencias e iniciativas integradoras.

Además de los factores mencionados, cabría proponer la siguiente hipótesis en tanto un factor más que también atentó contra el integracionismo latinoamericano. La misma sostiene la existencia de ciertas

---

a la guerra de 1846-1848, por la cual el país latinoamericano perdió la mitad de su territorio. Segundo, los conflictos surgidos de disputas interimperiales, entre potencias europeas, o entre alguna de ellas y los Estados Unidos, en la zona de América Central y el Caribe. Estos conflictos, generados a partir del establecimiento de enclaves o en puntos fronterizos, se han manifestados en la zona de Panamá, Belice, Venezuela – Guyana, Cuba, Haití, etc. Tercero, los conflictos derivados de la herencia territorial hispánica que afectó los procesos de construcción e integración territorial, más los derivados del establecimiento de límites, en las naciones hispanoamericanas durante el siglo XIX. Ejemplos de estos conflictos los encontramos en las llamadas guerras del pacífico (1836-1839 y 1879-1883), la guerra del Paraguay, las guerras entre Ecuador y Perú, entre otros. Finalmente, los conflictos derivados de las disputas entre los imperios español y portugués, luego heredadas por Brasil y la Confederación Argentina, cuyos ejemplos más manifiestos versaron sobre la Banda Oriental, luego República Oriental del Uruguay, la cuestión de las Misiones y la navegación por los ríos interiores.

tensiones entre la vocación integracionista de los precursores y algunas élites americanas del siglo XIX, por un lado, y las necesidades concretas de construir Estados nacionales soberanos, organizados y diferenciados, en el marco de perseguir un interés nacional en ciernes, por el otro; proceso que los llevó a establecer diferencias, a la creación de un “otro” distinto, y en muchos casos conllevó enfrentamientos armados. Sobre este planteo volveremos en nuestras conclusiones.

Como hemos adelantado, existe coincidencia en la historiografía acerca de que los primeros intentos integracionistas en la región, en forma de conformación de confederaciones, así como mediante congresos americanos que buscaban resolver los problemas que los países y la región debían afrontar, constituyeron un fracaso puesto que los objetivos propuestos no fueron alcanzados. Como vimos, Heredia plantea la tesis de la gestión sin nacimiento de la integración, dado que durante el siglo XIX no existió un verdadero integracionismo como política pública de las naciones latinoamericanas, sino un abanico, amplio y general, de ideas y proyectos en favor de la unidad entre los pueblos, pero que no llegaron a plasmarse en la realidad latinoamericana (Heredia, 2006).

Por otro lado, Orso y da Silva, arguyen que el fracaso de los proyectos integracionistas constituyó una de las causas para que, hacia fines del siglo XIX, los Estados Unidos comenzaran a plantear y presionar para llevar a cabo su propio proyecto de unidad americana, mejor expresado ‘panamericana’, mediante la creación de una zona de libre comercio (o unión aduanera) y un sistema de arbitraje obligatorio, todo bajo la órbita de Washington.

Gerardo Brá (1984) es quien tiene una mirada más positiva. Aunque este autor solamente aborda el Congreso de Panamá de 1826 y coincide en que la no consecución de lo acordado contribuyó al fracaso del intento unionista, sostiene que dicho congreso constituyó el germen del posterior integracionismo regional, y que se vería reflejado en los posteriores congresos de mitad de siglo. Lamentablemente, estos congresos tampoco lograron conformar un verdadero integracionismo más allá del voluntarismo pregonado.

Consideramos, siguiendo la misma línea argumentativa y en consonancia con nuestra hipótesis, que todas las razones enumeradas por los

historiadores son valederas, pero insuficientes, dado que cabría agregar al análisis las formas en las cuales estas entidades, es decir, los Estados nacionales en proceso de construcción territorial e institucional, se concebían a sí mismos y la manera de entender el integracionismo en pleno siglo XIX. Aquí es donde Cifuentes Rojas nos brinda un poco más de luz.

Afirma que “los países [...] se veían depositarios de una soberanía, entendida como el ejercicio soberano del poder por parte de las autoridades del Estado, a expedir y hacer cumplir leyes [...]. Esta soberanía se vería menoscabada por la injerencia de un tercero, algún poder ajeno, que le indicaría la manera en la que los Estados debían regular sus relaciones exteriores, comerciales e incluso en las que se delimitaría el territorio donde ejercen soberanía” (Cifuentes Rojas, 2019, pp. 91-92).

Las experiencias de los congresos americanos, desde Panamá a Lima, son muestra de que “...el espíritu unionista era efervescente en momentos en que la seguridad era amenazada [...], y se diluía cuando los temores se disipaban”. (Cifuentes Rojas, 2019, p. 92). Por ejemplo, frente a las amenazas externas que llevaron al Segundo Congreso de Lima (cuestiones de República Dominicana, intervención en México y ocupación de las Islas Chinchas), se produjo un cese momentáneo de todas las controversias existentes en la región, incluyendo aquellas que tenían que ver con la falta de delimitación fronteriza, y se aceleró la celebración de un congreso y la vocación integracionista, en línea con los postulados integracionistas que existían desde, por lo menos, cincuenta años antes –de los que dimos cuenta en párrafos anteriores–. En este sentido, fue claro y efusivo el apoyo que Chile dio a Perú en su controversia contra España a pesar de no tener cuestiones resueltas desde la Primera Guerra del Pacífico (1836-1839), y que los enfrentaría nuevamente en 1879, con Bolivia del lado de Perú.

La explicación para entender el exceso de voluntarismo integrativo y luego la no consecución y ratificación de lo acordado, puede verse, según Cifuentes Rojas, en “...la falta de orden y buen gobierno al interior de las repúblicas [...]. La situación interna de los países firmantes y el celo por la soberanía nacional fueron obstáculos importantes que no pudieron ser franqueados para la consolidación de una unión política multilateral” (Cifuentes Rojas, 2019, p. 98). Asimismo, agrega que “cada unidad política creada después de la implosión imperial tenía senti-

mientos localistas que entraban en conflicto con la idea unionista, y [en todo momento] los gobiernos [...] mostraron reticencia a ceder su soberanía ante un organismo ajeno a ellos” (Cifuentes Rojas, 2019, p. 221). Fue “el cuidado de la soberanía el principal factor para que estas reuniones no trascendieran los momentos de crisis” (Cifuentes Rojas, 2019, p. 221). Es la existencia de una tensión entre la vocación y la voluntad integracionista frente a concretas necesidades de afianzar y propender a la construcción de soberanía estatal.

En los párrafos que siguen nos abocaremos a presentar el Tratado Continental de 1856 e intentar corroborar nuestra hipótesis a partir de la falta de apoyo y no ratificación del instrumento, a pesar de ser uno de los antecedentes más importantes para el integracionismo americano entendido como proceso multidimensional.

### **El Tratado Continental y las disputas diplomáticas en torno a su adhesión.**

El Tratado Continental fue firmado en el transcurso del Segundo Congreso Americano, inaugurado en Santiago de Chile, el 15 de setiembre de 1856. Fue suscrito por el encargado de negocios peruano acreditado en la capital chilena, Cipriano Zegarra; el ministro plenipotenciario ecuatoriano en Chile, Francisco Javier Aguirre y el ministro de Relaciones Exteriores de Chile, Antonio Varas.

En este apartado es nuestra intención no solo presentar el mencionado tratado como un importante antecedente del integracionismo regional en América Latina, muchos de cuyos postulados se verían plasmados en procesos y esquemas de integración en las postrimerías del siglo XX, sino analizar cómo se dieron las disputas diplomáticas en torno a su adhesión por parte de Argentina, lo que contribuye a la hipótesis que presentamos anteriormente. Para ello es menester realizar, previamente, una presentación más o menos exhaustiva de las temáticas abordadas en el mismo para pasar luego a analizar el intercambio de notas diplomáticas.

En los considerandos, los firmantes mencionan la existencia de intereses colectivos, un origen común y la analogía de las instituciones de los países, lo que inferimos refiere a los aspectos culturales compar-

tidos como lengua, religión, historia, y al sistema republicano. También menciona los “muchos otros vínculos de fraternidad” entre las naciones, en clara referencia a los principios que otrora habían establecido los precursores de la integración para fundar la unión y garantizar la independencia del continente.

Asimismo, quedaron planteados los objetivos de largo plazo: la unión entre los países coadyuvaría al “desarrollo y al progreso moral y material de las repúblicas, y al engrandecimiento y prosperidad de las naciones” (Departamento de Relaciones Exteriores, p. 69). Obviamente, dada la coyuntura de construcción de estadidad en la que se encontraban los noveles países, estaba entre los objetivos prioritarios obtener garantías de su independencia, lo que también quedó manifiesto en la letra del convenio.

El tratado constituye un texto breve, considerando la ambición de miras de los suscriptores y la amplia variedad de cuestiones que aborda. Consta de veintiséis artículos que podríamos englobar en las siguientes temáticas: la educación primaria común y obligatoria, el reconocimiento de títulos profesionales universitarios, la creación de un congreso de plenipotenciarios (algo que venía postergándose desde 1826), la firma de tratados de extradición entre las partes, las cuestiones comerciales generales y de comunicaciones (tales como moneda, tarifas aduaneras, mecanismos de pesos y medidas y correo) y, por último, pero no menos importante, la seguridad y defensa del hemisferio.

Es sustancial aclarar que este tratado fue concebido como un acuerdo marco, que necesitaría de otros acuerdos particulares y específicos para la aplicación y ejecución de lo convenido. Además, cabe resaltar que de los tres congresos americanos que se realizaron, el de Santiago fue el único que propuso la firma de un tratado de esta magnitud, dejando sentado un precedente sin parangón en la historia del integraciónismo hemisférico del siglo XIX, antecedente poco estudiado por los historiadores de las relaciones internacionales latinoamericanas, como hiciéramos mención al inicio del presente documento.

Una lectura detenida del articulado permite inferir la presencia de los elementos que desde la época de Bolívar constituían las fuentes de la integración: la historia común de las naciones, la cultura compartida,



los mismos ideales que se pretenden alcanzar tales como la independencia y la defensa de los intereses nacionales.

El art. 1 trata sobre lo que en la actualidad se denomina libre tránsito de personas y bienes. Establece que todos los ciudadanos y sus bienes gozarán del mismo tratamiento que los nacionales del país en que se encuentren. Si bien este principio tiene una vocación integracionista profunda, está limitado a lo que determinen las naciones en sus respectivas constituciones. Tal como lo hemos adelantado, puede observarse claramente lo que hemos denominado una tensión entre la voluntad integracionista y la necesidad de constituir estatidad.

Los artículos 2 y 3 se refieren a concesiones que las partes se otorgarán con el fin de promover el comercio. En este sentido, se plantea el otorgamiento de exenciones al pago de impuestos y franquicias a los buques de las partes contratantes, y concederles el mismo tratamiento que a los buques nacionales. En los tres artículos citados quedó planteado el principio de reciprocidad para el otorgamiento de todos los beneficios brindados.

El art. 4 plantea la facilitación de la correspondencia (tanto pública como particular) y de los periódicos. Los países se comprometen a facilitar el tránsito “libremente y con seguridad” y a no cobrar ningún tipo de derecho o impuestos.

El art. 5 versa sobre las sentencias de los tribunales, las cuales surtirán efectos directos en los países contratantes. Lo mismo se aplica a todos los documentos otorgados en el territorio de cada parte. Nuevamente en estos párrafos puede observarse una férrea voluntad integracionista que chocará con las necesidades concretas de construcción de órganos estatales nacionales.

El art. 6 afirma que los países acordarán concederse mutuamente la extradición de los culpables de los llamados delitos graves sin aclarar qué se define como tales. Por lo tanto, plantea la necesidad de convocar a una convención especial para abordar esta cuestión. Los firmantes aclararon expresamente que los delitos denominados políticos quedarían fuera del alcance del derecho de extradición.

Los artículos 7 y 8 son sumamente importantes por cuanto abordan cuestiones ligadas a la educación primaria y universitaria. Por el primero, los países se comprometen a hacer difusión de la enseñanza primaria para la impartición de “conocimientos útiles en los territorios de cada una de ellas” (Departamento de Relaciones Exteriores, 1863, p. 71). Nuevamente, también queda planteada la necesidad de futuros acuerdos para llevar adelante estos principios generales. El art. 8 estipula el reconocimiento de los títulos universitarios de los abogados, médicos e ingenieros y de las carreras denominadas científicas o literarias. Impone como condición para tal reconocimiento que los países adopten un sistema de estudios y pruebas “que guarden analogía y correspondencia” entre ellos. Asimismo, plantea que las formalidades, hoy diríamos administrativas, para los reconocimientos deben ajustarse a los mismos requisitos que para los nacionales. De nuevo encontramos aquí la visible tensión o contradicción entre aspiraciones de unidad regional y necesidades nacionales. Más allá de estas limitaciones que imposibilitaron la entrada en vigor de los acuerdos, rescatamos la noble tarea del fomento de la educación desde una perspectiva regional e integracionista.

El art. 9 retoma las cuestiones comerciales y en este entorno la necesidad de convenir un sistema de moneda común y un sistema uniforme de medidas y pesos. De la misma manera que en otras cuestiones, lo acordado es tan vago y general que quedó establecida la necesidad de acuerdos futuros para la consecución del objetivo de favorecer el comercio y estrechar las relaciones entre los países.

Por el art. 10 los países se comprometen a renunciar al empleo del corso y de actos de piratería entre ellos, acciones frecuentes en la época.

Los artículos 11 y 12 establecen el principio de concurrencia en las relaciones consulares, por medio del cual los diplomáticos y agentes consulares prestarán la misma protección a los nacionales o ciudadanos de otros países que no tuvieren agente diplomático acreditado. También se comprometen, en una futura convención, a determinar los privilegios, exenciones y atribuciones de tales agentes de acuerdo con el derecho internacional.

En el art. 14 quedó establecido el principio de integridad territorial, a partir del cual las partes contratantes se comprometen a respetar la independencia de cada contraparte y de impedir, por todos los medios

posibles, que en su territorio se organicen expediciones, acopien armas o apresten buques contra los otros países. Este principio, muy caro a la historia de las relaciones internacionales latinoamericanas, fue planteado gran cantidad de veces durante el siglo XIX en convenciones generales como la presente, así como en tratados particulares y de límites entre dos o más naciones. Este principio no solo refleja una voluntad integracionista tal como la venimos sosteniendo, sino también una voluntad mancomunada que reafirma la identidad de intereses comunes, lo que con el tiempo se constituiría en un principio de derecho americano. Lamentablemente, en no pocas ocasiones fue olvidado, por medio de amenazas, enfrentamientos y guerras, frente a la necesidad del establecimiento de límites entre los países, lo que constituye un ejercicio de soberanía por sobre la voluntad unionista.

Los artículos 13, 15, 16 y 17 son sumamente importantes, puesto que guardan relación directa con el motivo que convocó la realización del congreso debido a las sucesivas intervenciones militares de potencias ajenas al continente, especialmente europeas. Por estas disposiciones los países se comprometen a no enajenar ni ceder ninguna parte de su territorio a ningún gobierno o Estado extranjero. Este principio de respeto a la integridad territorial se aplica independientemente del uso de medios pacíficos o violentos. Como vemos, los países continuaban temiendo ataques o incursiones extranjeras, y en caso requerido apelarían a la ayuda mutua. Se establece que cualquier tipo de intervención o agresión, marítima o terrestre, ejecutada por un Estado extranjero (es decir, no latinoamericano), sería considerada una operación pirática, lo cual habilitaría a que el país agredido pueda solicitar apoyo de los demás, y estos se comprometerían a proveer el auxilio necesario. De esta manera, queda claramente establecido, aunque no literalmente expresado, el principio de solidaridad colectiva que será recién en el siglo XX cuando quede integrado al sistema interamericano. Por último, el tratado permite las cesiones de territorios entre las partes contratantes, siempre que sean de manera pacífica y para “regularizar las demarcaciones geográficas o fijar límites naturales” (Departamento de Relaciones Exteriores, 1863, p. 73).

Los artículos 18 y 19 se refieren a los casos de incumplimiento de lo acordado por alguna de las partes contratantes. Frente a esta posibilidad, así como frente a cualquier desinteligencia o conflicto que las

enfrentase en asuntos de “ofensa, injuria o daño”, los países se comprometían a no realizar actos de hostilidad ni tomar represalia, ni declarar la guerra, sin antes explicitar los motivos que justificaran cualquiera de dichas acciones. En este sentido, se establece el criterio de agotar, en primer lugar, todos los medios pacíficos disponibles para el arreglo de las diferencias. Este principio, que había sido mencionado en congresos anteriores, cobrará finalmente relevancia en el continente en la década de 1930, por ejemplo, a partir del Tratado Antibélico propuesto por el ministro de Relaciones Exteriores argentino Carlos Saavedra Lamas.

Tal como fue mencionado, el tratado que nos ocupa constituye un acuerdo marco sobre el cual, posteriormente, se redactarían convenios particulares y específicos sobre cada materia. El art. 20 da cuenta de la necesidad de dichos convenios, por lo cual establece la creación de un Congreso de Plenipotenciarios que se reuniría tres meses después de haber sido canjeadas las ratificaciones, y al menos una vez cada tres años de manera alternada en las capitales de cada país.

El Congreso de Plenipotenciarios actuaría como mediador natural en el caso de existir controversias entre los Estados (art. 21). Recordemos que, durante gran parte del siglo XIX, la mayoría de las diferencias versaban sobre cuestiones territoriales y de límites, claro indicador de la construcción de las respectivas soberanías estatales. Este mecanismo de mediación es novedoso en 1856, puesto que, en otros acuerdos firmados en la misma época, se establecía el mecanismo del arbitraje.

El art. 22 deja de manifiesto otro de los principios fundantes del derecho internacional americano, la no injerencia en los asuntos internos; así, el congreso “en ningún caso y por ningún motivo puede tomar como materia de deliberaciones los disturbios intestinos, movimientos y agitaciones interiores de los diversos Estados”.

Los artículos 23 y 24 establecen que lo acordado en el tratado queda abierto a la adhesión de los demás Estados hispanoamericanos, así como al Brasil, estableciendo el principio de reciprocidad absoluta en todas las concesiones, exenciones y favores que los países acuerden.

Para concluir, el art. 25 establece que el tratado tiene una duración de diez años y que continuaría en vigor si ninguna de las partes ma-

nifiestase la voluntad de retirarse del mismo. Este artículo es muy importante, no solo porque demuestra que el tratado en sí constituye un marco general para futuros acuerdos, sino porque plantea el consenso y la voluntad intergubernamental en los mecanismos integracionistas.

Estimamos que el Tratado Continental de 1856 constituye un antecedente destacado y poco conocido del integracionismo americano, aunque no haya entrado en vigor por carecer de las respectivas ratificaciones: solo Perú lo hizo.

A pesar de no haber llegado a ser un tratado, ni continental, puso de manifiesto los principios fundantes del derecho público americano, tales como el de reciprocidad, el de respeto a la constitución y leyes de cada Estado (lo que daría cuenta de las intenciones intergubernamentales de los firmantes), el de respeto a la integridad territorial (aunque posteriormente sucesivas guerras fratricidas lo violarían), el de no aceptación de intervención de potencias extranjeras en la región, y en relación a este, el de defensa mutua y solidaridad colectiva; el de no injerencia en los asuntos internos, y finalmente, el de limitación del uso de la fuerza y de medios pacíficos para la solución de las controversias.

La falta de ratificación llevó al gobierno de Perú a realizar movimientos diplomáticos buscando la adhesión de otras naciones. Entre julio y noviembre de 1862 se llevó a cabo un fructuoso y pormenorizado intercambio de notas diplomáticas entre el ministro plenipotenciario de Perú en Río de Janeiro y las repúblicas del Plata en la delegación de Buenos Aires, Buenaventura Seoane, y el ministro de Relaciones Exteriores de Argentina, Rufino de Elizalde. Dichas notas, un total de seis, dan cuenta de las dificultades que enfrentaban los gobiernos para acordar políticas y criterios comunes a los fines de la integración. A la vez, demuestran la tensión existente entre la vocación integracionista del ministro peruano solicitando la adhesión argentina, y la necesidad del ministro argentino intentando favorecer el interés nacional a partir de la inserción del país en la economía mundial, todo esto en el proceso de constitución de la propia estatidad.

Es importante mencionar que el intercambio diplomático se realizó en 1862, entre el segundo y el tercer congreso americano, momentos en los cuales ya comenzaban a encenderse las alarmas que llevarían a

la convocatoria del Segundo Congreso de Lima. Es en este contexto que debe situarse el mencionado intercambio diplomático.

En la primera de las notas, con fecha 18 de julio de 1862, enviada por el ministro plenipotenciario Buenaventura Seoane al ministro de Relaciones Exteriores Eduardo Costa, antes de la asunción de Bartolomé Mitre como presidente, el diplomático da cuenta de las amenazas que se ciernen sobre el continente, fruto de las intervenciones de potencias extranjeras, tales como la intervención francesa en México, la española en Santo Domingo, la injerencia en Ecuador de fuerzas extranjeras y la guerra norteamericana de 1861-1865 que impidió la aplicación de la Doctrina Monroe frente a las intenciones europeas en el continente,<sup>51</sup> tal como fue previamente mencionado.

Seoane advierte de los peligros y amenazas que atañen a las repúblicas americanas, y plantea la necesidad de crear una alianza entre los países hispanoamericanos que, si bien no lo explicita en la comunicación, cabría entenderse como alianza defensiva. La misma se debería construir, afirma, sobre los principios y postulados del Tratado de 1856, y es por ello que invita al gobierno argentino a adherirse (Departamento de Relaciones Exteriores, 1863, p. 80).

Rufino de Elizalde, asumido como flamante ministro de Relaciones Exteriores del gobierno de Mitre, respondió en nota del día 10 de noviembre de 1862 manifestando descreer en la existencia de una amenaza *general*<sup>52</sup> al continente sobre la base de lo que sucedía en México y en Santo Domingo. Plantea que tales peligros de intervenciones foráneas no existen pero que, de existir en el futuro, los medios propuestos para repelerlos en el tratado no serían suficientes.

Asimismo, expresa sus consideraciones con respecto al mismo. Sostiene que América como unidad política no existe y, con ello, descreer en la integración. “La América conteniendo naciones independientes, con necesidades y medios de gobierno propio, no puede nunca formar una sola entidad política. La naturaleza y los hechos la

---

51 Finalizado el conflicto armado de la guerra civil norteamericana, el gobierno de Washington hizo un llamamiento para el retiro de las tropas francesas de México, aludiendo a la Doctrina Monroe. Los franceses se retiraron en 1867 y el archiduque fue ajusticiado.

52 El resaltado es nuestro.

han dividido, y los esfuerzos de la diplomacia son estériles para contrariar la existencia de esas nacionalidades” (Departamento de Relaciones Exteriores, 1863, p. 82). Esta afirmación es reveladora para demostrar la confirmación de nuestra hipótesis en el sentido de que a la voluntad integracionista se le opone la necesidad de construir soberanía estatal, y que la disparidad de miradas impidió la consolidación del integracionismo en ciernes.

También afirma que una amenaza por parte de Europa es inexistente, dados los intereses comunes entre ambos continentes, sosteniendo que son económicos y comerciales. Como mencionamos, los intereses nacionales argentinos estaban estrechamente ligados a los vínculos con Europa. Sostiene que solamente habría amenaza para nuestro continente si existiera una rivalidad político-ideológica entre monarquías y repúblicas.<sup>53</sup> Afirma que probablemente se han cometido algunas injusticias contra algún país americano, pero que estas han sido aisladas y no como parte de una amenaza general. Incluso va más allá sosteniendo que en caso de tales injusticias, han sido motivadas por incumplimiento por parte de alguna nación americana de compromisos asumidos previamente o por “falta de orden o surgimiento de poderes irregulares”<sup>54</sup> (Departamento de Relaciones Exteriores, 1863, p. 83). Agrega que, en el caso de Argentina, “...jamás ha tenido por ninguna amenaza de la Europa en conjunto, ni de ninguna de las naciones que la forman” (Departamento de Relaciones Exteriores, 1863, p. 83) y sostiene que la acción de Europa ha sido siempre protectora y civilizadora desde la independencia misma. Además, da cuenta del sentimiento europeísta argentino cuando menciona los lazos de sangre, la inmigración, las inversiones europeas, el aumento del comercio, y lo que denomina la identificación con Europa “...hasta lo más que es posible” (Departamento de Relaciones Exteriores, 1863, p. 83).

---

53 En la mente del ministro argentina está muy presente la doctrina de las dos esferas, existente desde principios del siglo XIX, y que sostenía la diferenciación entre una Europa monárquica, absolutista y atrasada, y una América republicana, liberal y progresista.

54 Observamos aquí los mismos principios que Roosevelt mencionaría en su famoso Corolario a la Doctrina Monroe en 1904. Decía el presidente norteamericano: “Una mala conducta crónica o una impotencia que tiene por resultado el general alojamiento de los lazos de una sociedad civilizada puede finalmente requerir la intervención de alguna potencia civilizada; y en el hemisferio occidental la adhesión de los Estados Unidos a la Doctrina Monroe puede obligar a los Estados Unidos, no importa con cuánta renuncia por su parte cuando se trata de flagrantes casos de semejante mala conducta o impotencia, a actuar como una potencia policíaca internacional” (citado por Perkins, 1964).

Claramente observamos que la construcción del interés nacional argentino en esta época no solo conllevaba el fortalecimiento de los vínculos económicos con Europa, sino también la existencia de una coincidencia de tipo ideológica con toda potencia civilizada; como lo señala Roberto Etchepareborda cuando sostiene la existencia de una versión argentina del destino manifiesto (Etchepareborda, 1978).

Antes de concluir el ministro realiza un exhaustivo recorrido por las principales cláusulas del tratado exponiendo algunas cuestiones jurídicas y fundamentando su rechazo, sobre el que haremos un breve repaso.

Afirma que el documento no podría ser sometido todavía a adhesión de otras naciones puesto que el art. 23 establece que, primeramente, se deberían haber intercambiado las ratificaciones de los firmantes, cosa que no había ocurrido para 1862 (solamente Perú había ratificado).

El mismo artículo establece que quienes deseen adherir al mismo “quedarán obligados a todas sus estipulaciones”, por lo cual el ministro argumenta que “ninguno de los signatarios tiene facultad para otra cosa que para presentarlo a la aceptación de los demás gobiernos [...], sin poder acordar modificación alguna...” (Departamento de Relaciones Exteriores, 1863, p. 86). El gobierno argentino cree inconveniente la presión que se ejerce para tener que aceptar el tratado tal cual está sin posibilidades de ofrecer reformas, de manera que “El nombramiento del plenipotenciario [...] para proceder a la negociación del tratado respectivo, vendría a quedar por consecuencia reducido al nombramiento de un negociador para aceptarlo forzosamente” (Departamento de Relaciones Exteriores, 1863, p. 86).

Con respecto al art. 1, el ministro se pregunta si el tratamiento de nacionales se otorga exclusivamente en relación con los derechos civiles o incluye también los políticos. Recuerda que la Constitución Nacional no otorga los segundos a los extranjeros. Además, como los bienes de los extranjeros ya están en las mismas condiciones que los de los nacionales, no es posible establecer el principio de reciprocidad.

Asimismo, cuestiona el tratamiento de otros temas, tales como la educación primaria, aspectos constitucionales de los Estados parte, la libre navegación de ríos interiores, cuestiones sobre el derecho de guerra



y la cuestión del curso. Se opone tajantemente a la renuncia a este último porque lo cree un recurso necesario para países que no tienen gran poder militar, entendiendo que las cláusulas del tratado “...ponen una *limitación a la Soberanía Nacional* [resaltado propio] que el Gobierno no puede aceptar” (Departamento de Relaciones Exteriores, 1863, p. 88).

Respecto al artículo 13, afirma que “Todo Estado necesita poder disponer de su territorio y tener la facultad de adquirir otros por medios legítimos” y reitera que tal cosa constituye una limitación a la soberanía estatal de las naciones. También rechaza que el tratado intente legislar sobre materias que tienen que ver con el derecho de gentes ampliamente aceptado, y observa que la cuestión de los agentes diplomáticos y consulares de los artículos 14, 15, 16 y 17 constituyen nuevamente una limitación de la soberanía nacional.

Finalmente, sostiene que un Congreso de Plenipotenciarios sería estéril e inconveniente, y que muchos de los principios y estipulaciones del tratado “son contrarios al principio de soberanía de Nación independiente, que ha adoptado cada República Americana como base de su gobierno” (Departamento de Relaciones Exteriores, 1863, p. 92). Observa su creación como un poder supranacional, lo cual iría en contra de los intereses y necesidades de la nación en construcción. Dice: “Los gobiernos americanos, estando en disposición de consolidar y robustecer su unión y desarrollar los principios en que se establezcan, deben emplear los medios que les permite la acción libre para legislar en sus territorios [...]. No se necesita constituirse un Congreso de Plenipotenciarios. Crear un cuerpo político [...] para el solo objeto de intervenir en casos de guerras de las partes contratantes, o para coartar la libre acción de ellos en los actos que aisladamente juzgaren conveniente hacer, no es de ningún modo aceptable para el Gobierno Argentino”. (Departamento de Relaciones Exteriores, 1863, p. 91). Agrega, además, que los principios fundamentales, como así también las estipulaciones particulares “[...] son contrarios al principio de soberanía de Nación independiente, que ha adoptado cada República Americana como base de su gobierno” (Departamento de Relaciones Exteriores, 1863, p. 91).

La respuesta del diplomático peruano no se hizo esperar. El 17 de noviembre de 1862 Seoane respondió intentando poner en contradicción las palabras de Elizalde quien afirmaba que no veía ningún tipo

de amenaza europea en América, pero también expresó que “... si la independencia de cualquier Estado Americano fuese amenazada contra las prescripciones del derecho público, no tardaría en ponerse de acuerdo con los demás gobiernos para reivindicar sus derechos y garantizar su seguridad” (Departamento de Relaciones Exteriores, 1863, p. 98). Seoane le hace ver lo grave de la situación mexicana a partir de la intervención y la posterior instauración de un monarca europeo.

Como parte de su argumentación en torno a las reiteradas intervenciones europeas en América, nos parece interesante remarcar que el peruano le recordara al argentino el tema de las Malvinas. Dijo textualmente: “¿Y Santo Domingo, señor Ministro? ¿Y México? ¿Y las Malvinas?” (Departamento de Relaciones Exteriores, 1863, p. 101). El canciller argentino no acusó recibo de semejantes cuestionamientos.<sup>55</sup>

Con la finalidad de validar su argumento, Seoane menciona las numerosas respuestas por parte de otros gobiernos americanos invitados a la adhesión. Bolivia, Chile, Colombia, Venezuela, Nicaragua, Paraguay y Uruguay se manifestaron a favor de la vocación integracionista, algunos con excesiva elocuencia.<sup>56</sup> Entre tales expresiones pueden mencionarse: la solidaridad americana, el sentimiento de fraternal americanismo, la existencia de una causa común para el continente, la comunidad de intereses, y otras. Sin embargo, cabe aclarar que, si bien la mayoría de los países americanos se mostraron preocupados por los asuntos mexicanos y demostraban coincidir con lo establecido por el Tratado Continental, ninguno adhirió o ratificó. Solamente Colombia propuso la convocatoria de un congreso extraordinario a realizarse en Washington, el cual nunca se concretó.

Al mismo tiempo que realiza un fuerte reproche al gobierno argentino, Seoane reconoce la crítica de Elizalde en cuanto a que el tratado no podía ser sometido aún a la adhesión de otras naciones. Sin embargo, apela a las relaciones bilaterales diciendo: “Si el gobierno del Perú solicitara la adhesión representando a los tres signatarios (recordamos, Perú, Chile y Ecuador), con el título que le da el artículo 23 del Tratado,

---

55 Recordamos que el Reino Unido tomó posesión de manera forzosa de las Islas Malvinas en enero de 1833 cuando una expedición militar expulsó a las autoridades establecidas por el gobierno de Buenos Aires.

56 Lamentablemente, cuestiones de espacio no nos permiten dar cuenta de las expresiones vertidas, que pueden ser consultadas en las Memorias que figuran en la bibliografía de este trabajo.

la habría pedido sin alteración alguna; pero como el documento no se halla en ese estado, procede en su solo nombre, y usando el derecho que todas las naciones tienen de iniciar y concluir tratados. Vista la cuestión bajo este aspecto, no habría inconveniente en ajustar un tratado, entre esta República y la de Perú, que contuviese las estipulaciones del Continental, convenientes a ambos pueblos [...]” (Departamento de Relaciones Exteriores, 1863, p. 111). Esta afirmación, cuidadosamente analizada, pone nuevamente de manifiesto la veracidad de nuestra hipótesis. La ausencia de un verdadero y legítimo espíritu integracionista vuelve la mirada sobre las soberanías estatales en construcción. Perú, en su propio proceso de construcción de soberanía, consciente de los peligros y amenazas que pudiera sufrir su integridad estatal (tal como quedó de manifiesto en el asunto de las Islas Chinchas), y persiguiendo su propio interés nacional, recurre al accionar unilateral en favor de la defensa y protección de sus propios intereses nacionales, ahora buscando la anuencia y posible protección de quien considera una potencia vecina.

El ministro argentino, observando que su posición negociadora se veía fortalecida por la audacia de sus argumentos, responde vehementemente al delegado peruano, mediante nota enviada el 22 de noviembre. Elizalde le recuerda que Perú no podía actuar de manera individual solicitando la adhesión a un tratado que tenía cláusulas específicas de adhesión que a la fecha no se cumplían. Dice Elizalde: “[...] esa Legación no tenía representación ni autorización legal para pedir la adhesión al Tratado, ni para negociar nada sobre el particular” (Departamento de Relaciones Exteriores, 1863, p. 118).

Asimismo, señala que en notas anteriores Perú había informado haber aprobado el tratado con la condición de que fuesen modificados los artículos segundo, quinto, sexto y noveno. El primero de ellos refiere a la libre navegación de los ríos interiores, lo cual Perú no podía realizar por estar en negociaciones para un tratado con Brasil relativo a la navegación en el Amazonas.

Elizalde pone en evidencia los débiles argumentos de Seoane cuando afirma que el congreso peruano aprobó dicho tratado con las modificaciones establecidas, lo cual contraría la intención de solicitar adhesiones a un tratado que no solamente no se había ratificado aún, sino que además estaba siendo modificado por uno de los firmantes. Elizalde

sostenía que “si el Tratado Continental no está ratificado, si esta falta de ratificación procede de que el Perú no ha autorizado a su gobierno a ratificarlo sino con modificaciones, las que aún no han sido aceptadas por las otras altas partes contratantes, resulta probada y confesa por V.E. mismo, su falta de poderes y facultades para pedir al gobierno argentino su adhesión al Tratado que todavía no existe” (Departamento de Relaciones Exteriores, 1863, p. 115).

A continuación se ocupa de enumerar los principios regentes de la política exterior argentina: acordar a todos los hombres del universo que habiten su territorio la plenitud de todos los derechos civiles y comerciales, sin distinción de raza y sin exigir reciprocidad; respetar el derecho de los individuos y de los pueblos; no comprometer ningún medio de defensa, poniendo limitación a los medios de hostilidad que tienen los débiles contra el fuerte; evitar los antagonismos con Europa y atraer todas sus fuerzas y elementos para la prosperidad y poder de la nación; fomentar y consolidar la reconstrucción de las nacionalidades en América; buscar la armonía con los Estados Unidos y no ponerse en disidencia con ellos; abandonar la idea de un congreso americano “imposible e inútil” (Departamento de Relaciones Exteriores, 1863, pp. 118-119). Estos principios de vocación universalista tenían como objetivos sellar la alianza tácita con las potencias europeas como elemento fundante del interés nacional argentino, lo que dejaba a la vocación integracionista de otras naciones cada vez más lejos de alcanzar.

Sostenía que “la unión americana con los propósitos y la forma en que se pretende crear [...] es imposible e inconveniente. La unión de los pueblos de América tiene que ser obra de su legislación (entiéndase soberanía nacional) y de los tratados parciales (entiéndase particulares, bilaterales y que no comprometan la soberanía ni el interés nacional); fundados en intereses reales (entiéndase, no basados en principios abstractos o ideales como los propuestos por los precursores)” (Departamento de Relaciones Exteriores, 1863, pp. 119-120).

Y continúa: “Las mismas Repúblicas Americanas [...], su poder será tanto mayor cuanto más se robustezcan las nacionalidades [...]. Cuanto más imperen en ellas el orden y la paz de la libertad, fuente de prosperidad y fuerza, cuanto más vinculen sus intereses con los intereses de los poderes que podrían dañarlas, cuanto más respeten el derecho de

las demás, para que sea respetado el suyo propio” (Departamento de Relaciones Exteriores, 1863, p. 120).

Claramente, Elizalde está pensando en un modelo de país que mira a Europa y que privilegia una relación de asimetría. A la vez, por su extensión, fuerza y poder, Argentina se percibe un país en situación de superioridad con respecto a otras naciones americanas, tal vez cercano al nivel de Estados Unidos. Nuevamente estamos en presencia de la llamada versión argentina del destino manifiesto,<sup>57</sup> destino que, mientras busca construir su soberanía como Estado nacional, mira exclusivamente a Europa y no a los vecinos cercanos.

Finalmente, Elizalde ratifica lo expresado anteriormente en cuanto a que, en caso de un ataque o intervención de alguna potencia a algún país americano, la Argentina estaría dispuesta a la defensa del mismo, pero no en los términos del Tratado Continental. Para ese fin se necesitaría otro tipo de tratado específico “[...] con miras muy distintas, y comprometedor de los medios de defensa que tienen los Estados Americanos” (Departamento de Relaciones Exteriores, 1863, p. 121).

En las últimas dos notas, fechadas los días 24 y 25 de noviembre, los funcionarios acuerdan reunirse de manera personal el día 26 a las 13:00 horas. Desconocemos si dicha reunión se realizó puesto que no existe documentación al respecto en las Memorias del Ministerio de Relaciones Exteriores analizadas.

## **Conclusiones generales**

El integracionismo latinoamericano ha sido una materia cara a la historia de las relaciones internacionales de América Latina desde el comienzo de la independencia; algunos historiadores se arriesgan a decir que incluso antes de la misma. Desde la conformación de confederaciones hasta la realización de congresos americanos, en el siglo XIX América Latina ha buscado innumerables mecanismos políticos, económicos, sociales, militares y culturales que le permitieran avanzar hacia su desarrollo y favorecer su inserción internacional como

---

<sup>57</sup> Para profundizar estas temáticas se recomienda la lectura de Etchepareborda (1978) y Orso (2009).

noveles Estados. El Tratado Continental firmado en 1856 fue prueba de ello.

Sin embargo, pudimos demostrar que tales intentos no coadyuvaron a una verdadera política regional integracionista. Y hemos encontrado entre las causas razones políticas, geográficas, económicas, geopolíticas e ideológicas, mencionadas más arriba. Nuestra investigación pretendió agregar un nuevo factor, la existencia de una tensión entre las ideas de voluntad integracionista y las necesidades de crear soberanía por parte de las unidades estatales en proceso de construcción. Esta tensión es la que impidió el progreso de ambos mecanismos de integración, tanto de las confederaciones (incluso la desaparición de las existentes) como de los congresos americanos convocados a lo largo del todo el siglo.

Si bien para la verificación de nuestra hipótesis nos hemos abocado al análisis de la correspondencia diplomática entre Argentina y Perú, existe evidencia de que mientras todas las naciones bregaban por la unidad continental, luchaban simultáneamente por construir estatidad. El referido caso de Perú constituye un claro ejemplo. Además, cabe mencionar, también a modo de ejemplo, la postura de Ecuador en el citado Congreso Americano de 1856, que poco tenía que ver con los intereses integracionistas o las amenazas de potencias extranjeras, y más con sus necesidades de solucionar las cuestiones de límites pendientes con sus vecinos. De hecho, el enviado ecuatoriano al Congreso se manifestó contrario a la intervención del mismo en los asuntos entre Perú y España por considerarlo una cuestión estrictamente bilateral. De la misma manera, Chile y Colombia también manifestaron cierta preocupación en torno a la cesión de lo que consideraban soberanía nacional a manos de un Congreso de Plenipotenciarios. Mientras Chile afirmaba no estar dispuesto a ceder ningún tipo de poder ante cualquier organismo, Colombia condicionó la aceptación de los acuerdos al respeto a sus propias leyes internas (Cifuentes Rojas, 2019, p. 200-214).

Creemos que para una mejor comprensión de estos asuntos cabría analizar las condiciones territoriales e identitarias del continente en el período bajo estudio, es decir, desde el comienzo de la etapa independentista hasta la aparición de verdaderos Estados nacionales constituidos, y algunos de ellos ya consolidados en su institucionalidad, hacia 1880. Esta es la etapa a la que se refiere Tulio Halperín Donghi como

“la larga espera”, que coincide con el complejo, violento, ambivalente y problemático proceso de construcción de tales Estados naciones, y que se dio en un determinado contexto político y económico mundial, tal como fue expresado anteriormente.

Apelamos al concepto de ‘Estados embrionarios’, propuesto por Escudé y Cisneros (2000) para referirnos a aquellas entidades surgidas a partir de 1810, cuyas clases dirigentes aspiraban a convertir en Estados nacionales según el modelo europeo y que, con la finalidad de obtener el necesario reconocimiento internacional, adoptaron los símbolos y la retórica de verdaderos Estados naciones, pero que todavía no existían en la realidad.

Desde el punto de vista social y cultural, durante la colonia y los primeros años posindependencia, existían en América dos tipos de identidades: una general, la de Hispanoamérica, aquella que Bolívar llegó a distinguir en sus aspectos comunes: religión, historia, lenguaje y costumbres; y una estrictamente local, más específica, de cada ciudad o pueblo, particularmente con Cabildo, y que tuvieron destacado rol en el proceso histórico llamado Juntismo. Desde el punto de vista territorial, debajo de aquella unidad identitaria sostenida por tales elementos aglutinantes, existía también una enorme fragmentación territorial en regiones más pequeñas y muy poco conectadas. Tal como sostienen los autores citados, la colonización se había concentrado en numerosos núcleos bastante aislados, separados por una importante diversidad de obstáculos geográficos y naturales. América (lo que posteriormente sería ‘Latina’), tanto en la época colonial como en la posindependencia, “era una suerte de archipiélago de islas de hispanización, en un océano indígena de etnias y lenguas diversas. Las islas hispanizadas, desde México hasta Buenos Aires tenían en común todo lo que en Europa se requeriría para definir una nacionalidad: lengua, religión, cultura, historia y, en medida variable, también raza” (Escudé y Cisneros, 2000).

Sobre esta estructura identitaria y territorial, las dirigencias americanas asumieron la difícil tarea de crear nuevas entidades territoriales, pretendidamente nacionales, ajustadas a las jurisdicciones y límites existentes en la colonia en base al principio del *uti possidetis*. Para lograrlo, el imperativo fue la destrucción de lo que Escudé y Cisneros denominan la protonacionalidad panhispanoamericana. Su desaparición permiti-

ría la generación de nuevas identidades, ahora, nacionales. Asimismo, respecto a las identidades locales, estas también surtirían un cambio a partir de la creación de sistemas educativos de alcance ‘nacional’.

A partir de los sucesos de 1808-1810 comenzó el proceso de desmembramiento del imperio, y este desmembramiento llevó a los Estados embrionarios a la competencia por territorios y, por lo tanto, al conflicto y la guerra, la mayoría de las cuales se dieron en el siglo XIX, aunque también algunas en el siglo XX, tales como la Guerra del Chaco, el conflicto entre Ecuador y Perú o el del Beagle entre Argentina y Chile.

Las clases dirigentes, en un contexto de existencia de una identidad hispánica ya asentada, frente a la necesidad de construir una nueva identidad ‘nacional’, en una realidad de Estados embrionarios, o proto Estados, cuyo alcance territorial nacional solamente existía en términos de aspiraciones, se vieron obligadas a construir diferencias, un ‘otro’ distinto, opuesto, y por qué no, peligroso.

La construcción de identidades nacionales se basó en un difícil proceso de “[...] construcción de diferencias en un universo cultural donde lo que sobresalía no era la diferencia sino lo mucho que se compartía” (Escudé y Cisneros, 2000). Tanto fue así que personalidades destacadas del siglo XIX como Andrés Bello, Cornelio Saavedra, Ignacio Álvarez Thomas o el mismísimo Domingo Sarmiento, nacidos en diversas tierras americanas, ocuparon funciones públicas en ‘otros países’ sin ser ‘nacionales’ de los mismos.

Esa primigenia construcción de un ‘nosotros’, a partir de un proceso de diferenciación con el vecino, de la separación entre un ‘nosotros’ y un ‘ellos’, llevó posteriormente a la generación de las nacionalidades territoriales tal como las conocemos actualmente: argentina, chilena, peruana, paraguaya, etc.

Para alcanzar el objetivo de transformar las identidades, es decir la destrucción de la protonacionalidad panhispanoamericana, las clases dirigentes utilizaron diversos mecanismos consistentes en la construcción de mitos sobre los orígenes de las naciones, difundidos a través de los sistemas educativos.



Según Escudé y Cisneros el más importante fue el ‘mito de las pérdidas territoriales’, es decir, la creencia de que el tamaño de los países (territorialmente hablando) debiera ser más grande de lo que es en realidad, sobre la base de aquellas aspiraciones que mencionamos antes. Según el mito, la razón por la cual estos países no habían podido lograr el territorio que creían que merecían para su Estado, radicaba en el expansionismo de los Estados vecinos. Estos mitos, con una misión fundacional, permitieron la emergencia de nuevas identidades locales gracias al poder de un centro político que controlaba un espacio determinado del territorio. La construcción del mito de las pérdidas territoriales y de las diferencias está basado en sostener la máxima extensión que alguna jurisdicción teórica o real del pasado alguna vez alcanzó y de allí restar el territorio actual del Estado en cuestión; de esta manera, se obtiene el cómputo de cuánto territorio fue perdido por lo que se considera la iniquidad y ambición de los Estados contiguos (Escudé y Cisneros, 2000).

En el mismo sentido se expresa Joao Pimenta (2001) cuando afirma que en la historiografía argentina (pero también aplicable a la brasileña y la uruguaya) una modalidad de lo que el autor denomina ‘mito de los orígenes’ “se ha expresado a través de la comprensión de que en el momento en que fueron reemplazadas las autoridades metropolitanas españolas por juntas de gobierno formadas por criollos, en 1810, se habría fundado la nación”.

El autor critica lo que habitualmente alguna historiografía denomina ‘pasado colonial’, puesto que niega la idea de que colonia y nación sostienen una suerte de continuidad lógica. El mito de los orígenes contiene un fuerte componente político creado por las elites dirigentes decimonónicas, y plantea que los conceptos nación, patria o Estado no son preexistentes ni nacieron en 1810, sino que son el fruto de un proceso histórico complejo, contradictorio, conflictivo y de larga duración que conllevó a la configuración estatal-territorial que conocemos actualmente. El mito de los orígenes, y su versión particular el mito de las pérdidas territoriales, sirvieron a los gobiernos de la época como mecanismo para construir estatidad.

Ambas construcciones míticas, con una clara finalidad política, fueron extensamente difundidas por los sistemas educativos de los países y luego sostenidos por parte de la historiografía latinoamericana. Ambos

mitos, el segundo como un desprendimiento del primero, se comprenden conjuntamente y se explican complementariamente. Ambos mitos, sostenidos mientras las clases dirigentes trabajaban en el proyecto de constituir Estados nacionales basado en la construcción de diferencias entre entidades similares, convivían con la vocación integracionista, también compartida por gran parte de la elite dirigente. Esto es lo que nos permite comprender la existencia de la tensión antes mencionada entre integracionismo y soberanía, y que quedó claramente expuesta en las discusiones sobre la adhesión argentina al Tratado Continental, como también en parte de la letra del mismo.

Desde los sucesos y procesos históricos analizados en este trabajo pasaron muchos años han para que la región procurara nuevamente conformar mecanismos de unidad basados en un espíritu integracionista.

Hoy América Latina, lo que antes denominábamos Hispanoamérica, o Iberoamérica en un sentido más amplio, constituye un sinnúmero de proyectos, esquemas, intentos, tratados, algunos con mayor o menor grado de institucionalización y alcance. Desde los acuerdos bilaterales de comercio que se fueron implementando en los años 50, pasando por el Tratado de Montevideo de 1960, luego el de 1980 que creó la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), el Pacto Andino, el Mercosur, el ALBA, la Comunidad Sudamericana de Naciones, la UNASUR, la CELAC, nuestra región, Nuestra América, parece no encontrar el camino hacia una verdadera vocación integracionista. Tal como plantea Heredia, la integración no acaba por nacer en nuestra región.

Este trabajo pretendió, con la mayor simpleza posible, abordar una de las tantas razones de fracaso de los proyectos integracionistas. ¿Qué debe hacer América Latina? ¿Cuál es la responsabilidad de las clases dirigentes actuales? ¿Qué incumbencias corresponden a los pueblos?

Tal vez, esta pregunta pueda ser respondida a partir de futuras investigaciones que, conociendo el pasado, puedan pergeñar un mejor futuro.

## Bibliografía

- Ansaldi, W. y Giordano, V. (2012). *América Latina. La construcción del orden*. Paidós.
- Brá, G. (mayo de 1984). El Congreso Antifictiónico de Panamá y la unidad latinoamericana. *Todo es Historia*, 205.
- Briceño Ruiz, J. (set.-dic. 2018). El estudio de la integración regional y del regionalismo en América Latina: entre la influencia europea y el pensamiento propio, *Análisis Político*, 94 (49-74).
- Stahring, O. (ed.). (2002). *Integración y cooperación Atlántico-Pacífico*. Cátedra Andrés Bello / Argentina.
- Cifuentes Rojas, C. (2019). *Americanismo y republicanism en la acción gubernamental y opinión pública. La crisis del pacífico sudamericano (1860-1866)*. [tesis de doctorado no publicada, Universidad de Los Andes].
- Da Silva C. y Orso J. (2013). La relevancia de la historia de las relaciones internacionales para la comprensión de las relaciones interamericanas. En Stahring de Caramuti Ofelia (dir.) *Mercosur – UNASUR en un mundo en transformación. Cambios y visiones estratégicas en una realidad internacional compleja*. UNR Editora.
- Etchepareborda, R. (1978). *Historia de las relaciones internacionales argentinas*. Pleamar.
- Escudé, C. (s.f.). *Education and foreign policy: the case of Argentina, 1908-1982*. Working paper 4, Duke University of North Carolina.
- Escudé C. y Cisneros A. (dir.). (2000). *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales y Nuevohacer-Gel.

- Heredia, E. (2006). *Relaciones Internacionales Latinoamericanas. Tomo 1 Gestación sin Nacimiento.*, Nuevohacer – GEL.
- Heredia, E. (1990). Relaciones internacionales en el siglo XIX. En *Historiografía Argentina (1958-1988)*, Comité Internacional de Ciencias Históricas.
- Orso, J. (2009). El clivaje cooperación – conflicto en el Tratado ABC de 1915 y la incidencia del clima de ideas de los líderes del Centenario. *Historia Regional* 27 (129-142)
- Orso, J. y da Silva C. (2010). La evolución de la integración latinoamericana. Tres coyunturas históricas: 1810, 1910 y 2010. *Historia Regional* 28 (179-194).
- Paradiso, J. y Luna Pont, M. (1996). Paz y guerra en América Latina, *Política y Diversidad* 30.
- Perkins, D. (1964). *Historia de la Doctrina Monroe*. Eudeba.
- Pimenta, J. (2001) *Estado y Nación hacia el final de los Imperios Ibéricos*. Sudamericana.
- Rippy, F. (1967). *La rivalidad entre los Estados Unidos y Gran Bretaña por América Latina 1808-1830*, Eudeba.
- Sábato, H. (2012). *Historia de la Argentina. 1852-1890*. Siglo XXI.
- Smith, R. (1991). América Latina, los Estados Unidos y las potencias europeas, 1830-1930. En *Historia de América Latina*. Crítica.

***Fuentes documentales:***

- Departamento de Relaciones Exteriores (1863). *Memoria presentada por el Ministro Secretario de Estado en el Departamento de Relaciones Exteriores al Congreso Legislativo de 1863*, anexo L.

# Los ideales de Patria Grande, bolivarianos y martianos, en los procesos de integración del MERCOSUR y la UNASUR

*Carlos Alfredo da Silva*<sup>58</sup>

*Alex Emmanuel Ratto*<sup>59</sup>

## Resumen

El presente ensayo se enmarca en un análisis desde la historia de las relaciones internacionales, con una mirada situada-crítico-reflexiva sobre las génesis de los procesos de integración sudamericanos: Mercado Común del Sur (MERCOSUR - 1991) y Unión de Naciones del Sur (UNASUR - 2008/10), frente a las ideas de “Patria Grande” (Independencia, solidaridad, unión, antiimperialismo, cooperación, confederación de repúblicas), alumbradas en el siglo XIX por Simón Bolívar y José Martí,

---

58 Licenciado en Ciencia Política y en Relaciones Internacionales. Profesor honorario de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (Universidad Nacional de Rosario - UNR). Coodinador del Grupo de Estudios en Integración y Cooperación Regional en América Latina (GEICRAL-UNR). Miembro GT-CLACSO: Fronteras, Regionalización y Globalización. Codirector del PID: Cooperación e integración regional en el MERCOSUR. Análisis y visibilización de algunas problemáticas desde un enfoque territorial. Codirector del PID: Las escalas territoriales de la política latinoamericana: del Poder Comunal al Estado Integral y la Patria Grande en tres experiencias regionales. Miembro del Centro de Estudios del Desarrollo y Territorio (CEDeT - UNR) Miembro del Grupo de Estudios sobre Malvinas - UNR. Miembro Fundador del Centro de Investigación, Docencia y Asistencia Técnica del MERCOSUR (CIDAM - UNR) y de la Asociación Argentina de Historia de las Relaciones Internacionales (AAHRI). [cadas2750@gmail.com](mailto: cadas2750@gmail.com)

59 Magister en Patrimonio Histórico y Cultural y profesor de Historia. Doctorando en Historia, UNR. Profesor adjunto de la Facultad Teresa de Ávila (Pontificia Universidad Católica Argentina, Paraná) y docente en la Facultad de Humanidades y Artes (Universidad Nacional de Rosario - UNR). Miembro del Grupo de Estudios en Integración y Cooperación Regional en América Latina (GEICRAL-UNR). Miembro del PID: Cooperación e integración regional en el MERCOSUR. Análisis y visibilización de algunas problemáticas desde un enfoque territorial. [rattoalex@hotmail.com](mailto: rattoalex@hotmail.com)

focalizando en las implicancias y alcances que plantearon las mismas para la gestación de ambos esquemas integracionistas. Una construcción política que coexistió con otro proceso histórico de “larga duración” de carácter político, económico, cultural e ideológico, con el cual las potencias coloniales hegemonizaron a “Nuestra América”, al decir de José Martí.

Para llevar adelante esta propuesta nos centraremos en los objetivos y antecedentes con los que se fundaron el MERCOSUR y UNASUR, examinando los contextos coyunturales a nivel histórico, político, geopolítico, sociocultural y económico, contrastándolos con los ideales de Patria Grande por medio de una revisión de sus tratados constitutivos y ulterior crisis.

**Palabras clave:** *Simón Bolívar - José Martí - Patria Grande - MERCOSUR - UNASUR*

## **Introducción**

Este ensayo no pretende ser exhaustivo respecto del análisis de las diferentes propuestas de integración regional a nivel sudamericano, en los ámbitos de las relaciones internacionales latinoamericanas en un contexto de ideas forjadas por la historia del pensamiento latinoamericano, sino que procura brindar una breve reseña sobre la noción de ‘Patria Grande’ y sus ideales de independencia, solidaridad, unión, antiimperialismo, cooperación, confederación de repúblicas, entre otros, que han sido tomados de las propuestas de Simón Bolívar, contenidas primigeniamente en su *Carta de Jamaica* de 1815, y de José Martí en *Nuestra América*, publicado el 1° de enero de 1891, y sobre cómo estos influenciaron la génesis de los procesos de integración regional sudamericanos: Mercado Común del Sur (MERCOSUR, 1991) y la Unión de Naciones del Sur (UNASUR, 2008-10), cuyo derrotero quedó trunco por ulteriores crisis.

Estos dos egregios hombres, Simón Bolívar nacido en el siglo XVIII y José Martí en el siglo XIX, con un extraordinario pensamiento análogo, compartieron la preocupación por la independencia y unidad de nuestra América, con una idéntica grandeza de espíritu. En la actualidad sus

ideales –libertad, justicia, solidaridad humana e integración, así como los principios patrióticos y revolucionarios– cobran vigencia frente a los problemas de los siglos XX y XXI. Ambos fueron artífices y protagonistas de procesos revolucionarios en el continente. A pesar del tiempo y espacio que los distanciaba, los unía un destino común continental, la misma amenaza imperialista, la lucha revolucionaria, el espíritu de sacrificio, el amor a la humanidad y la visión de un mundo nuevo. Martí conoció las obras de Bolívar y le profesaba un profundo respeto y admiración; ambos pusieron acción, vida y pensamiento, encarnaron el anhelo histórico de un haz de pueblos al sur del Río Grande (Benítez, 2003, pp. 128-129).

En un mundo cada vez más asimétrico e interdependiente, América Latina no se encuentra ajena a retos y dilemas. A nuestro entender, un desafío que debe ser analizado es la interrogante de si la región emergerá como una potencia mundial durante lo que resta del siglo XXI. Como antecedente señalamos que Hispanoamérica, en su devenir histórico como territorio de dominación colonial e imperial, tuvo una férrea ligazón entre pensar y actuar al apelar a una *praxis* integracionista-liberacionista. En el presente se resignifica a través de la reconstrucción de las ideas de Patria Grande y su articulación con los procesos de integración regional y las transformaciones de los Estados-naciones.

## **Marco teórico referencial**

Para una mejor comprensión de los procesos de regionalización e integración latinoamericanos, es menester retomar algunas cuestiones teóricas e históricas. Es fundamental conceptualizar ciertas nociones marco como ‘pueblo’ y ‘patria’, a la par que es necesario distinguir entre ‘regionalismo’ e ‘integración regional’.

La noción de ‘pueblo’ que recuperamos es la ofrecida por el antropólogo Rodolfo Kusch en su obra *Esbozo de una antropología filosófica americana* (1978), donde lo define como un modo de “estar que precede al ser”, es decir, una forma de pensar enraizada en el suelo que habitamos. Esta concepción de ‘pueblo’ se desvincula de la visión clásica del liberalismo europeo, en la cual ‘pueblo’ designaba al conjunto de hombres libres capaces de acordar una unión voluntaria para formar un gobierno. Según Argumedo (2000) la visión eurocéntrica de

dicha categoría se trató de una idea fundante, aunque excluyente, porque discriminaba por raza, sexo, religión, riqueza, y sus integrantes carecían de la calidad de ciudadanos (p. 208). En nuestro continente, frente a complejas realidades sociales y culturales generadas por la invasión-conquista, se convierte a esos sujetos excluidos en principales protagonistas de lo popular.

En cambio, si revisamos el fundamento mítico y ontológico del pensar americano, ‘pueblo’ está asociado al concepto de “patria”, donde este último se convierte en un *estar siendo* de existencia de un territorio mestizo. Por ello, Mario Casalla (2003) sostiene que ‘patria’ engloba a la comunidad organizada en torno a un modo común de convivencia y de gobierno, enraizada en un tiempo y un espacio que recoge una historia común y expresa un destino común. Frente a lo expresado, sostenemos que no se pueden abordar separadamente ambas nociones. Así, como señala Oscar Madoery (2018), si al ‘pueblo’ lo define una ocupación telúrica del espacio, arraigada, a la “patria” la define una orientación ético-mítica. Ética porque es deber con el otro que ocupa el mismo suelo y mítica porque es comunidad de origen y destino. Esto permite ubicar la cuestión cultural en sus justos términos: los de un compromiso de justicia para todos los que habitan el lugar común. Y, a la par, ubica la cuestión política en sus justos términos: luchar por una Patria justa, libre y soberana (pp. 2-4). Por ello, nosotros entendemos que ‘patria’ es siempre un proyecto abierto que abarca con un manto cultural y simbólico al ‘pueblo’.

Al proponernos relacionar documentos escritos, la *Carta de Jamaica* en 1815 por Simón Bolívar y *Nuestra América* en 1891 por José Martí, dados a conocer en diferentes temporalidades, nos enfrentamos a un reto historiográfico. En este sentido, destacamos que las fuentes abordadas generaron acontecimientos inmediatos en su primera publicación y se entienden en su contexto coyuntural. Sin embargo, nuestro objeto de interés de análisis es la integración latinoamericana, a la cual definiríamos como un fenómeno de larga duración. Fernand Braudel (2006), referente destacado en materia de temporalidades, identificó que existen problemas que atraviesan “las sociedades, los mundos y los psiquismos más diversos” (p. 155). De este modo, y por medio del estudio de documentos y coyunturas distantes en el tiempo, queremos resaltar que la integración está presente desde el origen de los Estados nacionales y en-



marcada dentro del ideario de la Patria Grande. A su vez, al indagar en las conexiones entre política, relaciones internacionales, testimonios y temporalidades desde el presente reconocemos un específico posicionamiento político-historiográfico. Esa politicidad implica una determinada “política del tiempo”, dotada de caracteres propios, donde la cercanía en el tiempo implica coetaneidad con el pasado, dentro de un marco de continuidad entre ambos polos.

Examinando los numerosos estudios realizados sobre los procesos de regionalización en América Latina, consideramos a la integración regional como un “proceso multidimensional”, es decir, como un proceso histórico-social-político-cultural que trasciende las formas y herramientas económico-comerciales. Para dicho proceso es necesario que los gobiernos involucrados, mediante los mecanismos integracionistas que se adoptan, se aboquen a la tarea de buscar instrumentos que construyan un *ethos* social regional y supranacional, germen y origen de toda integración genuina (Stahringer de Caramuti, 1996, p.15).

La cultura, la educación, la solidaridad social, las instituciones y la política, junto con la economía y los sistemas de cooperación son, en este sentido, las herramientas necesarias para la construcción de un espacio multinacional ampliado que se extienda más allá de zonas de preferencias arancelarias, zonas de libre comercio, uniones aduaneras o mercados comunes. Para que haya integración debe existir también un *ethos* cultural regional que plasme intereses, percepciones y objetivos comunes compartidos, de la misma forma que la construcción de los Estados nación implicó la existencia de uno nacional. A nuestro entender, ese *ethos* cultural en América Latina se encuentra sintetizado en la Patria Grande.

Por otro lado, ‘regionalismo’ es un concepto amplio que refiere al proceso histórico-social y político de construcción de una región. Este abarca a la ‘integración regional’, la cual está asociada a iniciativas formales, ligada en la actualidad, a la construcción de espacios económicos supranacionales. A su vez, el ‘regionalismo’ abarca proyectos políticos configurados desde dentro de la región, pero que contemplan elementos externos como la globalización neoliberal y las crisis internacionales.

## Génesis e ideas de la Patria Grande

La Patria Grande comenzó a diagramarse a la par que las naciones americanas iniciaron sus procesos independentistas. En este sentido, queremos enfatizar que la unidad americana fue un proyecto viable tras el desmoronamiento del sistema colonial. No solo por la existencia previa de un sistema administrativo que se heredaba del régimen anterior, sino porque sus protagonistas comprendieron que todo proceso emancipatorio debe construirse colectivamente con la unión de los pueblos oprimidos.

Resulta sencillo de enunciar, difícil de ejecutarse, “la unidad hace la fuerza”. Los obstáculos que enfrentaron los diferentes proyectos de Patria Grande fueron múltiples. Desde elementos endógenos como las barreras culturales hasta rivalidades existentes en las elites locales. A estos se le suma otro de carácter exógeno. La presión e intervención extranjera, especialmente británica y estadounidense,<sup>60</sup> fue un factor de peso para auspiciar conflictos entre países y pueblos hermanos.

La Patria Grande tuvo varias formulaciones y ensayos en el siglo XIX. Entre las diferentes expresiones se encuentra *Hispanoamérica*, *América del Sud* y *América Latina*. La primera, hace referencia a la unidad de las diferentes naciones americanas que comparten el idioma y provenían del antiguo imperio español. La segunda, comparte lo mismo que la anterior, pero adscrita al antiguo virreinato del Perú, luego dividido en tres virreinos hacia fines del siglo XVIII. En esta unidad, nos aparece una situación compleja debido a la incorporación o no del Brasil portugués. Ello no sucede con la tercera, que extiende la Patria Grande al conjunto de naciones que se despliegan en América de Sur y Central.<sup>61</sup> A la par que la unidad de la Patria Grande se pensaba, también existieron proyectos de integración en el siglo XIX, como lo fueron las Provincias Unidas del Sud, la Confederación Peruano-Boliviana, las Provincias Uni-

---

60 Existe una profusa bibliografía sobre la intervención británica y estadounidense en América Latina. Relacionado específicamente con los problemas de integración podemos citar los trabajos de Fred Rippy (1967), Carlos Oliva Campos (2000), Luis Maira Aguirre (2006), Henry Raymond (2007) y Ariela Ruiz Caro (2008). Esta enumeración es ejemplificadora, por lo tanto, no excluyente ni definitiva.

61 Aclaramos que originalmente el nombre de América Latina fue impulsado por la influencia colonial francesa, especialmente en el periodo del gobierno extranjero en México (Ansaldi y Giordano, 2012, p. 60). Sin embargo, este concepto se resignificó en el siglo XX con la nueva generación de intelectuales antimperialistas de las primeras décadas del siglo XX.

das de Centroamérica y la Gran Colombia. En esta oportunidad no abordaremos sus malogradas experiencias;<sup>62</sup> a los fines de este trabajo basta enunciar que las luchas de las elites locales como la presión extranjera fueron desencadenantes de sus fracasos.

Desde un punto de vista geográfico, América Latina como territorio se despliega desde el Río Bravo en el norte de México hasta el extremo sur del continente en Ushuaia. Lo une una historia lingüística, a partir de aquellas naciones conquistadas y colonizadas por españoles y portugueses, que siguieron un devenir sellado por elementos y rasgos culturales similares. Desde la política histórica, una gran nación latinoamericana que nació unida y fue fragmentada por los intereses colonialistas-imperialistas que se sucedieron por etapas: el imperio español y portugués, luego la vieja Albión (Inglaterra) y EE. UU. confluyen hasta la actualidad junto con grupos transnacionales. Por ello, la unidad continental ha tenido, desde los años de la lucha por la independencia, tanto avances como retrocesos.

Siguiendo lo enunciado hasta el momento, nos concentramos entonces en dos referentes de la Patria Grande: Simón Bolívar y José Martí. Los hemos elegido porque fueron protagonistas de las luchas independentistas de América Latina y comprendieron que la unidad y confraternidad entre las naciones es un factor fundamental para llevar adelante un proceso de autodeterminación y emancipatorio. Ello quedó plasmado primordialmente en sus escritos *Carta de Jamaica* y *Nuestra América*, textos constitutivos de la Patria Grande, que pasaremos a examinar.

La *Carta de Jamaica*, como documento histórico tiene cierta particularidad en sí mismo. Fue dictado por Simón Bolívar a su secretario Pedro Briceño Méndez el 6 de septiembre de 1815 en Kingston, capital de la colonia británica de Jamaica, en respuesta a una carta de Henry Cullen, un comerciante jamaíquino de origen británico residente en Falmouth, cerca de Montego Bay. Debido a ello, las primeras ediciones de este texto se conocieron en inglés.<sup>63</sup> Sin embargo, el 4 de noviembre

62 Para un estudio más detallados sobre el mismo sugerimos el texto de David Bushnell (2003).

63 La primera edición de la carta apareció en 1818 en *The Jamaica Quarterly Journal and Literary Gazette*, y luego republicada en 1825 en *The Jamaica Journal and Kingston Chronicle*, ambos diarios de lengua inglesa de la isla de Jamaica (Varela Jara, 2016, p. 166). La primera publicación conocida de la carta en español es de 1833, en el volumen XXI, Apéndice, de la Colección de documentos relativos a la vida pública del Libertador, compilada por Francisco Javier Yáñez y Cristóbal Mendoza.

2014 se validó el manuscrito original en español hallado en un archivo de Ecuador en 1996 (Varela Jara, 2016, p. 169).

La mencionada carta fue redactada en un momento de crisis en la lucha por independencia de la Gran Colombia contra el imperio español, pero pese a los embates coyunturales predice la emancipación de los países latinoamericanos (Busaniche, 1995, p. 36). Es un documento situado en un contexto de crisis, que enfatiza la urgencia y necesidad de trazar alianzas para resolver problemas. En este caso la emancipación. Sin embargo, podemos comprender por qué Bolívar buscó, inicialmente, la cooperación de los británicos, acérrimos enemigos de los españoles en esas circunstancias. La carta es un alegato de la legitimidad autónoma y soberana de la Gran Colombia y de la Patria Grande. Dato no menor es que, al no recibir el apoyo inglés, Bolívar trazó una alianza con Haití, primer país independiente de la región (Vayssière, 2008, pp. 85-86).

En resumen, la Carta de Jamaica defiende la rebelión de los criollos contra el gobierno español al imponérseles leyes que perjudicaron sus derechos frente a mayores beneficios dados a los ibéricos. A ello se le suma la coyuntura generada por la abdicación de Fernando VII en Bayona y la posterior represión tras su restauración. El contrato social se había roto y de sus escombros nació un pueblo: la Gran Colombia.

Tras los procesos de independencia del continente americano a principios del siglo XIX, otros espacios periféricos e insulares continuaban estando bajo dominio colonial. De todo ellos, el más importante –por su envergadura en el Caribe– fue Cuba. La isla representó el último gran bastión de dominación del imperio español en América. Con antecedentes emancipatorios previos, recién al final de la última década del siglo XIX la isla se perfiló a su independencia. Entre los diferentes actores y líderes, se destacó José Martí, intelectual y dirigente revolucionario que, al igual que Bolívar, consideró que las bases para construir las independencias de las naciones/pueblos nuevos se encontraba en la unidad continental de la Patria Grande.

Una de las diferencias que nace del propio paso del tiempo entre la *Carta de Jamaica y Nuestra América*, es que Martí vislumbró que la sombra imperial no solo se encontraba en el viejo continente, sino que también en el país del Norte. Ese vecino es EE. UU., que por entonces

comenzaba su expansión territorial hacia el sur del continente.<sup>64</sup> Esa proyección era producto de la lectura de Martí de su presente, y es reflejo del contexto de escritura del texto *Nuestra América*, publicado el primero de enero de 1891 en la *Revista Ilustrada* en Nueva York y luego el 30 de enero de ese mismo año en el diario mexicano *El Partido Liberal*. En ese momento transcurría en Washington D.C. la Primera Conferencia Internacional Americana o, como luego sería conocida, Primera Conferencia Panamericana. Una conferencia que, bajo la premisa del panamericanismo, se constituyó como referencia del interés hegemónico e imperialista de EE. UU. para con el resto de los países americanos.

El ensayo de estilo modernista, propio de la pluma de Martí, es tanto un análisis de la situación histórica del imperialismo en América,<sup>65</sup> como la formulación de una respuesta ante el contexto. En *Nuestra América* se delinearán dos proposiciones. En primer lugar, negar al estadounidense el derecho a reivindicar para sí mismos en forma exclusiva el nombre de América.<sup>66</sup> En segundo lugar, resignificar el vocablo adhiriéndole un pronombre de primera persona del plural, para que este favorezca la hermandad de las naciones latinoamericanas. Para ello llamó a olvidar las disputas territoriales que asolaron todo ese siglo en los procesos de organización nacional:

Los pueblos que no se conocen han de darse prisa para conocerse, como quienes van a pelear juntos. Los que se enseñan los puños, como hermanos celosos, que quieren los dos la misma tierra, o el de casa chica que le tiene envidia al de casa mejor, han de encajar, de modo que sean una, las dos manos... devuélvanle sus tierras al hermano. (Martí, 2005, p. 31)

Asimismo, Martí proclamó que la independencia de los países americanos había de construirse bajo gobiernos libres y autónomos,

64 En el proyecto americanista de Bolívar, los EE. UU., emancipados de la corona británica, se muestran como un potencial aliado frente a la amenaza de la Santa Alianza (monarquías absolutistas de Austria, Prusia y Rusia) gestada en respuesta al dominio napoleónico. Esta situación se reafirmó a partir de 1822 en el Congreso de Verona, cuyo objetivo era el retorno de Fernando VII al trono español con la consiguiente recuperación de los territorios americanos.

65 El documento de Martí es una proclama de la unidad frente a los ataques imperialistas de Europa como los del vecino del norte.

66 En la conclusión sostiene que “la América trabajadora; del Bravo a Magallanes, sentado en el lomo del cóndor, regó el Gran Zemí, por las naciones románticas del continente y por las islas dolorosas del mar, la semilla de la América nueva” (Martí, 2005, p. 39).

vindicadores de su cultura e historia.<sup>67</sup> Su sentencia “El gobierno ha de nacer del país. El espíritu del gobierno ha de ser el del país. La forma del gobierno ha de avenirse a la constitución propia del país” (Martí, 2005, p. 33), es un punto de referencia para la generación de proyectos de integración originarios de las propias experiencias latinoamericanas. El camino para ello también está delineado en el documento del pensador cubano.

Martí remarcó dos áreas de acción para la liberación imperialista, una cultural y otra política. Estudiar y generar conocimiento autóctono de los procesos y particularidades de nuestra región se convierte en la base cultural para delinear una acción política, que ha de ser crítica y nunca condescendiente a sí misma. En palabras del propio Martí:

Conocer es resolver. Conocer el país, y gobernarlo conforme al conocimiento, es el único modo de librarlo de tiranías. La universidad europea ha de ceder a la universidad americana. (Martí, 2005, p. 34)

Los pueblos han de vivir criticándose, porque la crítica es la salud; pero con un solo pecho y una sola mente. (Martí, 2005, p. 37)

De este modo, la complejidad que asumía Nuestra América reconfiguró las categorías con las cuales se interpretaron las sociedades de la época. Para nuestro presente, concordamos con Colombi (2010) en que *Nuestra América* es un manifiesto político sobre la difícil descolonización de las mentalidades en América Latina, así como una advertencia sobre los peligros que esta corre si no administra sabiamente sus políticas (p. 11). Por consiguiente, los procesos de MERCOSUR y UNASUR, han de incorporar estos puntuales desafíos culturales a fin de construir bases sólidas, perdurables en el tiempo, que resistan investidas económicas y cambios gubernamentales.<sup>68</sup> Para ello conceptualizamos la noción de análisis ‘Patria Grande’ como un campo de lucha

---

67 De manera adelantada, pero que podríamos acercar a principios roussonianos, Martí proclamó la necesidad del reconocimiento de valores de los pueblos originarios. “No hay batalla entre la civilización y la barbarie, sino entre la falsa erudición y la naturaleza. El hombre natural es bueno y acata y premia la inteligencia superior, mientras esta no se vale de su sumisión para dañarle o le ofende prescindiendo de él, que es cosa que no perdona el hombre natural, dispuesto a recobrar por la fuerza el respeto de quien le hiere la susceptibilidad o le perjudica el interés.” (Martí, 2005, p. 33).

68 Desde las ciencias latinoamericanas han surgido a fines del siglo XX y expandidos en las primeras décadas del XXI, modelos teóricos y metodólogos que han ampliado esta visión martiana del conocimiento. A nuestro entender el pensamiento decolonial de Anibal Quijano (2000) y la epistemología del Sur de Boaventura de Sousa Santos (2009) son ejemplos acabados de ellos.

político-epistémica, en permanente construcción, un campo de disputa entre posiciones políticas que han asociado nuestro territorio como el campo de expansión y acción de la lucha por tres valores fundamentales: la autonomía, el desarrollo y la defensa de los recursos naturales (Paikin, Perrotta y Porcelli, 2016, p. 55).

La región iberoamericana se inserta en la historia desde una posición subordinada, debido a su situación colonial y por su condición de periferia en el capitalismo mundial.

En los últimos años se gestó un nivel de confrontación ideológica donde lo regional operó en un doble sentido en la política latinoamericana. La fundamentación de una espacialidad regional, basada en la simbología de la 'Patria Grande', buscó fortalecer a la institucionalidad estatal creada en términos de autonomía, solidaridad y desarrollo. En este sentido, dicha noción representa una visión autonomista y solidaria de la integración, que disputa con las ideas neoliberales predominantes como mero intercambio de recursos, factores económicos y remoción de barreras arancelarias. Para los defensores de la Patria Grande, la integración entendida solo en perspectiva comercial profundiza el perfil de marcada sujeción colonial y presenta escasa unión entre nuestros pueblos.

En contraposición a las visiones neoliberales, el ideario integracionista americano nos remite al proceso independentista de las naciones hispanoamericanas, a un pasado común de origen, a un *ethos* cultural de solidaridad regional, pero también a un destino común como horizonte de posibilidades para consolidar la plena soberanía y autonomía de cada uno de los Estados nacionales de cara al siglo XXI. Las experiencias recuperan y reactualizan pensamientos e ideas históricas en torno a América y la integración, remitiéndonos a hombres destacados como San Martín, Francisco de Miranda, Simón Bolívar, Simón Rodríguez, José Martí, e incluso a aquellos más contemporáneos como Rodolfo Kusch, Manuel Ugarte, Juan Carlos Puig, Alcira Argumedo y Leopoldo Zea, quienes, entre otros intelectuales del siglo XX, también abonaron a la integración regional desde una mirada propia. En el mismo sentido, apelamos a un corpus de pensamiento de la integración regional latinoamericana con herramientas teóricas y conceptuales propias, surgidas desde Nuestra América a partir de los movimientos

de lucha por la independencia, a fin de concebir la unidad. Como lo expresa Eduardo Devés Valdés (2012), el pensamiento latinoamericano es “el conjunto de escritos donde tienen especial relevancia los ensayos sobre el propio continente latinoamericano o sobre alguna de sus dimensiones o regiones” (p. 18).

## **MERCOSUR: trayectoria, inflexiones y momentos**

El MERCOSUR fue creado mediante la firma del Tratado de Asunción el 26 de marzo de 1991, en un contexto global de post guerra fría. Los objetivos perseguidos, los resultados obtenidos, con una mirada a favor de la integración –y una visión pesimista de sus potencialidades– implicaron para el esquema regional el tránsito por diversos momentos: desde una visión optimista con coyunturas de avances y otras de pesimismo e incertidumbre con retrocesos o parálisis.

Aldo Ferrer (2007) distinguía el MERCOSUR ideal del posible, y proponía evitar reclamarle lo que, al menos en un futuro previsible, no puede proporcionar.<sup>69</sup> Por lo tanto, cabría interrogarnos sobre qué entendemos por modelo de integración y cuál pretendemos. Hoy, a nuestro entender, la respuesta a dicho interrogante sería la necesidad de una integración inteligente que plasme las ideas de Patria Grande.

El momento anterior al surgimiento del MERCOSUR, estuvo signado por una conflictividad creciente en la región, y ello se vio reflejado en hipótesis de conflicto entre los dos socios mayores, Argentina y Brasil. En este sentido, durante el periodo de la dictadura cívico-militar brasileña (1964-1985) se conformó una asociación privilegiada con EE. UU., proyectada por el general Golbery do Couto e Silva quien, junto a otros militares, lideró una geopolítica con ventajas en varios planos (por ej. el dominio de corredores de producción y exportación de recursos naturales), profundizando el liderazgo brasileño sobre el subcontinente. En el incremento de las tensiones y rivalidades en las relaciones argentino-brasileñas influyó profundamente la tercera posición y el no alineamiento de Argentina frente a un marcado occidentalismo pronorteamericano por Brasil.

---

69 A tales fines debe recordarse que la integración se despliega en tres planos: la situación interna de los países miembros, las reglas de juego de la integración y la proyección conjunta hacia el resto del mundo.



En una primera instancia nos remontamos al periodo de los conflictos, un gran número se desarrolló a lo largo de la historia en la región desde la época colonial, vinculados a una geopolítica de liderazgo hegemónico entre Argentina y Brasil y sus relaciones asimétricas con los llamados Estados fronteras o “tapones” (Bolivia, Paraguay y Uruguay).

Antes del MERCOSUR nos enfrentamos a una dialéctica de expansionismo brasileño y retroceso argentino, que marcó la era del conflicto geopolítico (1930-80) entre ambos países por el predominio de los “ejes transversales” contra los “ejes longitudinales” que les aseguraran un mejor aprovechamiento de la relación bioceánica y de los recursos hídricos, como señala Eliana Zugaib (2005, p. 38). No era fácil modificar el eje geopolítico en una región donde el conflicto históricamente había devenido como el vector central del proceso de formación de ambos Estados, sus posteriores procesos de desarrollo y de utilización de recursos naturales.

La salida de los regímenes dictatoriales cívico-militares y el advenimiento de procesos democráticos, en el caso de Argentina con el gobierno de Raúl Alfonsín y en el de Brasil con José Sarney, fueron antecedente relevante de la etapa anterior al MERCOSUR y para superar la perspectiva histórica de hipótesis de conflictos y rivalidades.

No obstante, y previo a la conformación del MERCOSUR, los gobiernos argentinos y brasileños avanzaron generando políticas exteriores que convergieron en transformar el paradigma de conflicto en uno de cooperación. A mediados de la década de los 80, firmaron acuerdos como el Acta de Foz de Iguazú (1985) y el PICE (Programa de Integración y Cooperación Económica, 1986), enmarcados en los principios de simetría, equilibrio, flexibilidad y gradualismo. Su objetivo central fue crear un esquema comercial de especialización intrasectorial que buscara mejorar la inserción y competitividad regional.

El contexto internacional durante los 90 con la implosión del régimen soviético y la hegemonía del Consenso de Washington presentó ciertos matices y, a nivel regional, los nuevos gobiernos de Argentina (Menem) y Brasil (Collor de Melo) introdujeron profundas modificaciones políticas. El primer instrumento fue el Acta de Buenos Aires de 1990 entre los gobiernos argentino y brasileño, que luego se amplió y formalizó con la creación del MERCOSUR mediante el Tratado de Asun-

ción (1991) y la incorporación de Paraguay y Uruguay como socios fundadores. El eje de este tratado fue el comercio y el mercado como los grandes dispositivos del proyecto común. Entre sus considerandos se enfatizó la voluntad política de establecer “una unión más estrecha entre sus pueblos”, pero siempre en función de los objetivos de promover el desarrollo científico y tecnológico entre los Estados parte y de modernizar sus economías para ampliar la oferta y la calidad de los bienes y servicios de sus habitantes. Por consiguiente, la “unión de los pueblos” en este documento está más cercana a los principios liberales clásicos en los que el mercado hace a la paz y prosperidad internacional (Rosanvallon, 2006, p. 48), que a los ideales de Patria Grande que entiende que la unidad no puede ser meramente comercial, sino política y social situada en un proceso de descolonial. Su rasgo distintivo fue contar con una estructura institucional flexible e intergubernamental para la conducción del bloque. El 17 de diciembre de 1994 se firmó el Protocolo de Ouro Preto (Brasil), adicional al Tratado de Asunción sobre la estructura institucional del MERCOSUR. Una década después, el 17 de diciembre de 2004, en la misma ciudad y en un clima de simbolismos y tensiones, se transformó de zona de libre comercio en una unión aduanera “imperfecta”, se ajustó su estructura institucional y se le reconoció personería jurídica internacional al bloque.

Examinando la agenda, con la evolución del proceso integracionista en sus dimensiones política, social y ciudadana, resaltamos varios ejes esenciales como: la recuperación del papel de la política y del Estado en la conducción del proceso de integración; el incentivo a la ciudadanía y movimientos sociales para su participación a través de vías institucionales dentro del tratado regional; la ampliación de los márgenes de soberanía/autonomía política y primacía a la resolución de conflictos entre los miembros sin la intervención de EEUU; la creación de una zona de paz y la defensa de la democracia son valores primordiales; la implementación de agendas no comerciales con políticas regionales dirigidas a fomentar un desarrollo con inclusión social (agricultura familiar, ciencia y tecnología, derechos humanos, educación, energía, finanzas, infraestructura, integración productiva, medioambiente, salud, etc.) que también se conocen como integración positiva; la reducción de asimetrías intrarregionales y la promoción de vínculos solidarios y de cooperación; y la búsqueda de relacionamiento con países y grupos de países del sur global. Para el caso del

MERCOSUR, este intento de generar políticas sociales a escala regional lo concebiríamos como regionalismo social.

El compromiso democrático y el Estado de derecho fueron políticas suscitadas en la expansión institucional y normativa del MERCOSUR. Son principios que en la actualidad podemos pensar como un marco social y participativo que se convierte en el primer y fundamental escalón de la Patria Grande. Es así como se pasó del Tratado de Asunción de 1991 al Protocolo de Ushuaia del 24 de julio de 1998 (conocido como Carta Democrática del MERCOSUR), con posterioridad, el 20 de diciembre de 2011, se suscribió el Protocolo de Montevideo (Ushuaia II). En ellos se actualizaron las cláusulas sobre el compromiso, defensa y protección del orden democrático, del Estado de derecho y sus instituciones, los derechos humanos y libertades fundamentales de sus habitantes. Todas consideradas como condiciones esenciales del proceso de integración con la democracia. En este sentido, se incorporan una serie de garantías para que cualquier tipo de medida que tomen los países ante un riesgo o amenaza al orden constitucional en una de las partes, sean proporcionales, garanticen la integridad territorial del país y, principalmente, no afecten los derechos de la población civil.

Siguiendo esta línea, el MERCOSUR desde 2003 a la actualidad toma una dimensión ciudadana, de asistencia humanitaria, justicia y seguridad. El 20 de junio de 2005 se firmó el Protocolo de Asunción sobre compromiso con la promoción y protección de los derechos humanos en el MERCOSUR. El mismo marca una línea donde el MERCOSUR se define como proceso democrático donde el respeto irrestricto a los derechos humanos y las libertades fundamentales son condición esencial, cuando expresa “la democracia, el desarrollo y el respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales son conceptos interdependientes que se refuerzan mutuamente” (MERCOSUR, 2005).

El 9 de diciembre de 2005 se creó el PARLASUR (parlamento del MERCOSUR), que se instaló en Montevideo en 2007, tras elecciones democráticas, de voto directo, secreto y universal. En consonancia, con un clima de época de crecimiento de la integración, se dio la posibilidad de avanzar en la estructura del esquema, con avances en el establecimiento de la Comisión Parlamentaria Conjunta. Entre sus propósitos, expresados en el art 2, encontramos “representar a los pueblos del MERCOSUR,

respetando su pluralidad ideológica y política; asumir la promoción y defensa permanente de la democracia, la libertad y la paz” y “estimular la formación de una conciencia colectiva de valores ciudadanos y comunitarios para la integración”. A nuestro entender, muestran posicionamientos políticos que provienen del ideario bolivariano y martiano.

Pese a este avance en materia institucional y normativo, la expansión en la esfera social y política dista de estar consolidado. En el presente concebir al MERCOSUR como una “fortaleza” es inviable en las condiciones contemporáneas (aunque sería menos duro y establecería matices ya que, a pesar de las diferencias y últimas tensiones, se mantiene el acuerdo). Sin embargo y al mismo tiempo, el MERCOSUR implica la formación de un marco propicio para el fortalecimiento de las fuerzas endógenas de crecimiento, basadas en recursos, mercados y acervos científico-tecnológicos propios. La estrategia de la integración reclama, entonces, una visión autocentrada del desarrollo en un mundo global-neoliberal. Por lo tanto, el proceso de integración marcha en la disyuntiva entre ser un acuerdo de libre comercio, o bien seguir el camino original de un proceso de integración tanto comercial como político, social, educativo, cultural, laboral, entre otros y que se ajuste a un ideario descolonial imbuido en los preceptos de la Patria Grande.

## **UNASUR ¿Aspiración de un cambio epocal o ilusión trunca?**

La Unión de Naciones del Sur, UNASUR, cuyo antecedente inmediato fue la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), fue una comunidad política, económica y cultural conformada por doce países sudamericanos y se constituyó el 8 de diciembre de 2004 en la ciudad de Cuzco, Perú, durante la IIIª Cumbre Sudamericana; fue concebida como “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 experiencias de integración regional, al fortalecimiento de América Latina y le otorgue una mayor gravitación y representación en los foros internacionales” (CSN, 2004). Los objetivos de la IIIª Cumbre plantearon la constitución de un acuerdo de desarrollo geopolítico como un bloque subregional a fin de enfrentar los efectos de la globalización neoliberal.

Si bien la idea de la integración subcontinental bolivariana que encarnó UNASUR no logró resultados concretos, si contribuyó a una fuerte formación simbólica de una identidad regional, confrontándose con las concepciones estadounidenses basadas en el panamericanismo (1889-1930) y el interamericanismo (1948-1982), las cuales no alcanzaron a dar forma ni intensidad a la cooperación mutua, especialmente por el carácter asimétrico de las relaciones políticas y económicas.

En el año 2008 suceden dos hechos fundacionales para la integración de la región: en la Cumbre de Brasilia de mayo de 2008 se aprobó el Tratado Constitutivo de la UNASUR que dio origen formal al proceso de integración sobre la base de los principios de libertad, igualdad y fraternidad de los países de la región, principios ya esgrimidos por el Libertador Simón Bolívar en sus discursos y cartas de inicios del siglo XIX.<sup>70</sup> Por otra parte, en el mes de diciembre, en la Reunión de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno, en Salvador de Bahía (Brasil), se acordó la creación del Consejo de Defensa Sudamericano, a instancias de Brasil, y cuyo Estatuto fue aprobado ese mismo mes en la reunión de Santiago de Chile.

Desde una perspectiva histórica, los orígenes de la UNASUR pueden ser rastreados en la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Montevideo, 1960) y la Asociación Latinoamericana de Integración (Montevideo, 1980); y luego, a partir de la I Cumbre de Jefes de Estado de los Países Sudamericanos en el año 2000, seguida por la Cumbre de 2002; y luego el Acuerdo de Comercio entre el MERCOSUR y la Comunidad Andina de Naciones (CAN), de julio de 2004. En la reunión de Margarita del año 2007, los presidentes y jefes de Estado presentes, decidieron adoptar el nombre de Unión de Naciones del Sur (UNASUR), reemplazando el anterior de Comunidad Sudamericana.

Retomando el preámbulo del tratado constitutivo, hallamos los principios de Patria Grande/Nuestra América referidos a conocer y fraternizar con los países suramericanos, junto con la reivindicación y memoria de quienes lucharon por la emancipación y la libertad de los pueblos latinoamericanos. Como se señala “APOYADAS en la historia compartida

---

70 Por ejemplo, en el Acta Constitutiva se establece que “la integración como la Unión Sudamericana se fundan en los principios rectores de irrestricto respeto a la soberanía, integridad e inviolabilidad territorial de los Estados” (Acta Constitutiva de la Unión de Naciones Sudamericanas, Brasilia – Brasil, 23 de mayo de 2008).

y solidaria de nuestras naciones, multiétnicas, plurilingües y multiculturales, que han luchado por la emancipación y la unidad suramericana, honrando el pensamiento de quienes forjaron nuestra independencia y libertad a favor de esa unión y la construcción de un futuro común” (UNASUR, 2008).

El resto del preámbulo continúa reforzando la idea de Patria Grande, y de todos los puntos rescatamos el referido a la unidad continental como respuesta a los problemas y desafíos locales:

“CONVENCIDAS de que la integración y la unión suramericanas son necesarias para avanzar en el desarrollo sostenible y el bienestar de nuestros pueblos, así como para contribuir a resolver los problemas que aún afectan a la región, como son la pobreza, la exclusión y la desigualdad social persistentes.

SEGURAS de que la integración es un paso decisivo hacia el fortalecimiento del multilateralismo y la vigencia del derecho en las relaciones internacionales para lograr un mundo multipolar, equilibrado y justo en el que prime la igualdad soberana de los Estados y una cultura de paz en un mundo libre de armas nucleares y de destrucción masiva;

RATIFICAN que tanto la integración como la unión suramericana se fundan en los principios rectores de: irrestricto respeto a la soberanía, integridad e inviolabilidad territorial de los Estados; autodeterminación de los pueblos; solidaridad; cooperación; paz; democracia; participación ciudadana y pluralismo; derechos humanos universales, indivisibles e interdependientes; reducción de las asimetrías y armonía con la naturaleza para un desarrollo sostenible;

ENTIENDEN que la integración suramericana debe ser alcanzada a través de un proceso innovador, que incluya todos los logros y lo avanzado por los procesos de MERCOSUR y la CAN, así como la experiencia de Chile, Guyana y Surinam, yendo más allá de la convergencia de los mismos;

CONSCIENTES de que este proceso de construcción de la integración y la unión suramericanas es ambicioso en sus objetivos estratégicos, que deberá ser flexible y gradual en su implementación, asegurando que cada Estado adquiera los compromisos según su realidad” (UNASUR, 2008).

Entre sus objetivos destacamos el Art. 2º, que expresa:

La Unión de Naciones Suramericanas tiene como objetivo construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados.

Entre los objetivos específicos, los integrantes de la UNASUR indican que están destinados a la integración económica, la integración energética para el aprovechamiento integral, sostenible y solidario de los recursos de la región; la integración financiera mediante la adopción de mecanismos compatibles con las políticas económicas y fiscales de los Estados miembros; la cooperación económica y comercial para lograr el avance y la consolidación de un proceso innovador, dinámico, transparente, equitativo y equilibrado, que contemple un acceso efectivo, promoviendo el crecimiento y el desarrollo económico que supere las asimetrías mediante la complementación de las economías de los países de América del Sur, así como la promoción del bienestar de todos los sectores de la población y la reducción de la pobreza; la integración industrial y productiva, con especial atención en las pequeñas y medianas empresas, las cooperativas, las redes y otras formas de organización productiva; la definición e implementación de políticas y proyectos comunes o complementarios de investigación, innovación, transferencia y producción tecnológica, con miras a incrementar la capacidad, la sustentabilidad y el desarrollo científico y tecnológico propios.

La Cumbre de Bariloche (2009) junto con la Cumbre Extraordinaria en Buenos Aires (2010a) diseñaron institucionalmente el Protocolo de Guyana sobre el Compromiso Democrático (2010b), una decisión estratégica donde la región resuelve sus problemas dentro, por y para sí misma, sin interferencia de terceros, tomando como base el Protocolo de Ushuaia del MERCOSUR, estableciendo por primera vez, medidas concretas y específicas para evitar cualquier quiebre o amenaza del orden constitucional, del Estado de derecho y del orden democrático.

Como comentan Nolte y Mijares (2018), la UNASUR poseía el germen de su crisis apremiante y potencial autodestrucción, la crisis de liderazgo y una falta de consenso sobre los valores comunes que debían regir a la región hicieron que esta fracasara, hundiendo a Sudamérica en un proceso de deconstrucción como bloque geopolítico y actor del sistema internacional. Se la podría considerar como el resultado de un denominador común que involucraría diferentes proyectos regionales, logrando un diseño institucional laxo, pero unánime que, sin embargo, no tuvo compensación política y mantuvo una propensión a la dispersión, producto de tendencia centrífuga regional.

La UNASUR ha padecido de lo que podríamos llamar una “paradoja de la autonomía”, entre las condiciones que favorecieron su surgimiento como proyecto colectivo de autonomía suramericana con fuertes liderazgos nacionales, altos precios de las materias primas y, en un primer momento, una marcada orientación eurasiática de los EE. UU.. A esa “paradoja de la autonomía” –condición estructural–, se agregó la falta de una institucionalidad supranacional que agravó la crisis –coyuntura–. UNASUR, donde imperaba un modelo intergubernamental e interpresidencialista, avanzó mientras los gobiernos de los países miembros mostraban una mayor afinidad ideológica. Ante los tiempos de polarización ideológica y política, la falta de una institucionalidad supranacional limitó las capacidades de gestión de crisis, así como la carencia de una burocracia supranacional que diera continuidad y sustentabilidad al proyecto: no hubo consenso, a modo de ejemplo, con la elección del nuevo secretario general que reemplazara a Ernesto Samper.<sup>71</sup>

---

71 Si intentamos analizar el futuro regional en materia de integración, respecto de UNASUR, nos encontramos con cinco factores que socavaron el proyecto sudamericano, como lo mencionan Nolte, D. y Mijares, V. (2018); 1º) la falta de liderazgo regional. La caída de Dilma Rousseff marcó el declive del interés brasilero en el proyecto regional. Asimismo, la muerte de Hugo Chávez y el derrumbe de los precios del petróleo redujeron las posibilidades de un liderazgo venezolano. Mientras tanto, los demás gobiernos suramericanos no tienen el potencial material, el liderazgo ideológico ni el interés de ejercer este liderazgo. 2º) Con la creación de la Alianza de Pacífico comenzó una fractura geopolítica de Suramérica. En contraste con la CAN y el Mercosur, organizaciones subregionales adentro de Suramérica que formaron parte de un complejo de gobernanza regional cooperativa, la Alianza del Pacífico se extiende fuera de aquel complejo. Con la inclusión de México abrió el paso a una latinoamericanización de Suramérica, resaltando las contradicciones y desencuentros. 3º) No es posible una mayor integración regional sin un consenso sobre los valores básicos de una comunidad de Estados. La crisis de Venezuela demostró esa carencia, poniendo de relieve la falta de un consenso sobre valores democráticos y cómo defenderlos. 4º) La incapacidad de llegar a un consenso respecto a la elección de un secretario general fue el corolario de la crisis estructural de UNASUR. 5º) La impotencia en la gestión de crisis en el caso venezolano hizo de la región una periferia turbulenta. Venezuela dejó de ser un problema estrictamente suramericano y ello abrió las puertas a un mayor involucramiento de



Si examinamos la situación reciente observamos que la mayoría de miembros de UNASUR suspendieron su participación en el mencionado proceso, entre los que se apartaron inicialmente, se encontraban Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú, luego Ecuador y Uruguay y tan solo permanecen Bolivia, Guyana, Surinam y Venezuela, considerados “díscolos” por las tesis estadounidenses y sobre los cuáles se procedería a implementar la política del *Big Stick* o “Gran Garrote”.<sup>72</sup>

El presidente chileno, Sebastián Piñera (de Renovación Nacional, 2010-2014 / 2018-2022), primer presidente protempore del ProSur, intentó terminar de sepultar a la UNASUR y su política de integración regional, y fue acompañado por sus pares de Argentina (Macri), Brasil (Bolsonaro), Colombia (Duque), Ecuador (Moreno), Paraguay (Abdo) y Perú (Vizcarra). El presidente Piñera convocó el 22 de marzo de 2019, en Santiago de Chile, la creación del foro para el Progreso y el Desarrollo de América Latina (ProSur); a nuestro entender un organismo colonial al servicio de una nueva doctrina Monroe, que muestra una versión “sin ideologías” de la UNASUR, con el que buscan reemplazarla con una mirada de derecha, promercado y alineada con las políticas estadounidenses para la región. En la convocatoria se excluyó al gobierno venezolano de Maduro, y Uruguay solo se mantuvo como “observador”. No participaron los presidentes de Bolivia, Guyana y Surinam, aunque enviaron representantes. No obstante, y en semejanza con UNASUR, ProSur tampoco logró consolidarse como un proceso de integración que superase la inmediatez de los gobiernos que lo impulsaron. Actualmente, América Latina, y Sudamérica en particular, se encuentran en un periodo de incertidumbre y desarticulación por la falta de organismos regionales que vinculen no solo a los Estados sino fundamentalmente a sus pueblos.

## **A modo de conclusiones preliminares**

La integración regional se constituye en una alternativa para enfrentar una globalización neoliberal que profundiza las asimetrías, que contribuye a la marginalidad social, cultural, política y económica, de

---

la OEA, del denominado Grupo de Lima, y hasta de la administración Trump.

72 Ésta es un sistema que desde principios del siglo XX ha regido la política hegemónica norteamericana hacia Nuestra América, luego de la Doctrina Monroe de 1823; resumida en la alegórica frase “América para los americanos”

los pueblos y millones de personas. La aceleración del cambio histórico es tan asombrosa como la globalización. Podemos hablar de un escenario anterior y posterior al 11 de setiembre de 2001. Este último escenario puede definirse en dos términos: vigencia del Consenso de Washington de 1989 en lo económico y doctrina de la seguridad de Washington en lo político-militar aunque, como ninguno de ellos es puramente estadounidense, habría que hablar de unilateralismo y fundamentalismo de mercado. Mientras que la agenda de la globalización neoliberal ha causado incontables problemas, somete a enormes tensiones el orden internacional nacido del fin de la Segunda Guerra. En América Latina, la voluminosa deuda externa y su alta vulnerabilidad financiera contribuyen decisivamente a la formación de dicha visión fundamentalista.

El proceso de globalización afectó profundamente las economías regionales, agravando aún más la situación social. Recientemente, al hacerse visibles las consecuencias de dicho proceso –en algunos casos con situaciones dramáticas–, fue posible comenzar a construir alternativas que apuntaban a retomar el crecimiento, con énfasis en la distribución de la renta como instrumento de inclusión social y reducción de la desigualdad (concepto este vinculado con la idea de igualdad sostenida por Bolívar y Martí), así como la preservación de los equilibrios macroeconómicos o también a la disminución de la vulnerabilidad externa.

En la dimensión política, junto con una clara opción por la democracia después de terroríficas experiencias autoritarias con dictaduras cívico-militares, ha tomado importancia la idea de que los problemas pueden ser enfrentados mejor cuando se tiene la capacidad de unir esfuerzos en torno a una serie de objetivos comunes, como son las ideas de la Patria Grande. Sin embargo, los proyectos de integración anclados en estos idearios se encuentran en crisis. Uno de los primeros ejemplos fue la crisis acontecida en Paraguay que concluyó con la destitución del presidente Fernando Lugo en 2012. En este caso, se aplicó la Carta Democrática del MERCOSUR (Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático, 1998) que prescribe que “toda ruptura del orden democrático constituye un obstáculo inaceptable para la continuidad del proceso de integración”. Sin embargo, la suspensión de Paraguay fue breve, quedando demostrada la debilidad frente a esta situación del MERCOSUR y la falta de una conciencia de Patria Grande.

A su vez observamos que los documentos discursivamente toman los principios bolivarianos y martianos de unidad americana, y agregan como novedad la construcción sobre la base de la democracia y el respeto de los derechos humanos, dejando afuera a los pueblos originarios que los líderes del siglo XIX integraban en sus ensayos.

Si nos preguntamos cuáles son los desafíos en este contexto, estos dependerán de la capacidad para adaptarse al cambio continuo; reconocer la creciente complejidad del nuevo mundo; resolver los problemas en el corto, mediano y largo plazo; perfeccionar el uso de instrumentos multilaterales para aumentar la cuota de poder en el sistema internacional; enfrentar y resolver los problemas socio-político-económicos; emprender las modificaciones necesarias que faciliten el salto a la modernidad y consolidar sistemas democráticos.<sup>73</sup> En consecuencia, los desafíos son extraordinariamente más complejos que las oportunidades. Nos encontraríamos ante “panamericanismo de nuevo cuño” en el cual subyace la necesidad de Estados Unidos de controlar –política, estratégica y económicamente– a Nuestra América y, como en el siglo pasado, sigue priorizando su mercado e intereses nacionales.<sup>74</sup>

Otra flaqueza de los proyectos de integración estudiados es que no hubo acciones inmediatas de significativo avance sino en políticas comerciales. E incluso ni siquiera se logró una integración duradera en ese sentido, debido a que el comercio exterior de los países integrantes sigue estando fuertemente vinculados con EE. UU., y China desde los 2000.

Si bien la primera década del 2000 fue una etapa de mayor ampliación bajo ciertos gobiernos progresistas, durante la segunda década del siglo se está pasando por un proceso de profunda crisis que, para el caso de UNASUR fue fulminante. Los diferentes colonialismos-imperialismos influyen en un destino “inexorable” de nuestros países, por ello, la unión constituiría la garantía de la propia supervivencia, a partir de la cons-

73 Cfr. Tomassini, Luciano, América Latina y el Sistema Internacional en un mundo posmoderno (G.E.L., Buenos Aires, 1991).

74 Boaventura de Sousa Santos, al referirse al “colonialismo”, lo plantea como una “gramática social muy vasta que atraviesa la sociabilidad, el espacio público y el espacio privado, la cultura, las mentalidades y las subjetividades. Es, en resumen, un modo de vivir y convivir muchas veces compartido por quienes se benefician de él y por los que lo sufren” (de Sousa Santos, 2010: 14-15). A su vez, agrega, la existencia de “los dos desafíos a la imaginación política progresista del continente latinoamericano –el poscapitalismo y el poscolonialismo– y el tercer desafío de las relaciones entre ambos marcan la turbulencia que actualmente atraviesa la agenda de la región” (14-15).

trucción de un proceso de unidad genuino que nos permita plantarnos ante las situaciones que nos han conducido a la periferia.

La idea de Patria Grande es una idea de una unión defensiva. En este marco, la necesidad de lograr autonomía está presente desde las primeras experiencias unitarias de Bolívar hasta la creación de la UNASUR y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), siendo particularmente claro, en este último caso, que el proceso de construcción de región se posiciona en confrontación con el pensamiento panamericanista que tiene su expresión institucional en la Organización de Estados Americanos (OEA) y la hegemonía de EEUU. Sin embargo, desde los tiempos previos a la independencia hasta nuestros días, pensar la integración y la unidad de Nuestra América ha sido un desafío teórico histórico, pero también una definición política al entender dicha mirada como una forma de inserción internacional opuesta a la planteada desde las potencias centrales. Los tratados y acuerdos no conducen eficientemente al ideal bolivariano, ni defienden o crean un ser latinoamericano, o establecen reivindicaciones tercermundistas, sino básicamente buscan incrementar el bienestar económico sobre la base de la competencia, la escala y complementación y mejorar el poder de negociación frente a los centros de poder.

Deseamos resaltar que los objetivos de la integración deben favorecer un desarrollo más equitativo, sustentable, armónico e integral de América del Sur. Compartimos el planteo de un nuevo modelo de integración autónomo con identidad propia, pluralista, en medio de la diversidad y las diferencias, reconociendo las distintas concepciones políticas e ideológicas, que corresponden a la pluralidad democrática de los países miembros del MERCOSUR, la CAN y la UNASUR, implementen realmente las ideas de Bolívar y Martí.

Solo la voluntad política de quienes gobiernan a las sociedades, y el consenso pluralista y democrático emanado de la voluntad popular y la ciudadanía, permitirán y conllevarán a un genuino proceso de integración regional basado en valores autónomos de nuestra América Latina, que aún mantiene un proceso de colonialidad del saber junto con un marcado colonialismo por parte de EE. UU. y los grandes grupos transnacionales.

Para concluir, rescatamos las palabras de Osvaldo Soriano (1992), quien nos advertía sobre concepciones estancas y homogeneizadoras al respecto: *“Nada de patriotismo mesiánico ni de nacionalismo venal; solo la insistencia en construir algún día, una Patria en la que sus habitantes puedan sentir que están buscando lo mejor para todos y no la fortuna de unos pocos”*.

## Bibliografía

- Ansaldi, W. y Giordano, V. (2012). *Algunas claves para definir las coordenadas de espacio, tiempo y realidad social*, en *América Latina, La construcción de un orden*. Ariel.
- Argumedo, A. (2000). *Los silencios y las voces en América Latina. Notas sobre el pensamiento nacional y popular*. Colihue.
- Bembi, M. y Geneyro, R. (2019). MERCOSUR: un camino complejo en sus primeros 26 años de existencia. *Revista Economía y Desafíos del Desarrollo*, 1 (4), 98-135. <http://revistasacademicas.unsam.edu.ar/index.php/redd/article/view/904>
- Benítez, J. (2003). *Bolívar y Martí en la integración de América Latina*. Nuestra América.
- Bernal Meza, Raúl (1996). *El MERCOSUR y el Área de Libre Comercio de América Latina en el Contexto de la Regionalización y la Globalización*, XV° Jornadas de Historia Económica, Tandil.
- Braudel, F. (2006). *La larga duración, en las ambiciones de la historia*. Crítica.
- Briceño Ruiz, J. (2014). Del regionalismo abierto al regionalismo poshegemónico en América Latina. En W. Soto Acosta, Willy (ed.), *Política Internacional e Integración Regional Comparada en América Latina* (pp. 23-34). Universidad Nacional de Costa Rica, FLACSO.
- Busaniche, J. L. (1995). *Bolívar visto por sus contemporáneos*. Fondo de Cultura Económica (FCE).

- Bushnell, D. (2003). Unidad política y conflictos regionales, en Historia general de América Latina. En J. Vázquez, (Dir.), *La construcción de las naciones latinoamericanas (1820-1870)* (pp. 63-84). Unesco, Trotta.
- Caetano, G, (2011). *MERCOSUR, Breve historia, cronología y marco institucional*. Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR).
- Casalla, M. (2003). *América Latina en perspectiva. Dramas del pasado, huellas del presente*. Altamira.
- Colombi, B. (2010). José Martí veedor de la modernidad. En Martí, José *Escritos sobre América, discurso y crónicas norteamericanas*. Capital Intelectual.
- Devés Valdés, E. (2003). *El pensamiento latinoamericano en el siglo XX. Desde la CEPAL al neoliberalismo (1950-1990)*. Biblos.
- Devés Valdés, E. (2012) *El pensamiento latinoamericano en el siglo XX. Entre la modernización y la identidad, Tomo I: Del Ariel de Rodó a la CEPAL (1900-1950)*. Biblos, Centro de investigaciones Diego Barros Arana.
- Ferrer, A. (1997). *Hechos y ficciones de la globalización. Argentina y el MERCOSUR en el sistema internacional*. FCE.
- Ferrer, A. (2007). El éxito del MERCOSUR posible. *Revista de Economía Política*, 27 (1), 147-156.
- Kusch. R. (1978). *Esbozo de una antropología filosófica americana*. Castañeda.
- Madoery, O. (2018). *Dilemas del Pueblo y la Patria hoy*. Universidad Nacional de Rosario.
- Maira Aguirre, L. (2006). Las relaciones entre América Latina y Estados Unidos: balance y perspectivas. En A. Borón y G. Lechini (comps.) *Políticas y movimientos sociales en un mundo hegemónico* (pp. 37-49). CLACSO.

- Methol Ferré, A. (1969). *Geopolítica de la cuenca del Plata*. Diálogo.
- Nolte, D. y Mijares, V. (2018, 23 de abril). La crisis de UNASUR y la deconstrucción de Sudamérica; *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/noticias/el-mundo/la-crisis-de-UNASUR-y-la-deconstruccion-de-sudamerica-articulo-751730>
- Oliva Campos, C. (2000). Estados Unidos-América Latina y el Caribe: entre el panamericanismo hegemónico y la integración independiente. En Asociación por la Unidad de Nuestra América, *Historia y perspectiva la integración latinoamericana*. (pp. 234-281). Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.
- Paikin, D., Perrotta, D. y Porcelli, E. (2016). Pensamiento latinoamericano para la integración. En *Crítica y Emancipación*, (15), 49-80.
- Puig, J. C. (1980). *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*. IAEAL-USB.
- Puig, J. C. (1984). *América Latina: políticas exteriores comparadas*. Grupo Editor Latinoamericano.
- Puig, J. C. (1986). Integración y Autonomía en América Latina en las postrimerías del siglo XX. En *Integración Latinoamericana*, 11 (109). 40-62.
- Quijano, A. (2000). Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. En E. Lander (comp.), *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales* (pp. 777-832). CLACSO.
- Raymont, H. (2007). *Vecinos en conflicto, la historia de las relaciones entre EE. UU. y Latinoamérica*. Siglo XXI.
- Rippy, F. (1967). *La rivalidad entre Estados Unidos y Gran Bretaña por América Latina (1808- 1830)*. EUDEBA.
- Rosanvallon, P. (2006). *El capitalismo utópico. Historia de la idea de mercado*. Nueva Visión.



- Ruiz Caro, A. (2008). Riesgo de las negociaciones del TLC entre la Comunidad Andina y EE. UU. En *Ciclos*, XVIII (33-34), 269-297.
- Soriano, O. (1992, 24 de mayo). El día de la escarapela. *Página 12*.
- Sousa Santos, B. (2009). *Una epistemología del sur, la reinención del conocimiento y la emancipación social*. Siglo XXI.
- Sousa Santos, B. (2010). *Descolonizar el saber, reinventar el poder*. Trilce.
- Stahringer de Caramuti, O. (1996). *El MERCOSUR en el Nuevo Orden Mundial*. Ciudad Argentina.
- Tomassini, L. (1991). *América Latina y el Sistema Internacional en un mundo posmoderno*. Grupo Editor Latinoamericano.
- Varela Jara, A. (2016). El manuscrito encontrado en Quito. En J. Guerrero Barón y M. Medina, (comp.) *Una lectura de la Carta de Jamaica* (pp. 165-174). Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.
- Vayssière, P. (2008). *Simón Bolívar, el sueño americano*. El Ateneo.
- Vitale, L. (2002). *De Bolívar al Che. La larga marcha por la unidad y la identidad latinoamericana*. Cucaña.
- Zugaib, E. (2005). *A Hidrovia Paraguai-Paraná e seu significado para a diplomacia sul-americana do Brasil*?. Instituto Rio Branco.

### **Fuentes documentales**

- Bolívar, S. (2001). *Escritos políticos y sociales*. Fundación Marco M. Avellaneda.
- Cumbre Regional para el Desarrollo Político y los Principios Democráticos*, 6 de julio de 1997, Brasilia, UNESCO.

*Declaración de Cuzco sobre Comunidad Sudamericana de Naciones*, III Cumbre Presidencial Suramericana, Cuzco, Perú, 7 y 8 de diciembre de 2004.

*Declaración Presidencial y Agenda Prioritaria, Primera Reunión de jefes de Estado de la Comunidad Suramericana de Naciones*, Brasilia, 30 de setiembre de 2005.

Martí, J. (2005). *Nuestra América*. Fundación Biblioteca Ayacucho.

MERCOSUR (1991). *Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR*. <https://www.mercosur.int/documento/protocolo-constitutivo-parlamento-mercosur/>

MERCOSUR (1991). *Protocolo de Asunción sobre compromiso con la promoción y protección de los Derechos Humanos en el MERCOSUR*. <https://www.mercosur.int/documento/protocolo-de-asuncion-sobre-compromiso-con-la-promocion-y-proteccion-de-los-derechos-humanos-en-el-mercosur/>

MERCOSUR (1991). *Protocolo de Asunción sobre compromiso con la promoción y protección de los Derechos Humanos en el MERCOSUR*. <https://www.mercosur.int/documento/protocolo-de-asuncion-sobre-compromiso-con-la-promocion-y-proteccion-de-los-derechos-humanos-en-el-mercosur/>

MERCOSUR (1991). *Protocolo de Olivos para las soluciones de Controversias en el MERCOSUR*. Disponible en: <https://www.mercosur.int/documento/protocolo-olivos-solucion-controversias-mercosur/>

MERCOSUR (1991). *Protocolo de Ouro Preto (Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del MERCOSUR)*. <https://www.mercosur.int/documento/protocolo-ouro-preto-adicional-tratado-asuncion-estructura-institucional-mercosur/>

MERCOSUR (1991). *Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, la Republica de Bolivia y la Republica de Chile*. <https://www.mercosur.int/documento/protocolo-ushuaia-compromiso-democratico-mercosur-bolivia-chile/>

- MERCOSUR (1991). *Tratado de Asunción para la Constitución de un Mercado Común*. <https://www.mercosur.int/documento/tratado-asuncion-constitucion-mercado-comun/>
- UNASUR (2008). Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas. En *Normativas UNASUR - CDS - CEED*. Ministerio de Defensa.
- UNASUR (2009). *La Cumbre de Bariloche*. [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/rp\\_declaracion\\_conjunta\\_unasur.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rp_declaracion_conjunta_unasur.pdf)
- UNASUR (2010a). Cumbre Extraordinaria en Buenos Aires. [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/44524/UNASUR\\_-\\_Declaraci%C3%B3n\\_de\\_Buenos\\_Aires\\_sobre\\_la\\_situaci%C3%B3n\\_en\\_Ecuador\\_3\\_p\\_.pdf?sequence=62](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/44524/UNASUR_-_Declaraci%C3%B3n_de_Buenos_Aires_sobre_la_situaci%C3%B3n_en_Ecuador_3_p_.pdf?sequence=62)
- UNASUR (2010b). Protocolo de Guyana sobre el Compromiso Democrático. [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/44524/UNASUR-Protocolo\\_adicional\\_al\\_Tratado\\_Constitutivo\\_de\\_UNASUR\\_sobre\\_compromiso\\_con\\_la\\_democracia\\_6\\_p\\_.pdf?sequence=65](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/44524/UNASUR-Protocolo_adicional_al_Tratado_Constitutivo_de_UNASUR_sobre_compromiso_con_la_democracia_6_p_.pdf?sequence=65)

# La diplomacia del MERCOSUR en la regulación del Sistema Acuífero Guaraní

*Lic. Santiago Toffoli<sup>75</sup>*

## Resumen

Las problemáticas inherentes al acceso al agua potable implican la necesidad de establecer políticas públicas que aseguren la provisión de los recursos hídricos a la mayor cantidad de personas posible. En este sentido, esta cuestión ocupa un lugar de preponderancia en el mundo de hoy, no solo por la función vital que cumple para el desarrollo y la subsistencia humana, sino porque su uso ha experimentado un aumento constante en las últimas décadas, dando lugar a un proceso de inseguridad hídrica en numerosas regiones del planeta.

El presente trabajo se enfocará en un recurso hídrico transfronterizo en particular: el Sistema Acuífero Guaraní (SAG), uno de los reservorios de agua dulce más grandes del mundo, que se extiende por los territorios de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Este artículo intenta constituir un aporte al debate sobre la construcción de políticas públicas hídricas regionales en América del Sur, tomando como caso el Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní, instrumento creado para la regulación, conservación y uso del SAG. Por esta razón, se aborda la construcción de esta política pública en particular para analizar las variables que intervinieron en su puesta en vigencia, así como también el accionar de instituciones regionales en el proceso.

---

75 Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Miembro del Grupo de Estudios en Integración y Cooperación Regional en América Latina (GEICRAL – UNR). [santiagotoffoli10@gmail.com](mailto:santiagotoffoli10@gmail.com)

**Palabras clave:** *Acuífero Guaraní - - Diplomacia - Recursos hídricos transfronterizos – Parlamento del MERCOSUR*

## **Introducción**

El Sistema Acuífero Guaraní (SAG o simplemente, Acuífero Guaraní) es uno de los reservorios de agua dulce más grandes del mundo. Cuenta con una reserva estimada entre “40.000 y 50.000 km<sup>3</sup>, volumen suficiente para abastecer a la población mundial actual (6.000 millones aproximadamente) durante unos 200 años, a una tasa de 100 litros/día por habitante” (Peralta y López Sardi, 2012, p. 77). Se extiende por los territorios de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

A partir de la ampliación del conocimiento disponible sobre este recurso y de la necesidad de su regulación, los cuatro países firmaron el Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní (AAG) en agosto de 2010. A través de este instrumento se intentó constituir un instrumento de política pública regional inherente a la titularidad, la regulación, el uso y la conservación de este Acuífero en particular.

La intención de este trabajo es detallar el proceso de construcción política del AAG, lo cual incluye su diseño, los actores intervinientes, la negociación, la firma y el proceso de ratificación. Para ello, se intenta responder a la siguiente pregunta: ¿cómo fue el proceso de negociación política que derivó en la firma y ratificación del Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní?

Para encontrar la respuesta a este interrogante, se planteó como objetivo general analizar el proceso de construcción política del Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní entre Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay.

Para el análisis de esta política pública, el trabajo plantea como primer objetivo específico indagar acerca de las negociaciones para la firma del AAG. El segundo objetivo específico radica en identificar las variables intervinientes en el proceso de ratificación en cada uno de los Estados Parte. Como tercer objetivo específico, se propone examinar el rol del Parlamento del MERCOSUR (Parlasur) en la negociación, firma, y puesta en vigencia del AAG.

En este sentido, el trabajo se ha realizado a partir del análisis de fuentes primarias como las actas de las sucesivas Cumbres del MERCOSUR en el período estudiado; las versiones taquigráficas de órdenes del día e intervenciones en las sesiones del Parlamento del MERCOSUR y los documentos desprendidos de las sesiones ordinarias y extraordinarias de los parlamentos nacionales, además de comunicados y dictámenes oficiales de organismos gubernamentales y multilaterales. Asimismo, se ha realizado una entrevista al expresidente del Parlasur, Florisvaldo Rosinha. Por otra parte, el artículo también se sustenta sobre la revisión bibliográfica sobre el tema y el análisis de fuentes secundarias, como artículos periodísticos.

El texto cuenta con tres apartados. En el primero se aborda la negociación política que giró en torno a la firma del AAG. En el segundo se detalla el proceso de ratificaciones, mientras que en el tercero se analiza la participación del Parlasur en todo el período.

A raíz de lo expuesto, los resultados que arrojó esta investigación apuntan a que hay factores que determinaron la concreción de esta política pública en particular. La codificación sobre los acuíferos transfronterizos en el ámbito multilateral de las Naciones Unidas, sumado a la cooperación científico-técnica que dio lugar a la ampliación de conocimiento sobre el SAG, fueron dos procesos que posibilitaron el puntapié inicial para intervenir en el recurso. Por otra parte, se observa que el impulso de los Poderes Ejecutivos nacionales es una variable fundamental para llegar a este tipo de acuerdos; cuestión íntimamente ligada con el grado de consenso político doméstico al interior de los países en torno a las cuestiones hídricas. Finalmente, se deduce que, si bien el MERCOSUR osciló entre el protagonismo y la irrelevancia en este proceso, fue el Parlamento del MERCOSUR la institución regional que ejerció un rol múltiple de contención, cabildeo y reivindicación para que el AAG fuese puesto en marcha, además de velar por el cumplimiento de las prerrogativas del texto.

## **Negociaciones, firma y puesta en vigencia del Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní**

El origen de este acuerdo se remonta a la década de los 90, cuando un grupo de universidades nacionales desarrolló proyectos de investigación para profundizar los conocimientos sobre el Acuífero Guaraní

debido a que, hasta el momento, no habían existido instancias de estudio sobre los recursos pertenecientes al mismo y sus principales características. A partir de allí, según lo expuesto por Patricia Báez (2009), avanzó la planificación de un programa de investigación para consolidar los conocimientos científicos y técnicos sobre el SAG, desarrollar un programa estratégico para el manejo de las aguas, diagramar la coordinación, la evaluación del proyecto y la difusión de los resultados.

La primera acción en conjunto relativa al Acuífero Guaraní que realizaron los gobiernos de los cuatro países en cuestión fue la firma, el 22 de abril de 1997, del Acta de Paysandú para “pactar la coordinación, investigación y preservación del Acuífero Guaraní” (Báez, 2009). A partir del año 1999, Brasil y Uruguay, por intermedio de sus órganos gubernamentales responsables de la gestión de los recursos hídricos, solicitaron a la Organización de Estados Americanos (OEA) “la gestión de un proyecto para el manejo sostenible del SAG” (Báez, 2009). En aquel momento, la invitación a la OEA a ser parte del programa y el desplazamiento de las universidades a un segundo plano se debió al hecho de que no contaban con el financiamiento suficiente para realizar una investigación de esta magnitud.

Por otra parte, según Graf Rey (2007), entre las actividades previas al inicio del proyecto, se realizaron dos seminarios: el primero en la ciudad de Foz de Iguazú, Brasil, en el mes de enero del año 2000; y el segundo en julio de ese mismo año en la Universidad del Litoral, Argentina, referido al lanzamiento del proyecto.

Las actividades derivadas de estos dos seminarios tuvieron su correlato institucional. Jorge Santa Cruz (2003) y las publicaciones del grupo que conformó el estudio de Hidrogeología local del Área Piloto de Riberão Preto (2008), indican que, en Argentina, por ejemplo, se creó la Unidad Interministerial de Asesoramiento del Poder Ejecutivo, relativa a la cuestión del SAG. Y a nivel regional, en el 2001 se creó una Secretaría General del Proyecto, con sede en Brasil y presidida por el geólogo brasileño Luiz Amore. Consecuentemente, se resolvió la cuestión del financiamiento. El Banco Mundial aportaría los fondos necesarios para la concreción del proyecto mediante el Fondo para el Medio Ambiente Global (GEF, por sus siglas en inglés).

Finalmente, ese año los países del MERCOSUR suscribieron el proyecto de exploración del Acuífero, el cual fue denominado Proyecto para la Protección Ambiental y Desarrollo Sostenible del Sistema Acuífero Guaraní (PSAG). El costo fue de US\$ 26.7 millones, de los cuales US\$ 13.4 millones fueron aportados por el Banco Mundial (BM) a través del GEF; US\$12.4 millones provinieron de las contrapartidas nacionales; y US\$ 1.2 millones fueron contribuidos por “agencias cooperantes” (Báez, 2009), que fueron los Países Bajos, “el Servicio Geológico de Alemania, y el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA)” (Santa Cruz *et. al.*, 2003). La OEA fue designada Agencia Ejecutora Regional, a través del Departamento de Desarrollo Sostenible (DDS / OEA). El Banco Mundial fue la Agencia Implementadora del Proyecto.

Si bien la titularidad del Acuífero Guaraní y sus recursos corresponde a los cuatro países miembros originarios del MERCOSUR, el hecho de que el BM y la OEA hayan obrado como principal fuente de financiamiento y de agencia implementadora respectivamente, obedece a las limitaciones del bloque regional para realizar un proyecto de esta envergadura. Esto nos permite aseverar que, desde los mismos orígenes del Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní, el MERCOSUR ejerció un rol secundario en términos de liderazgo vinculado a los proyectos de carácter técnico que fueron sumamente relevantes para la posterior firma del Acuerdo.

En ese marco, resulta oportuno destacar el hecho de que el inicio del PSAG coincidió con un cambio en el seno del MERCOSUR, acentuado tras la firma del Consenso de Buenos Aires en 2003. Aquel hito fue el hecho que simbolizó el inicio de un MERCOSUR más activo en dimensiones que trascendían lo comercial, temática que tuvo un protagonismo prácticamente excluyente desde la creación del bloque en el año 1991 hasta el mencionado Consenso de Buenos Aires. De este modo, y coincidiendo con una adecuación del MERCOSUR a los paradigmas planteados por los gobernantes del bloque en el inicio del siglo XXI, se reinterpretó el rol que jugaron las agencias de cooperación de origen europeo y otros organismos internacionales como la OEA o el propio Banco Mundial, con todo lo que ello implica.

A partir del inicio del PSAG se conformaron las agencias nacionales responsables en cada uno de los países, las cuales fueron denominadas Unidades Nacionales de Ejecución del Proyecto (UNEP). Estas constitu-



yeron el Consejo Superior de Dirección del Proyecto, primera instancia donde entidades públicas de cada uno de los países titulares del Acuífero Guaraní coincidieron en un esquema organizativo y de gestión para delinear una política conjunta para la etapa de desarrollo del PSAG. En una reunión celebrada en Brasilia los días 24 y 25 de julio de 2004 se aprueba la Resolución 9/04, que da lugar al Proyecto de Declaración de Principios Básicos y Líneas de Acción para el SAG. En este Proyecto, “se trata de reafirmar aquellos principios internacionales que se considera que deben ser básicos y que se deberían aplicar en este tema” (Graf Rey, 2007).

La importancia de este proyecto radica en que, según María Esther Bondanza (citada en CARI, 2004), supuso la “gestación del compromiso político por parte de los países”. Los principios derivados del Derecho Internacional, relacionados a la gestión de los recursos naturales compartidos, y en particular los hídricos, fueron recogidos en este Proyecto.

En consonancia con esto último, el Proyecto de Declaración de Principios fue uno de los antecedentes tenidos en cuenta para la constitución del Grupo Ad Hoc de Alto Nivel del MERCOSUR para el Acuífero Guaraní (GAHAG), como bien lo remarca la Decisión 25/04 del 7 de julio de 2004. Este documento señala en sus “considerandos” que la creación del GAHAG proviene de la XXV Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común en el sentido de crear un foro específico para la aprobación de un Acuerdo relativo al Acuífero Guaraní, y también nombra al Consejo Superior de Dirección del PSAG y al Proyecto de Declaración de Principios Básicos (DEC 25/04 – MERCOSUR). Aquí es donde se encuentra una primera referencia oficial a un eventual acuerdo internacional que tenga al Acuífero Guaraní como objeto de regulación.

De esta manera, el primer resultado institucional en el seno del MERCOSUR se tradujo en la creación del Grupo de Alto Nivel, que a su vez se originó en el compromiso político asumido por los cuatro Estados en el marco de las actividades del Consejo Superior de Dirección del PSAG. Así, el desarrollo institucional conjunto y las actividades enmarcadas en un Proyecto de naturaleza científico-técnica, originaron la decisión política de encauzar la gestión compartida a través del Grupo de Alto Nivel.

La Decisión también contempló el nombramiento, por parte de cada uno de los Estados parte, de un representante para conformar el Grupo

Ad Hoc. El representante de Paraguay, Embajador Luis María Ramírez Boettner, sostuvo que “la creación del GAHAG obedece a los intentos de declarar al Acuífero como Patrimonio Común de la Humanidad” y como “reacción a los avances de organismos internacionales que intentaron asimilar las aguas subterráneas con los fondos marinos ubicados más allá de las jurisdicciones nacionales” (Chiesa, 2007).

Más allá de lo manifestado en la Decisión 25/04 que establece el Grupo de Alto Nivel, existe un componente reactivo en su creación. La constitución del Grupo, según el diplomático paraguayo, responde a una ofensiva de organismos internacionales que intentan socavar la soberanía de los cuatro Estados sobre los recursos del SAG mediante, en este caso, la asimilación con los fondos marinos.

Resulta importante destacar que, mientras los Estados nacionales cooperaban con el Proyecto financiado por el Banco Mundial e implementado por la OEA conformaban, en el seno del MERCOSUR, un espacio que velaba por la protección de los recursos del SAG ante los posibles avances que dichos organismos pudiesen realizar para la asimilación de estos recursos hídricos con los fondos marinos. Como se dijo anteriormente, el MERCOSUR tenía limitaciones para llevar a cabo estas tareas de forma independiente y autónoma, pero ofició de dique de contención ante un eventual avance sobre los intereses de los Estados parte.

Por lo tanto, en este período entre el año 2003 y 2004 hubo una tensión argumentativa entre los actores que caracterizaron el desarrollo del PSAG como un avance de los organismos internacionales para socavar la soberanía de los Estados sobre los recursos del Acuífero y, por otro lado, aquellos que consideraron que el Proyecto era una oportunidad para ampliar el conocimiento del Acuífero y, de esa manera, poder implementar “un marco institucional coordinador para manejar y preservar el SAG para las generaciones actuales y futuras” (GEF, 2015). En el mismo sentido, el doctor Jorge Santa Cruz, quien fue el Coordinador Técnico de la Secretaría General del PSAG, sostuvo que el Proyecto es “fundamentalmente preventivo” (Santa Cruz en CARI, 2004), debido a que en algunas zonas de Brasil ya existía un uso intensivo de las aguas subterráneas y podía llegar a haber contaminación de las mismas y demás consecuencias ambientales negativas. Siguiendo esta lógica, el Proyecto se constituyó como una respuesta a la problemática de la falta

de datos, evitando así que haya una intervención humana sobre los recursos del Acuífero que fuese nociva.

En sintonía con las sospechas del Embajador de Paraguay Ramírez Boettner, otros actores sociales expresaron sus reparos sobre el PSAG:

“Es bueno que nos pongamos de acuerdo para cuidar el acuífero, pero debemos estar alerta ante un intento privatista”, subrayó Vilma Rosas, de la Federación de Funcionarios de Obras Sanitarias del Estado (OSE), de Uruguay, en referencia a los convenios firmados con instituciones internacionales para acometer proyectos de extracción en esta esfera. Dentro de estos planes, Rosas recordó el proyecto potenciado por el Banco Mundial y la Organización de Estados Americanos con participación de la Agencia Internacional de Energía Atómica a fin de ‘regular el uso del Acuífero Guaraní y evitar su contaminación’. (Buscarón, 2004)

Los debates que se dieron en este período introdujeron la cuestión política en el tema, debido a que lo que se puso en juego entre los distintos ejes narrativos fue la existencia o no de una posible ofensiva de actores privados y extranjeros contra la soberanía de los Estados nacionales y sus pueblos sobre los recursos hídricos del Acuífero.

Más allá de las instituciones que formaban parte del PSAG y de la actividad que desarrollaba el Grupo de Alto Nivel, en este período proliferó un esquema de redes de colaboración entre distintos actores que promovían una visión crítica del proceso y abogaban por una gestión responsable de los recursos del Acuífero.

En el mes de octubre de 2004, se reunieron representantes de los parlamentos nacionales, integrantes de la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR, activistas de ONG ambientalistas y militantes de movimientos sociales y elaboraron la Carta de Foz de Iguazú. En ella manifestaron, entre otras cosas, que el uso sustentable y la conservación del SAG debía realizarse teniendo como principio la soberanía territorial de cada país sobre los recursos naturales, y que la gestión del uso sustentable del Acuífero Guaraní debía subordinarse a un sistema de planificación que respete las necesidades de las comunidades que de él se puedan servir. Finalmente, se declaró que:

la reserva de agua subterránea existente en el Acuífero Guaraní sea declarado bien público del pueblo de cada Estado soberano donde la reserva se localiza, y que sea protegido por los Gobiernos y poblaciones para que puedan, estratégicamente, usufructuar los beneficios comunes, indispensables para la supervivencia futura. (Carta de Foz de Iguazú, 2004).

Fue a partir de este tipo de actividades que se creó “una alianza entre movimientos sociales y parlamentarios del MERCOSUR” (Taks en Parlamento del MERCOSUR y PIDHDD, 2009, p.11). La Carta de Foz de Iguazú fue el puntapié inicial de una serie de actividades que hicieron del Parlamento del MERCOSUR (Parlasur) una institución fundamental en el impulso que habrá al interior del esquema de integración regional para tratar la temática del Acuífero Guaraní.

En este sentido, se remarca que organizaciones como la Red de Vigilancia Interamericana por el Derecho al Agua (Red VIDA), sostendrán que, en esos años, encontraron interlocutores válidos en la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR para tratar la temática del Acuífero y de las aguas subterráneas transfronterizas:

En la cumbre de Ouro Preto en Belo Horizonte (2004) tuvimos un primer encuentro de diálogo entre sociedad civil, sindicatos y parlamentarios del MERCOSUR. En esa época estaba en la agenda la discusión acerca de un acuerdo de las aguas transfronterizas, de las aguas en el MERCOSUR y uno de los puntos que discutimos allí, y que hoy quiero plantear acá, es dilucidar por qué razón el MERCOSUR no tiene un tratado sobre esas aguas. (Mabel Melo (RED Vida) en Parlamento del MERCOSUR y PIDHDD, 2009, p.22)

Pese a que durante el año 2004 la cuestión del Acuífero Guaraní ocupó la agenda de distintos actores sociales y políticos del MERCOSUR, el tema comenzó paulatinamente a perder protagonismo durante el año siguiente.

Simultáneamente, otros temas comenzaron a ocupar la agenda del bloque, siendo el más notorio la controversia entre Uruguay y Argentina en torno a las pasteras ubicadas en el Río Uruguay. Las complicaciones para elaborar esquemas de cooperación en torno al Acuífero Guaraní se hicieron cada vez más determinantes, teniendo en cuenta que la cues-

ción ambiental en general, y de los recursos hídricos en particular, era campo de disputa entre dos Estados parte del MERCOSUR, Argentina y Uruguay. Por este motivo, “la cuestión de la soberanía y la co-gestión de los recursos hídricos se vuelve un tema casi tabú” (Taks en Parlamento del MERCOSUR y PIDHDD, 2009, p.11)

Más allá de la controversia entre Argentina y Uruguay en torno a las pasteras, los jefes de Estado del MERCOSUR se limitaban a hacer declaraciones de apoyo,<sup>76</sup> de impulso o como consideración, pero no se evidenciaba una real voluntad política de avanzar en la concreción del acuerdo. Mientras el eje del debate de las organizaciones sociales y la sociedad civil giró su atención hacia el conflicto sobre las pasteras, la cuestión del SAG había pasado a un segundo plano. La controversia y su presencia en la agenda de los gobiernos nacionales y en los medios de comunicación masivos inclinaron las acciones estatales hacia la gestión del conflicto y el eje cooperativo articulado en torno a la problemática del Acuífero perdió relevancia.

La parte final del Proyecto comenzó a vislumbrarse hacia el año 2008. El PSAG, en sus publicaciones oficiales, anunció que concentraría su actividad en cuatro lugares denominados sitios piloto,<sup>77</sup> que eran aquellos puntos en los cuales se centralizaron los estudios sobre el Acuífero debido a las características que tenían para el acceso a las aguas subterráneas y a que conformaban puntos estratégicos para realizar las actividades exploratorias.

En el año 2008 hubo otro acontecimiento importante. La Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) aprobó la Resolución 63/124 denominada “El derecho de los Acuíferos transfronterizos”. Allí se exponen los principios generales y las disposiciones inherentes a la protección, preservación y gestión “de los acuíferos o sistemas acuíferos transfronterizos, y a otras actividades que puedan

76 En la XXVII Cumbre Presidencial del MERCOSUR de junio de 2005, los jefes de Estado “destacaron los importantes avances logrados en el marco del Grupo Ad Hoc de Alto Nivel sobre el Acuífero Guaraní” (Chiesa y Rivas, 2007). Meses más tarde, en la XXIX Cumbre Presidencial del MERCOSUR en Montevideo, los presidentes “Tomaron nota del estado de las negociaciones del proyecto de Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní, que consagra principios y criterios que garantizan la soberanía permanente e incuestionable de los cuatro Estados parte sobre ese importante recurso hídrico transfronterizo” (Comunicado conjunto Presidentes MERCOSUR, 2005)

77 Los sitios piloto son Rivera / Santana do Livramento (frontera Uruguay – Brasil); Concordia / Salto (frontera Argentina – Uruguay); Riberão Preto (Brasil); e Itapúa (Paraguay).

tener impacto en ellos” (ONU, Resolución. 63/124). La aprobación de este conjunto de artículos supuso un impulso a nivel global para la elaboración de instrumentos internacionales para la regulación efectiva de los acuíferos transfronterizos. Además, introdujo definiciones de términos y categorías que servirán de marco conceptual para futuros tratados que se elaboren relativos a este tipo de recursos.

En el año 2009 finalizó el Proyecto de Protección Ambiental y Desarrollo Sustentable del SAG, iniciado en el 2003. Según un informe del Coordinador Técnico Jorge Santa Cruz, el PSAG generó instancias como “el Análisis Diagnóstico Transfronterizo”, que:

[...] evalúa “la situación actual de explotación del SAG”; una “propuesta del marco legal coordinado, que define la base conceptual de los aspectos legales para realizar una gestión coordinada entre los cuatro países”; “un acuerdo institucional y técnico, donde se definen la base conceptual de los aspectos institucionales para una gestión coordinada”; “una red de monitoreo con un sistema de información del SAG (SISAG), que permitirá el monitoreo sistemático del Acuífero y un Plan Estratégico de Acción se elaborará durante la ejecución del Proyecto, buscando soluciones a problemas existentes y potenciales. (Santa Cruz *et al.*, 2003)

Más allá de las actividades realizadas en conjunto con el Parlasur, que serán tratadas más adelante, hubo otros mecanismos que tuvieron los movimientos sociales para explicitar su posición respecto al tema. Uno de ellos fue la Cumbre de los Pueblos del Sur, realizada durante los días 23 y 24 de julio de 2009 en Asunción, Paraguay. Allí manifestaron que “el Acuífero Guaraní, está en grave peligro de contaminación por la implementación de este modelo extractivo de desarrollo que está ubicado justamente en las zonas de recarga de dicho acuífero” (Cumbre de los Pueblos, 2009).

En el ámbito de las Cumbres del MERCOSUR y sus instancias, además de la actividad desarrollada por el PARLASUR, no existen referencias al SAG, salvo las mencionadas anteriormente.

Luego de revisar el contenido de las reuniones del MERCOSUR, es posible afirmar que la cuestión siguió siendo eludida en los ámbitos bilaterales y multilaterales hasta la XXXIX Cumbre del MERCOSUR, realizada en San Juan, Argentina. En aquel lugar, el 2 de agosto de 2010 los Jefes y Jefas de Estado del MERCOSUR<sup>78</sup> firmaron el Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní, tratado que es objeto del presente texto. Sin embargo, el mismo fue firmado por fuera de la institucionalidad del bloque. Es decir, las partes aprovecharon la ocasión brindada por la Cumbre del MERCOSUR para firmar el tratado, pero este no es un instrumento intra-MERCOSUR. Esto se demuestra al ver los documentos de dicha cumbre, en los cuales los Jefes y Jefas de Estado se congratulan por la firma del AAG, pero este no figura en las actas ni en la sección de asuntos aprobados.<sup>79</sup>

Este hecho tiene como principal consecuencia el desplazamiento del MERCOSUR como institución multilateral en la cual se sustentan los deberes, derechos, y obligaciones que se desprenden del Acuerdo. Por citar un ejemplo, según el artículo 15 del AAG (Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní, 2010), se creó una Comisión que coordina la cooperación entre las Partes para cumplir los objetivos y principios del Acuerdo. Esta Comisión se formará de conformidad con el Artículo IV del Tratado de la Cuenca del Plata de 1969, y no bajo el paraguas institucional del MERCOSUR.

La propia firma del AAG supone un ejemplo más que grafica cómo el accionar del MERCOSUR fue oscilando entre la irrelevancia y el protagonismo, sin una hoja de ruta clara sobre cómo abordar este asunto relativo a los recursos naturales de los cuatro miembros firmantes del Tratado de Asunción, titulares y soberanos del Sistema Acuífero Guaraní.

En cuanto al Acuerdo, la regulación del Acuífero Guaraní se consagra a partir de la inclusión de varias dimensiones. En el artículo 1 se afirma que los cuatro países en cuestión son “los únicos titulares de ese recurso” (Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní, 2010), codificando la titularidad del acuífero debido a la extensión sobre el territorio soberano de las Partes. Esta cuestión se refuerza en el artículo 2, el cual

78 Cristina Fernández de Kirchner (Argentina); Luiz Inácio da Silva (Brasil); Fernando Lugo (Paraguay); y José Mujica (Uruguay)

79 En esa cumbre se aprobaron, por ejemplo, el Código Aduanero del MERCOSUR que eliminó el doble arancel y un acuerdo comercial con la República Árabe de Egipto. Esta información se encuentra disponible en la página oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores del Paraguay.

afirma que “cada Parte ejerce el dominio territorial soberano sobre sus respectivas porciones del SAG[...]” (AAG, 2010).

Por otra parte, la conservación del acuífero se incluye en los artículos 3 y 4, los cuales hacen referencia al “monitoreo y aprovechamiento sustentable de los recursos hídricos del SAG [...]”, y a la promoción de la conservación y la protección ambiental del mismo, respectivamente.

El resto del tratado hace hincapié en las condiciones del uso colectivo del recurso transfronterizo, la solución de controversias, la coordinación para la cooperación entre las partes, y la no admisión de reservas, entre otras cuestiones.

### **Puesta en vigencia del Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní (AAG)**

En este apartado se detallan los procesos de ratificación interna del AAG en cada uno de los cuatro países. En los casos de Argentina y Uruguay, el impulso de los Poderes Ejecutivos en ambos países es una característica a tener en cuenta para comprender la rapidez con que la norma fue puesta en vigencia.

En los casos de Brasil y Paraguay, el Acuerdo fue ratificado siete y ocho años después de su firma en 2010, respectivamente. Es así que el estudio sobre el proceso de ratificación interna requiere un análisis más extenso, en comparación con los de Argentina y Uruguay.

#### ***Uruguay***

El 12 de junio de 2012 Uruguay promulgó la Ley N° 18.913, que ratificó el Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní. Fue el primero de los cuatro Estados que aprobó, en su fuero interno, el tratado suscripto con Argentina, Brasil y Paraguay. En los trámites parlamentarios de la Ley, es posible atestiguar que su origen fue la oficina del Poder Ejecutivo, que remitió el proyecto en noviembre de 2011. El entonces presidente José Mujica envió al Parlamento uruguayo el proyecto de Ley n° 729 para su tratamiento (Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay, 2011) El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores y la propia Presidencia, fue el principal impulsor de esta medida.



En la revisión de documentos y artículos periodísticos del período no se encontraron puntos de conflicto entre los actores políticos de Uruguay que pusieran en riesgo la ratificación temprana del Acuerdo. También es válido destacar que el Frente Amplio contaba con una posición de primacía en el sistema político uruguayo. El triunfo de Mujica en 2010 le dio mayoría propia en el Congreso.<sup>80</sup> A partir de ese resultado electoral las iniciativas legislativas del gobierno tenían un importante sustento para ser concretadas.

Además de contar con un contexto político favorable, el gobierno del Frente Amplio gozaba de un apoyo casi unánime a su política regional ligada a los recursos hídricos, cuya más notoria expresión fue el denominado “conflicto de las papeleras” con la República Argentina. No obstante, hay que destacar que el consenso sobre el tema era más amplio que en lo referente a las papeleras. De hecho, el impulso del gobierno uruguayo hacia la concreción de un acuerdo que regulara las aguas del Acuífero Guaraní data del gobierno de Jorge Batlle,<sup>81</sup> quien pertenecía al Partido Colorado y fue presidente de Uruguay antes del triunfo del Frente Amplio en las elecciones de 2004, como apunta en su investigación Cinthia Leone (2015).

Estos datos, sumados a la unánime votación a favor que obtuvo el proyecto de Ley que ratificó el Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní y a diversos estudios como el de Liliana De Riz (2008), indican que el gobierno uruguayo contaba con un fuerte respaldo político en las iniciativas relacionadas al tema de las políticas hídricas que tenían como interlocutores a los países vecinos.<sup>82</sup>

## ***Argentina***

El 31 de octubre de 2012 se sancionó en Argentina la Ley N° 26.780, la cual aprobó el Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní. Fue promulgada mediante decreto oficial el 19 de noviembre del mismo año.

---

80 José Mujica se impuso en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales de 2009 con el 54.63% de los votos. En el Poder Legislativo, el Frente Amplio contaba con 16 senadores de un total de 30, y con 50 representantes en la Cámara Baja de un total de 99.

81 La correspondencia diplomática que releva Cinthia Leone (2015) indica que el canciller del gobierno de Batlle, Didier Opertti, fue el primer ministro de Relaciones Exteriores que convocó al Grupo de Alto Nivel del MERCOSUR para tratar la problemática del Acuífero Guaraní.

82 Como dato adicional, Uruguay incluyó al agua como un bien público en su reforma constitucional de 2015. Para más información sobre este tema consultar el trabajo de Taks (2015)

De igual forma que en Uruguay, la Ley fue aprobada por unanimidad. En aquel momento, el gobernante Frente para la Victoria (FpV) y sus aliados conformaban mayoría simple en el Senado y en la Cámara de Diputados producto del triunfo electoral del año anterior de Cristina Fernández con el 54.11% de los votos y una *performance* electoral del oficialismo en las legislativas del 52.46%.<sup>83</sup>

De todas maneras, la propia realidad política entre 2011 y 2013 mostraba al gobierno de Cristina Fernández con un gran margen de maniobra para motorizar sus iniciativas legislativas. En 2012, año en que se aprobó la ley que ratificó el Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní, el gobierno nacional logró la sanción de otras importantísimas leyes como la Ley de Autoabastecimiento de Hidrocarburos y Expropiación del 51% de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF); la Ley de Identidad de Género; la Ley de Reforma de la Carta Orgánica del Banco Central; entre otras.

En síntesis, el contexto político posibilitaba que el gobierno aprobase distintas leyes sin necesidad de consensuar con la oposición. De hecho, y como se dijo anteriormente, el Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní fue ratificado por unanimidad sin que fuese necesaria la presencia de los bloques opositores en el recinto.

## **Brasil**

El AAG fue ratificado en Brasil en mayo de 2017 mediante el Decreto Legislativo N° 52. No obstante, es necesario desandar el recorrido realizado durante los siete años que transcurrieron desde la firma del Acuerdo hasta su ratificación para comprender los puntos de tensión vinculados al tema, los intereses de los actores y su relación con la realidad política de Brasil, que no estuvo exenta de conflictos en aquellos años.

Aunque no haya evidencias o señales de que el Poder Ejecutivo haya instado al Parlamento a ratificar el AAG, tampoco existen pautas que nos permitan afirmar que el propio Poder Legislativo le haya dado un impulso al proceso de ratificación. Gerônimo Rocha, “uno de los más acti-

---

83 Con los resultados de las elecciones de 2011, el Frente para la Victoria recuperó el control de la Cámara Baja luego de la derrota en 2009 y mantuvo la mayoría en el Senado.

vos geólogos del PSAG, y coordinador de diferentes etapas de ejecución de estudios” (Leone, 2015, p.82) describió la ausencia del SAG en la agenda legislativa de la siguiente manera:

*Em termos práticos, é uma frustração nossa. Mas o processo de ratificação tem que ir ao Congresso Nacional. [...] E no caso do Brasil, não entra na pauta do Congresso. Ou seja, o Congresso sempre tem pautas mais prioritárias que o Aquífero.* (Rocha citado por Leone, 2015, p. 89)

En segundo lugar, es necesario destacar que el Poder Ejecutivo tampoco impulsó el proceso parlamentario para la ratificación del AAG. Al respecto, hay que retornar al periodo anterior a la firma del Acuerdo. Su firma fue obstaculizada sistemáticamente por los diplomáticos brasileños, debido a que *“a diplomacia brasileira se arrepende das tratativas para obtenção do Acordo por ver nelas uma oportunidade de ingerência dos vizinhos em suas ações sobre o SAG”* (Leone, 2015, p. 83).

Mientras se negociaba el AAG, Fachin (2016) y Leone (2015) muestran que fue evidente el posicionamiento soberanista de Brasil y los recelos que este país guardaba por la posible injerencia de los otros Estados parte en cuanto a la gestión conjunta del SAG, sobre todo en lo tocante a las obras de aprovechamiento y el mecanismo de solución de controversias.<sup>84</sup>

En consonancia con esto, no es descabellado sostener que Brasil es el país que menos afectados vería sus intereses con el mantenimiento del *statu quo*. Vale recordar que, previo a la firma del AAG, Brasil hacía un uso intensivo de los recursos hídricos del SAG, abasteciendo a más de 300 ciudades y utilizando las aguas subterráneas para el sistema productivo del sur del país.<sup>85</sup>

---

84 Brasil se opuso a la propuesta argentina de crear un órgano de solución de controversias y a la necesidad de consultarse previamente para realizar obras para aprovechar los recursos hídricos. El AAG prevé un mecanismo de resolución de controversias, pero sin una plantilla definida y sin utilizar el esquema de consultas como lo planteó Argentina.

85 Brasil es, con mucho, el país que más utiliza los recursos del Acuífero Guaraní. Las aguas subterráneas del mismo se encuentran a poca profundidad en su territorio. Los recursos se utilizan para el abastecimiento de agua de 300 a 500 ciudades, la hidroeléctrica, el desarrollo agrícola –incluyendo la irrigación y el turismo termal, entre otros–. Para profundizar en el tema, ver Herbert (2011).

Un último factor a tener en cuenta son los intereses económicos que rodean a los recursos del Acuífero Guaraní, que podrían haber atentado contra la concreción del trámite parlamentario para la ratificación del AAG. Es necesario aclarar que las versiones que afirman la intención de ciertos organismos internacionales y empresas extranjeras de privatizar los recursos pertenecientes al SAG datan del inicio del proyecto de investigación PSAG. Organizaciones ambientales, de la sociedad civil y dirigentes políticos han abordado con suspicacia la participación del Banco Mundial en la financiación del PSAG, del cuestionado Consejo Mundial del Agua, o de otras empresas transnacionales.<sup>86</sup> Este factor puede vincularse directamente con la inacción del Poder Ejecutivo y con el retardo del tratamiento en el Legislativo. Si bien la posición soberanista de Itamaraty jugó un importante papel, el accionar del sector privado con intereses en los recursos hídricos del SAG tuvo su correlato en la posición de algunos legisladores brasileños. Fundamentalmente porque la capacidad de *lobby* de los actores privados tiene mayor eficacia en los resortes del Legislativo. Es decir, “el aval que encuentran los grupos de presión y lobbies que de alguna manera logran reconfigurar la acción estatal en pos de beneficiar la explotación y visión reduccionista y economicista que hacen de los recursos naturales” (Da Silva, 2015, p.16).

Llegado este punto, cabe destacar que el contexto político cambió significativamente en aquellos años. En 2013 se inició un proceso acelerado de debilitamiento del Gobierno de Dilma Rousseff, que comenzó a perder apoyo en sectores de la sociedad y de la clase política. El 31 de agosto de 2016, Dilma Rousseff fue destituida por el Congreso brasileño y Michel Temer, el vicepresidente, perteneciente al PMDB, asumió la Presidencia de Brasil. Temer implementó una serie de medidas económicas que, si bien tenían una cierta continuidad con algunos lineamientos dictados por Rousseff, pueden catalogarse como de corte neoliberal.

Por estas razones, comenzaron a sonar con fuerza nuevamente las versiones que apuntaban a una posible privatización de los recursos del

---

86 Sobre este punto, Sabrina Cassia (2011) sostiene que Suez-Aguas de Barcelona (principal accionista en las concesiones de Argentina y Bolivia), Betchel (relacionada con la concesión de aguas en Cochabamba, Bolivia, que originó la llamada Guerra del Agua en el año 2000) y Aguas de Bilbao (poseedora de la concesión en el departamento de Maldonado, en Uruguay), respaldadas por el Banco Mundial, fundaron en 1996 el Consejo Mundial del Agua (CMA), que convoca a los Foros Mundiales del agua pero no posee un accionar directo sobre la región, y también la Asociación Mundial del Agua (AMA), que actúa con un comité técnico para Sudamérica.

SAG. En noviembre de 2016, la agencia de noticias estatal de Argentina, Télam, recogió declaraciones de Temer referidas al tema.<sup>87</sup>

Este tercer factor que alude a los intereses económicos que influyeron en el retraso de la ratificación del AAG por parte de Brasil también fue ponderado por Florisvaldo Rosinha, ex Diputado Federal por el estado de Paraná y expresidente del Parlamento del MERCOSUR. Consultado sobre la existencia de actores que hayan podido intervenir en la demora de la ratificación brasileña al AAG, Rosinha sostuvo:

*Sim, há atores que muitas vezes não se expõem à luz natural do sol, são os grandes empresários, grupos econômicos que exploram ou estão interessados em explorar o Aquífero Guarani. Esses setores exercem pressão política sobre os – governos – Poderes Executivos e Legislativos Nacionais para não termos legislações nacionais e/ou Acordos Internacionais eficazes. É importante lembrar que está ocorrendo exploração abusiva e ilegal do Aquífero Guarani. Esse abuso e ilegalidade é fruto de ausência ou de ineficaz legislação nacional de cada um dos Estado-Parte e de efetivo Acordo Regional, bem como a falta de fiscalização. (Rosinha, 2020)*

A modo de síntesis, podemos destacar una multiplicidad de factores que contribuyeron a que la ratificación del Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní no tuviese lugar en Brasil sino hasta el año 2017. La ausencia de la problemática del SAG en la agenda parlamentaria brasileña cobra importancia debido a las características del sistema político de Brasil, en el cual el Congreso tiene un amplio margen de maniobra para imponer agenda e introducir leyes. Por otro lado, la inexistencia de un impulso para tratar el tema desde el Poder Ejecutivo estuvo vinculada a la percepción negativa que sobre el Acuerdo tenía la diplomacia brasileña. Y finalmente, los intereses económicos en torno a los recursos del SAG pueden haber ejercido influencia sobre los responsables de la firma y la ratificación del Acuerdo. Todos estos factores estuvieron presentes antes de la asunción de Dilma Rousseff y perduraron durante todo su mandato hasta su destitución mediante *impeachment*, lo que evidencia

87 “Temer reivindicó su plan de concesiones y privatizaciones que inicialmente tiene 34 proyectos para atraer a la iniciativa privada y se refirió a una versión lanzada por científicos de que el gobierno estudia incluir para su explotación comercial a las fuentes del Acuífero Guaraní, el mayor manantial de agua dulce transfronterizo del mundo, del cual forman parte Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay” (www.telam.com.ar, 2016).

un cúmulo de tensiones al interior del sistema político brasileño y la ruptura del consenso en cuanto a la legitimación democrática del nuevo mandatario. No resulta descabellado sostener que este contexto influyó sobre la dinámica de toma de decisiones y de agenda en aquellos años.

En el año 2017, durante el mes de febrero, el pleno de la Cámara de Diputados de Brasil sometió a votación, en una misma sesión, 14 acuerdos de carácter internacional. Entre ellos, estaba el Proyecto de Decreto Legislativo n° 262/2015, que aprobó el Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní (Agencia Cámara de Noticias de Brasil, 2017).

## **Paraguay**

Según Joaquín Ferro Rodríguez (2013), Paraguay no ratificó el Acuerdo argumentando que:

[...] el Acuerdo vulneraba en su articulado la soberanía paraguaya sobre sus propios recursos al establecer la negociación conjunta de acciones que afecten a más de un Estado de los que albergan el acuífero. Tras esta negativa puede haber también otro tipo de razones, que algunas fuentes atribuyen al resentimiento paraguayo con Uruguay debido al empuje de estos para suspender a Paraguay en el MERCOSUR tras el juicio político a Fernando Lugo.

Es imposible escindir el retraso de la ratificación de este instrumento con el contexto político que vivió Paraguay en el año 2012. El juicio político ocurrido en el mes de junio contra el entonces presidente Fernando Lugo, desembocó en su destitución, con la consecuente asunción de su vicepresidente, Federico Franco, del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA). Luego de que el Partido Liberal formase parte del proceso que terminó con la Presidencia de Lugo, el mismo Partido se manifestó en contra del AAG meses más tarde ([www.pagina12.com.ar](http://www.pagina12.com.ar), 2012).

Después de la destitución de Lugo, la ratificación del AAG estaba en manos de la Cámara de Diputados. En julio de 2012, una serie de debates comenzó a ganar protagonismo en los medios de comunicación debido a que el Senado había ratificado el tratado el 7 de junio y solo restaba la ratificación por parte de la Cámara de Diputados. Sin embargo, esto no sucedió, ya que la Cámara Baja rechazó el proyecto de Ley en el mes de agosto.

En agosto de 2012, una reunión entre el vicepresidente, Óscar Denis Sánchez; la ministra de Defensa, María Liz García, y los diputados del gobernante Partido Liberal, fue sucedida por el rechazo de esta formación política al AAG, alegando que aprobar el acuerdo implicaría “renunciar a la soberanía”, en palabras del Diputado César López ([www.paraguay.com](http://www.paraguay.com), 2012). Por esto, la bancada del Partido Liberal y el propio Poder Ejecutivo se posicionaron claramente en contra.

Por otra parte, la vinculación entre los intereses agrícolas relacionados con el monocultivo de la soja en la zona y el rechazo al AAG parece haber jugado un papel importante. El ingeniero Víctor Benítez, del Centro de Estudios Alter Vida,<sup>88</sup> expuso claramente que en el AAG firmado en 2010 no hay ninguna violación a la soberanía, sino que “lo que hay detrás es un rechazo a un monitoreo que habría que realizar sobre la zona de recarga, en la cual hay 3 millones de hectáreas de soja que aplican 20 millones de litros de plaguicida por cada ciclo de cultivo” (Radio Nuevo Paraguay, 2012). La negativa de los grupos ligados a los intereses sectoriales de la soja está fuertemente relacionada con ese rechazo a un “eventual pedido de las otras partes a ejercer algún tipo de control y mitigación en la zona”. Benítez sostuvo, además, en consonancia con lo planteado ocho años atrás por su compatriota el embajador Ramírez Boettner –integrante del Grupo de Alto Nivel del MERCOSUR– que hubo un intento por parte de las empresas transnacionales para explotar este recurso, considerándolo como un patrimonio universal. Como se expuso en el apartado anterior, la declaración de las aguas subterráneas del SAG como patrimonio universal implicaría su asimilación con los fondos marinos y así se socavaría la soberanía de los cuatro países titulares del Acuífero sobre los recursos del mismo.<sup>89</sup>

En el mismo sentido y durante una importante cantidad de jornadas, hubo un importante seguimiento mediático del tema, debido a que la Cámara Baja paraguaya estaba en miras de votar la ratificación del AAG. Es por esto que se pueden rastrear declaraciones de dirigentes políticos como el exministro de la Corte Suprema, José Altamirano, quien manifestó que Paraguay cedería sus derechos sobre el SAG a Argentina, Brasil

---

88 Alter Vida es una organización de la sociedad civil con sede en Paraguay, sin fines de lucro, que promueve el ecodesarrollo.

89 Numerosas hipótesis han sido planteadas en torno al proyecto neoliberal que atenta contra el Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní. Para profundizar en el tema, se sugiere la lectura de Walschot (2020).

y Uruguay, y que la ratificación del AAG implicaría “traición a la Patria” (Altamirano citado en ABC, 17 de julio 2012). En el mismo sentido declaró Juan Francisco Facetti, exministro de Ambiente de Paraguay, quien utilizó la misma expresión que Altamirano y agregó que “Lugo tendría que haber sido enjuiciado solo por firmar ese acuerdo” (Facetti citado en ABC, 18 de julio de 2012).<sup>90</sup>

A partir de estas declaraciones es posible deducir que las pulsiones del contexto político de aquel momento marcaron el debate sobre la ratificación del AAG. Un presidente había sido destituido hacía pocas semanas, y desde los sectores políticos que apoyaron y llevaron a cabo el juicio político se identificaba un fuerte rechazo al AAG, sustentado más en la búsqueda de legitimación de la destitución parlamentaria de Lugo que en las disposiciones del propio Acuerdo.

Asimismo, es importante destacar que otro factor pudo haber inclinado la balanza para el rechazo al Acuerdo por parte del nuevo gobierno y sus aliados parlamentarios. Como consecuencia de la destitución de Fernando Lugo, el MERCOSUR aplicó la cláusula democrática contra Paraguay suspendiéndolo del bloque, argumentando que había tenido lugar una ruptura del orden democrático. La aplicación de este mecanismo provocó la protesta inmediata del gobierno de Paraguay. En este sentido, algunas lecturas de aquel proceso vinculan esta suspensión con el destino que finalmente tuvo la ratificación del AAG en aquel año 2013. Según Cinthia Leone dos Santos, periodista brasileña e investigadora de la temática, afirma que el rechazo a la ley está relacionado con el rechazo a iniciativas del MERCOSUR:

[...] esta expulsión indignó a quienes asumieron el cargo a través del golpe, por lo que comenzaron a rechazar en el Congreso diferentes proyectos de ley relacionados con los países del bloque como una forma de represalia, y entre estos proyectos estaba el Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní. (Cinthia Leone citada en Fachin, 2016)

---

90 Otros actores comenzaron a intervenir abogando por el rechazo al Acuerdo. La ONG Instituto de Derecho y Economía Ambiental (IDEA), que trabajó en numerosos proyectos en conjunto con la agencia norteamericana USAID, fue otra de las enemigas de la ratificación del proyecto. Su director ejecutivo, Ezequiel Santagada, afirmó que “como institución hacemos una solicitud formal: conminamos a los parlamentarios a que no aprueben este acuerdo, porque este es un acuerdo entreguista”. (Santagada citado en ABC, 17 de agosto 2012)



En ese momento, la transición política en Paraguay comenzó a ponerse en marcha. Luego del interinato de Federico Franco, que terminó el mandato iniciado en 2008 por el destituido Fernando Lugo, se celebraron elecciones generales el día 21 de abril de 2013. Horacio Cartes, del Partido Colorado, ganó la elección con el 45.6% de los votos y se convirtió en presidente de Paraguay.

Catorce meses más tarde, el propio presidente Horacio Cartes, emite el Mensaje Presidencial n° 587. A través de este documento, firmado el 25 de julio de 2017, el Poder Ejecutivo (Presidencia de Paraguay, 2017) solicita al Parlamento iniciar los trámites para la ratificación del AAG. Hay que tener en cuenta que los otros tres Estados parte ya habían ratificado el Acuerdo, y que el cambio de gobierno en Argentina y en Brasil implicaba que había una mayor convergencia política entre los gobiernos de la región.

De cualquier modo, a través del inicio del trámite parlamentario, la Ley 6037/2018 fue sancionada, en primer lugar, por la Cámara de Senadores, el 7 de septiembre de 2017. La Cámara de Diputados aprobó la ratificación el 14 de marzo de 2018, y la Ley fue promulgada por el presidente el 19 de abril de 2018.

De esta manera, y con un claro impulso desde el Poder Ejecutivo, se concretó la ratificación faltante para que el Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní finalmente entrase en vigor. La concatenación de los hechos muestra que el rechazo del presidente Federico Franco en 2012, que había sucedido a Lugo tras un controversial juicio político, fue un factor determinante para que la ratificación parlamentaria del AAG no prosperase oportunamente.

Cinco años después, con Horacio Cartes como presidente e iniciando el trámite parlamentario desde el Ejecutivo, la Ley finalmente fue promulgada en menos de un año. Esto nos lleva a aseverar que, en un sistema político como el de Paraguay, la voluntad política del presidente de la República es fundamental para la aprobación de este tipo de leyes que versan sobre acuerdos internacionales.

## El rol del Parlamento del Mercosur

En este último apartado se examinará el papel que jugó el Parlamento del MERCOSUR (Parlasur) en cada una de las etapas del Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní. Cabe aclarar que dicha institución se constituyó como tal el 14 de diciembre del año 2006 en Brasilia. Previamente, era la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) “el órgano representativo de los Parlamentos de los Estados Parte en el ámbito del MERCOSUR”. (Protocolo de Ouro Preto. Sección IV. Artículo 22). Los integrantes de esta Comisión serán “designados por los respectivos parlamentos nacionales, de acuerdo con sus procedimientos internos” (P.O.P. Sección IV. Artículo 23)

También vale recordar que, como se verá en esta parte del trabajo, el Parlasur no hizo más que cumplir con lo dispuesto por el Protocolo Constitutivo del Parlasur (MERCOSUR, 2006). En su Artículo 2, relativo a los Propósitos del cuerpo, el Protocolo establece en el inciso 3 “Impulsar el desarrollo sustentable de la región con justicia social y respeto a la diversidad cultural de sus poblaciones” (Art. 2, inc. 3). Además, indica “garantizar la participación de los actores de la sociedad civil en el proceso de integración” (Art. 2, inc. 4) y “estimular la formación de una conciencia colectiva de valores ciudadanos y comunitarios para la integración”. (Art. 2, inc. 5)

Como expuesto en el capítulo inicial del presente trabajo, el primer hito significativo que ofició de antecedente para la firma del Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní fue la puesta en marcha del Proyecto para la Protección Ambiental y Desarrollo Sostenible del Sistema Acuífero Guaraní (PSAG), en el año 2003. A poco tiempo de haber comenzado su marcha, el PSAG fue blanco de críticas por parte de ciertos actores sociales que tenían sus reservas sobre el Proyecto. Estas críticas estaban vinculadas con la participación de la Organización de Estados Americanos y del Banco Mundial a través del Global Environment Fund (GEF), pero también apuntaban a la propia manera de llevar a cabo el Proyecto. En ese contexto fue suscrita la Carta de Foz de Iguazú, en noviembre de 2004.

La Carta de Foz de Iguazú es el primer acto político realizado por la Comisión Parlamentaria Conjunta en lo referente al Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní. Concretamente, la CPC elabora la Carta en conjunto con activistas de ONG ambientalistas y militantes de movimientos

sociales. En ella “parece clara la crítica, por ausencia, a cómo se venía dando el trabajo del PSAG y la necesidad de una mayor transparencia en la producción y circulación de información”. (Taks en Parlamento del MERCOSUR y PIDHDD, 2009, p.11)

Como se expuso anteriormente, la Carta de Foz de Iguazú fue el inicio de una alianza entre los movimientos sociales<sup>91</sup> y los parlamentarios del MERCOSUR, que se constituyeron como una primera y única referencia institucional para aquellos sectores que advertían sobre una posible intromisión de actores externos en el Acuífero Guaraní y sus recursos.

No obstante, también es posible afirmar que la actividad mancomunada que realizaron los miembros de la CPC y los movimientos sociales no se limitó a la crítica hacia el PSAG, sino que incorporaron otras acciones debido a que “existía un interés particular de llevar la discusión sobre el futuro de la gestión del recurso al ámbito del MERCOSUR” (Taks en Parlamento del MERCOSUR y PIDHDD, 2009, p.10). Por lo tanto, la Comisión Parlamentaria Conjunta, en tanto órgano antecesor del Parlasur, tuvo un doble papel en este primer momento. Por una parte, se constituyó como un interlocutor institucional de actores sociales y militantes ambientales que planteaban su propio enfoque<sup>92</sup> acerca de los recursos del Acuífero Guaraní e impulsaban proyectos alternativos que no se correspondían con los que efectivamente se desprendían del PSAG. Pero, por otro lado, esta alianza se propuso incluir al MERCOSUR como actor relevante y parte integrante de la discusión acerca de la gestión futura de los recursos hídricos del Acuífero.

Hacia el año 2008, la Comisión Parlamentaria Conjunta ya había sido sustituida por el Parlamento del MERCOSUR. Según lo expuesto por Florisvaldo Rosinha, el presidente del Parlasur en aquel momento,

---

91 Algunas de las organizaciones sociales que formaron parte de este proceso fueron el Movimiento Grito das Aguas (Brasil), el Foro Social de la Triple Frontera, la RedVida, el Foro Social Mundial (sede de Argentina), la Comisión Nacional de Defensa del Agua y de la Vida (Uruguay), Red Amigos de la Tierra (Uruguay), Sobrevivencia (Paraguay), entre otros. Un análisis de los actores involucrados es detallado en el trabajo de Sabrina Cassia (2011).

92 Concretamente, los movimientos sociales planteaban un enfoque sustentado en la denuncia de las formas actuales de producción y consumo que impactan negativamente sobre las aguas; un registro sistemático de las alternativas exitosas de uso y preservación del Acuífero; un trabajo conjunto con la sociedad civil; un llamamiento a la regulación parlamentaria; la necesidad de un conocimiento científico políticamente comprometido; y el acceso universal a la información sobre el AG, entre otros aspectos.

*A ação do Parlamento do Mercosul não deve ser isolada em relação a sociedade organizada e tampouco em relação aos Parlamentos Nacionais. Há que se construir um marco legal que possibilite: 1) disciplinar a exploração e uso do Aquífero Guarani; e 2) compatibilizar as legislações ambientais dos Estados Partes. E todas as proposições, equivocadas ou não, feitas pelo e no Parlamento do Mercosul tem esses objetivos. (Rosinha en Parlamento del MERCOSUR y PIDHDD, 2009, p.45)*

Es necesario tener en cuenta esta afirmación del Dr. Rosinha para interpretar y contextualizar el accionar del Parlasur en lo referente al Acuífero Guaraní. El 28 de julio de 2008 se lleva a cabo la XI Sesión Ordinaria del Parlamento del MERCOSUR. En esta sesión, el Parlasur emitirá la Recomendación 02/2008, que sostiene:

[...] el Parlamento del MERCOSUR recomienda al Consejo del Mercado Común el diseño de una política común respecto al uso de los recursos del SAG y otros sistemas transfronterizos. Además, sostiene que recomienda la creación de una comisión de comparación de legislaciones nacionales, la adhesión de los Estados parte a la Convención de Aarhus y la creación de comisiones específicas para tratar este tema en los Parlamentos Nacionales”. (Parlasur, 2008)

Esta primera recomendación es destacable debido a que supuso la primera acción concreta de un organismo regional en dirección a diseñar una política pública relativa a los recursos del Acuífero Guaraní. Otros actores, como el Grupo de Alto Nivel del MERCOSUR o las propias representaciones estatales en el Proyecto PSAG, no emitieron documentos ni declaraciones que den cuenta del impulso hacia la concreción una política pública. El Parlasur sí lo hizo, y como se afirmó anteriormente, el accionar político del cuerpo es un correlato de la actividad de la sociedad organizada.

Posteriormente, en la XIII Sesión Ordinaria del Parlasur, el parlamentario brasileño Tóffano anunció que “junto con las organizaciones de la sociedad civil Redes de Vigilancia Interamericana por los Derechos del Agua, y la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, aprobamos un documento para organizar un seminario internacional sobre el ‘Acuífero Guaraní, Desafíos para Garantizar el Derecho Humano al agua y la Sustenta-

bilidad en el Cono Sur’, para octubre del año 2008” (Parlamento del MERCOSUR, XIII Sesión Ordinaria, 2008, p. 93).

En el mismo sentido, la Comisión de Medio Ambiente del Parlasur organizó junto a la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo y la Red Vida<sup>93</sup> (Red Interamericana de Vigilancia por el Derecho al Agua), el seminario regional “Acuífero Guaraní: sustentabilidad y desafíos del derecho humano al agua” en la sede del MERCOSUR en Montevideo.

Más tarde, en el año 2009, cerca de la finalización del Proyecto PSAG, el Parlasur cambió el paradigma de sus acciones entendiendo que el hecho de concluir el proyecto abría otra etapa que sería clave para la concreción de una política pública regulatoria de los recursos del Acuífero Guaraní.

El entonces presidente del Parlasur, Florisvaldo Rosinha, señaló que *“Mesmo sabendo que algumas organizações e alguns movimentos sociais têm crítica ao Projeto do Sistema Aquífero Guaraní (PSAG) apresentei em 27 de maio de 2009, baseado em sua experiência e conclusão, um Projeto de Norma que propõe um Acordo-Marco sobre a Cooperação para a Gestão Sustentável do Aquífero Guaraní”* (Rosinha en Parlamento del MERCOSUR y PIDHDD, 2009, p. 46).

En este sentido, el proyecto de norma al cual se refirió Rosinha fue presentado el 21 de septiembre del año 2009, durante la XIX Sesión Ordinaria del Parlasur. Allí, el cuerpo emitió un Proyecto de Norma que establece un Acuerdo-Marco sobre la cooperación para la conservación y uso sostenible de los recursos hídricos del Acuífero Guaraní en el MERCOSUR.

Consecuentemente, en su afán de lograr una síntesis que contemple la multiplicidad de enfoques que se planteaban sobre el asunto, el Parlasur medió entre el desarrollo del PSAG, impulsado e implementado por los cuatro Estados en conjunto con el Banco Mundial y la OEA, y la posición de los movimientos sociales, que veían al PSAG como un “otro” al que había que enfrentar. Para ello, lo que el Acuerdo Marco buscó fue generar un acercamiento en las posiciones “proponiendo

---

93 La Red Vida fue formada en 2005 por un vasto conjunto de organizaciones no gubernamentales de las Américas. Está organizada en instancias regionales y nacionales.

formas distintas de gestión del conocimiento, no siempre explicitadas, pero con mucha claridad en los principios básicos de transparencia en la información y pertinencia del conocimiento según los intereses de las mayorías sociales” (Taks en Parlamento del MERCOSUR y PIDHDD, 2009, p. 12).

Por lo tanto, en esta primera etapa que contempla las negociaciones previas a la firma del Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní, se atestigua que el Parlamento del MERCOSUR cumplió un rol múltiple en lo referente al tema. En primer lugar, se constituyó como interlocutor institucional de actores que habían quedado al margen del Proyecto PSAG y que tenían sus reservas con respecto a la participación de ciertas instituciones como la OEA o el Banco Mundial. En segundo lugar, impulsó el diseño y la concreción de una política pública hídrica regional con respecto al Acuífero Guaraní, siendo el organismo que tomó protagonismo ante el retroceso de otras instancias como el Grupo de Alto Nivel del MERCOSUR. Por último, se ejerció un rol de mediación entre el PSAG, que había llegado a su fin, y otros actores como los movimientos sociales que plantearon sus reservas frente al Proyecto desde su inicio. Lo interesante de esto último es que el accionar del Parlasur no solo fue para establecer sus buenos oficios, sino también para constituirse como un espacio de propuestas concretas para la implementación de esta política pública.

Con posterioridad a la firma del AAG en agosto de 2010, el Parlasur modificó el sentido de sus acciones. Los contratiempos expuestos anteriormente, inherentes a la ratificación interna en los Parlamentos de los cuatro Estados parte, tendrán incidencia en el accionar del organismo.

A partir de una revisión minuciosa de las sesiones ordinarias, extraordinarias y especiales del Parlasur, es posible asegurar que, durante los años 2013, 2014 y 2015, el cuerpo no trató el tema del Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní de manera alguna, sea como parte del orden del día de una sesión, sea como cuestión presente en alguna declaración de sus miembros. Hay que tener en cuenta que los trámites parlamentarios para ratificar tratados internacionales suelen extenderse en el tiempo. Por esto, es posible que el Parlasur no haya realizado acciones teniendo en cuenta que hacia 2012, las ratificaciones avanzaban con cierta rapidez en lo concerniente a Argentina y Uruguay.

Llegado el año 2015, Paraguay era el único país que había elegido sus representantes para el Parlamento del MERCOSUR de manera directa, a través del voto de los ciudadanos y no por la elección de los congresos nacionales. En el año 2015, Argentina eligió a sus representantes de forma directa por primera y única vez, antes de que esta regla fuese eliminada en el año 2019 (*El País*, 2019). Uruguay y Brasil nunca llegaron a nombrar parlamentarios del MERCOSUR electos directamente por los ciudadanos.

No obstante, en este punto es necesario realizar una digresión con respecto al cambio en el contexto político de la región, en relación con el que imperaba durante el año 2010 cuando el Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní fue firmado.

En Argentina, Mauricio Macri había sido electo presidente tras derrotar a Daniel Scioli en noviembre de 2015, poniendo fin a 12 años de gobierno del Frente para la Victoria (FpV), el sello partidario de los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner. Macri se impuso en la segunda vuelta por un escaso margen<sup>94</sup> y rápidamente puso en marcha un programa de gobierno que se centraría en erradicar las políticas implementadas por el gobierno anterior, incluida la política exterior. En Brasil, en 2016 se realizó el *impeachment* y posterior destitución de Dilma Rousseff. Este hecho posibilitó que Michel Temer, en calidad de vicepresidente, asumiera la Presidencia con un programa de gobierno significativamente distinto a los impulsados, al menos inicialmente, por el Partido de los Trabajadores (PT). Habiendo expuesto la situación en la cual se encontraba Paraguay, el único país de los cuatro que conformaban el bloque<sup>95</sup> que aún era gobernado por la misma formación política era Uruguay, en donde Tabaré Vázquez asumió su segunda presidencia en marzo de 2015, luego del quinquenio de José Mujica.

Este entorno político distinto, con gobiernos ideológica y programáticamente diferentes a los del año 2010, es un factor ineludible a tener en cuenta para comprender la inactividad en lo referente al AAG. Las prioridades políticas y económicas habían cambiado considerablemen-

94 Mauricio Macri se impuso al entonces gobernador de la Provincia de Buenos Aires, Daniel Scioli, con el 51.34% de los votos contra el 48.66%.

95 Cabe aclarar que, desde el año 2012 hasta su suspensión en el año 2017, la República Bolivariana de Venezuela fue Estado parte del MERCOSUR. Sin embargo, no fue incluida en el análisis debido a que no forma parte de los Estados titulares del Acuífero Guaraní.

te y los aspectos abordados por los esquemas de integración regional fueron rejerarquizados rápidamente por las nuevas administraciones, poniendo el foco en los temas inherentes al comercio, como sucedía en los comienzos del MERCOSUR en los años 90.

Luego de un período extenso en el que las acciones vinculadas a las ratificaciones pendientes del Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní estuvieron ausentes, el 12 de agosto de 2016 el presidente del Parlasur, el argentino Jorge Taiana, emitió un proyecto de declaración invitando a los Estados Parte a “realizar los procedimientos internos necesarios para la pronta ratificación del Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní firmado el 2 de agosto de 2010 en San Juan, Argentina” (Presidencia del Parlasur, 2016). Con esa acción, el Parlasur volvía a ejercer el rol de institución impulsora para lograr la plena vigencia del instrumento multilateral firmado por los cuatro socios originales del MERCOSUR, luego del accionar que dicha institución había ejercido entre los años 2005 y 2010, y tras algunos años de inactividad.

Durante ese mismo año, el accionar de miembros del Parlasur se vinculó con la ratificación del Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní en Brasil, después de siete años de su firma. En este punto, es necesario recordar que el acto por el cual Brasil ratificó el AAG fue el Decreto Legislativo n° 52, de mayo de 2017. En la revisión de los documentos que forman parte del acervo que conforma el trámite legislativo que tuvo este Proyecto de Decreto Legislativo, se encontró una comunicación emitida en el año 2016 por la Comisión de Constitución, Justicia y Ciudadanía. Este documento recomendó la aprobación del AAG debido a que, en su opinión, el tratado era constitucional. Y afirma en su primer párrafo que dicho Proyecto, que finalmente se convertirá en el instrumento de ratificación del Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní en Brasil, fue elaborado por la Representación Brasileña del Parlamento del MERCOSUR (Proyecto de Decreto Legislativo n°262, 2015). Por estas razones, al no encontrarse indicios en el accionar del Poder Ejecutivo ni en el Legislativo de Brasil para ratificar la norma en cuestión, fue la Representación de Brasil en el Parlasur la que finalmente impulsó el tratamiento legislativo del AAG en Brasil, ratificado siete años después de la firma.

Asimismo, resulta importante tener en cuenta el rol que cumplieron diversos integrantes del Parlasur en lo que respecta a las iniciativas del



sector privado para intervenir en el Acuífero Guaraní, más allá de la promoción de la ratificación.

Durante el mes de agosto de 2017, parlamentarios argentinos (Diario *Chaco Día por Día*, 2017), expresaron su preocupación debido a las versiones periodísticas que apuntaban a la existencia de negociaciones entre el gobierno de Brasil y empresas de capital extranjero para regular la explotación de las aguas del Acuífero Guaraní.

En el mismo sentido, el parlamentario paraguayo Ricardo Canese emitió una declaración que reafirma a los recursos hídricos del Acuífero Guaraní como “propiedad condómina de los pueblos de Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, que no son privatizables en ningún sentido [...]” (Parlamento del Mercosur. Declaración 355/2018). Esta iniciativa responde al Proyecto de Ley n° 495/2017 del Senado de Brasil, presentado por el legislador Tasso Jereissati, que “altera la Política Nacional de los Recursos Hídricos para priorizar el uso múltiple y la asignación eficiente de los recursos hídricos, así como para crear mercados de agua” (Senado de Brasil, 2017).

Es por esto que el accionar del Parlasur no se ha limitado a la organización de actividades académicas con el objetivo de introducir la cuestión del Acuífero Guaraní y su regulación en el debate público. Tampoco ha sido circunscripta a declaraciones o recomendaciones sin fuerza vinculante que abogaron por el tratamiento formal y legal necesario para que el Acuerdo entrase en vigencia. Adicionalmente, cumplió el papel de impulsar el trámite parlamentario y formal en Brasil, uno de los países más reticentes a concretar el AAG. Y no menos importante, ha sido el albergue de voces que presentaron resistencia con respecto a distintas iniciativas que, potencialmente, permitirían el ingreso del capital privado a la explotación de los recursos hídricos del Acuífero, más allá de lo estipulado en el AAG.

La actividad intensa que ha desarrollado el Parlasur en cuanto a este recurso vital, es una muestra de la importancia que tuvo esta institución en lo vinculado a defender los intereses de la ciudadanía del MERCOSUR, a pesar de la falta de atribuciones políticas y legales, y de una campaña constante de desacreditación por parte de diversos actores políticos de la región. Fue allí donde se ejerció el control político

sobre las intenciones de ciertos actores de no acatar los compromisos asumidos por los Estados en el Acuerdo firmado en el año 2010.

## Conclusiones

En el presente trabajo se intentó realizar un análisis sobre la construcción de políticas públicas hídricas en América del Sur tomando como caso el Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní.

En el primer apartado se indagó sobre las negociaciones para la firma del Acuerdo. En este sentido, es posible aseverar que en ese momento se observó una tendencia presente en el resto del proceso: la institucionalidad y los instrumentos formales se motorizaron a través de actividades académicas y científico-técnicas. Los seminarios que trabajaron el tema sirvieron de insumo para catalizar procesos en el plano institucional que derivaron en la acción conjunta de los Estados. Por otra parte, el proyecto PSAG posibilitó la cooperación técnica que derivó en una ampliación del conocimiento sobre el recurso transfronterizo, adicionalmente con el impulso a la norma que significó la codificación en el ámbito multilateral materializada en la Resolución 63/124 de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas.

En lo que concierne al MERCOSUR, el bloque regional osciló entre el protagonismo y la irrelevancia. Las propias limitaciones materiales para llevar a cabo de manera autónoma un proyecto de investigación de la envergadura del PSAG, sumado a los obstáculos que significó el diferendo entre Argentina y Uruguay por las papeleras en el Río Uruguay, se contraponen con las actividades de carácter reactivo que perseguían el objetivo de resguardar los recursos del Acuífero Guaraní para los Estados nacionales y sus poblaciones.

En segundo lugar, el proceso de ratificaciones muestra que una serie de variables le aportó complejidad a la puesta en vigencia de una norma de estas características, lo que implica que la tan mentada ‘coincidencia ideológica’ o ‘armonía política’ entre los gobiernos no fue suficiente para diseñar y ejecutar políticas públicas regionales de esta índole. En este sentido, Uruguay y Argentina agilizaron sus trámites parlamenta-

rios con un claro impulso de los Poderes Ejecutivos de ambos países, que se encontraban en una situación de primacía política.

En el caso de Brasil, el contexto político fue complejo para Dilma Rousseff desde el inicio mismo de su mandato en 2011. No obstante, se observa que hubo tres fenómenos que se dieron en simultáneo: el Legislativo no trató el tema en su agenda; el Ejecutivo nunca impulsó el trámite parlamentario; y los intereses económicos que rodearon a los recursos del Acuífero Guaraní tributaron al retardo de la ratificación, incluso dando lugar a proyectos privatistas que sonaron con fuerza, sobre todo luego de 2016.<sup>96</sup>

No obstante, también es necesario señalar que en Brasil hubo una posición soberanista con respecto al Acuífero Guaraní que buscó el mantenimiento del *statu quo*. Este posicionamiento que caracterizó tanto al Ejecutivo como al Legislativo brasileños se vincula directamente con el hecho de que Brasil es el país que más utiliza los recursos del Acuífero. Recién en 2017, Brasil ratificó el Acuerdo mediante el Decreto Legislativo n° 52, con la participación e impulso de la representación de ese país en el Parlasur.

Finalmente, Paraguay fue el último país que ratificó el AAG. Allí, el contexto político también jugó un papel determinante. Cuando se estaba por ratificar el Acuerdo se llevó a cabo la destitución de Fernando Lugo, en un proceso de interrupción del orden constitucional mediante juicio político contra el exmandatario. Por otra parte, es posible aseverar que hubo tensiones entre el nuevo gobierno paraguayo y sus contrapartes de la región debido a que se aplicó el Protocolo de Ushuaia y se suspendió a Paraguay del MERCOSUR. Este acontecimiento acentuó el tono de la narrativa soberanista en Paraguay, acusando a Argentina, Brasil y Uruguay de querer socavar la soberanía paraguaya a través del AAG. En este sentido, se observa que hubo un asedio constante al Acuerdo que obedeció más a la lógica política imperante en el país y en la región luego de la destitución de Lugo, que a los riesgos de avasallamiento de la soberanía del Paraguay sobre sus recursos naturales, fundamentalmente porque el Acuerdo garantiza dicha soberanía.

---

96 Como dato adicional, Brasil tradicionalmente no se ajusta a los lineamientos de doctrina jurídica sobre aguas internacionales que imperan en otros países, como por ejemplo Argentina. Para profundizar en el tema, se sugiere consultar los trabajos de Brzenzinski (2012).

Por tanto, el contexto político paraguayo inclinó las acciones de los dirigentes a la búsqueda de legitimidad del nuevo gobierno y a las tensiones con el MERCOSUR tras la suspensión, hechos que redundaron en la ofensiva política y mediática sobre la política regional del gobierno anterior. Este conjunto de factores se suma a los intereses de la industria agropecuaria que han sido descriptos en el presente trabajo. Consecuentemente, el impulso del Ejecutivo para ratificar el AAG estuvo presente cuando la gobernabilidad y el orden constitucional estuvieron asegurados, impulso que fue fundamental para concretar la ratificación en el año 2018.

Para finalizar, en el último apartado se analizó el rol del Parlasur en el proceso. La institución predecesora del Parlasur –la Comisión Parlamentaria Conjunta– se erigió como interlocutora institucional de los actores sociales que planteaban su propio enfoque crítico de gestión del Acuífero Guaraní con diferencias a lo que se realizaba en el marco del PSAG. En este sentido, la alianza compuesta por movimientos sociales y parlamentarios del MERCOSUR se propuso incluir al bloque como parte del debate. Además, hacia el año 2008, cuando el PSAG llegaba a su fin, se emitieron un conjunto de recomendaciones desde el Parlasur para diseñar una política pública para el Acuífero Guaraní. Asimismo, el desarrollo de criterios comunes en conjunto con distintos actores sociales fue parte de esa etapa en la cual los integrantes del Parlasur pugnaban por una intervención ambiental, soberana y políticamente justa para los países en cuestión. Pero, además, es importante destacar que el Parlasur jugó un rol de mediación entre el PSAG y los movimientos sociales, con el intento de acercar posiciones mediante la elaboración de un Acuerdo Marco presentado en 2009.

Luego de la firma del Acuerdo, el Parlasur fue un espacio de acción dual: por un lado, se impulsaron las ratificaciones en Brasil y en Paraguay, en un contexto político totalmente diferente del que había en 2010; por el otro, sus integrantes fueron actores fundamentales en la defensa de las prerrogativas del Acuerdo frente a intereses privatistas y de debilitamiento de la soberanía estatal sobre el Acuífero y sus recursos.

Se concluye que hay factores que deben tenerse en cuenta para la construcción de una política regional como la analizada en este trabajo: el contexto político, las asimetrías estructurales entre los países, la for-

ma de ejercer el poder, la influencia de los poderes fácticos y el grado de fragmentación del sistema político. Los organismos intergubernamentales pueden cumplir un papel significativo y desde una perspectiva multidimensional que ayude a concretar este tipo de políticas. Pero se afirma que confluir en la construcción de un paradigma para entender el regionalismo, no es suficiente para concretar estas políticas públicas sin la existencia de otras variables.

Finalmente, se hace hincapié en que no solo la situación actual de los recursos hídricos globales en la actualidad hace necesario que se ponga el foco en el debate sobre este tipo de políticas públicas, sino también en la multiplicidad de debates que se abren a partir de la problemática abordada desde este trabajo que tienen que ver, por ejemplo, con la gobernanza regional en América del Sur o con el accionar del sector privado en este tipo de procesos.

## Bibliografía

- Báez, P. (2009). “Acuífero Guaraní: Entre discursos de amenazas y peligros de apropiación”, en Instituto de Investigaciones Gino Germani: V Jornadas de Jóvenes Investigadores. Instituto de Investigaciones Gino Germani (Universidad de Buenos Aires). Disponible en: <http://jornadasjovenesiigg.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/107/2015/04/Baez.pdf>
- Brzezinski, M. (2012). “O direito a agua no direito internacional e no direito brasileiro”. Revista Confluências, vol. 14, n. 1.
- Buscarón, O. (2004). “Acuífero Guaraní en la mira de las privatizaciones”. Biodiversidad Latinoamérica. Disponible en: [http://www.biodiversidadla.org/Principal/Prensa/Acuifero\\_Guarani\\_en\\_la\\_mira\\_de\\_las\\_privatizaciones\\_por\\_Odalys\\_Buscaron](http://www.biodiversidadla.org/Principal/Prensa/Acuifero_Guarani_en_la_mira_de_las_privatizaciones_por_Odalys_Buscaron)
- Cassia, S. (2011). “El Sistema Acuífero Guaraní: apuntes para la construcción de una gobernabilidad conjunta”. Dirección de Investigaciones de la Universidad del Salvador. Buenos Aires. Disponible en: [http://di.usal.edu.ar/archivos/di/trabajo\\_de\\_investigacion\\_finalsabrina\\_cassia.pdf](http://di.usal.edu.ar/archivos/di/trabajo_de_investigacion_finalsabrina_cassia.pdf)
- Chiesa, M. (2007). “Acuífero Guaraní y la necesidad de un marco jurídico regional”. VII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.
- Chiesa, M. y Rivas, E. (2007). “MERCOSUR – Acuífero Guaraní, un patrimonio regional”. Alterinfos América Latina. Disponible en: <http://www.alterinfos.org/spip.php?article1057#nb3>
- Da Silva, C. (2015). “Los desafíos y dilemas geopolíticos de los recursos hídricos en el Acuífero Guaraní”. Trabajo preparado para su presentación en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política,

organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, Perú.

De Riz, L. (2008). “Uruguay: la política del compromiso”. Cultura Política y Alternancia en América Latina. Editorial Pablo Iglesias

Fachin, P. (2016). “Acuífero Guaraní: una reserva de agua para o futuro?”. Disponible en: <http://www.ihu.unisinos.br/entrevistas/552608-aquifero-guarani-uma-reserva-de-agua-para-o-futuro-entrevista-especial-com-cinthia-leone-dos-santos>

Ferro Rodríguez, J. (2013). “La Triple Frontera, el Acuífero Guaraní y los intereses de Estados Unidos en la región: evolución y ¿cambio de escenario?”. Disponible en: <http://seguridadinternacional.es/?q=es/content/la-triple-frontera-el-acu%C3%ADfero-guaran%C3%AD-y-los-intereses-de-estados-unidos-en-la-regi%C3%B3n>

Graf Rey, M. (2007). “El Acuífero Guaraní: un gran reservorio en la mirada mundial”, en Centro de Estudios Sudamericanos: Jornadas sobre “Análisis de la inserción de Sudamérica en el mundo”. Centro de Reflexión en Política Internacional. La Plata, Argentina.

Herbert, S. (2011). “La Seguridad Ambiental: ¿Una herramienta útil o un concepto obsoleto? El caso del Acuífero Guaraní”. Tesis de Maestría en Relaciones y Negociaciones Internacionales. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO/Argentina). Londres, Reino Unido.

Leone, Cinthia (2015). “Acuífero Guaraní: atuação do Brasil na negociação do Acordo”. Dissertação em Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental. Instituto de Energia e Ambiente da Universidade de São Paulo. San Pablo, Brasil.

Parlamento del Mercosur y Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PIDHDD) (2009). “El Acuífero Guaraní en debate”. Editorial Cotidiano Mujer. Montevideo, Uruguay.

Peralta, A. y López Sardi, E. (2012). “Los Acuíferos de nuestro país: un tesoro para las generaciones venideras”. Revista Ciencia y Tecnología

gía, 12, pp 73-82. Facultad de Ingeniería. Universidad de Palermo. Buenos Aires, Argentina.

Santa Cruz, J. (2003). “Proyecto para la Protección Ambiental y el Desarrollo Sostenible del Sistema Acuífero Guaraní”. en Organización de Estados Americanos, Banco Mundial, Fondo para el Medio Ambiente Mundial para Secretaría General Proyecto Sistema Acuífero Guaraní. Disponible en: <http://www.ingenieroambiental.com/4014/santac.pdf>

Taks, J. (2015). “Aguas en Movimiento”. Revista Fundación Rosa Luxemburgo. Disponible en <https://rosalux-ba.org/2015/03/24/aguas-en-movimiento/>

Walschot, M. (2020). «Hidro-diplomacia y soberanía nacional en el acuífero guaraní: ¿fracaso de un intento de gestión transfronteriza por intereses geopolíticos divergentes? ». En Agua y territorio. N° 15 (pp. 21-34). Jaén: Universidad de Jaén, enero-junio de 2020.

### ***Artículos Periodísticos***

*ABC* Paraguay (17 de julio de 2012). Entrevista a José Altamirano. Disponible en: <https://www.abc.com.py/nacionales/advierten-de-traicion-a-la-patria-427661.html>

*ABC* Paraguay (18 de julio de 2012). Entrevista a Juan Francisco Facetti. Disponible en: <https://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/califican-de-pernicioso-para-el-pais-el-documento-firmado-427501.html>

*ABC* Paraguay (17 de agosto de 2012). “Protocolo sobre el manejo del Acuífero Guaraní genera debate”. Disponible en: <https://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/protocolo-sobre-el-manejo-del-acuifero-guarani-genera-debate-439549.html>

Agencia Cámara de Noticias de Brasil (2017). “Câmara aprova 14 acordos internacionais”. Disponible en: <https://www.camara.leg.br/noticias/507836-camara-aprova-14-acordos-internacionais/>

Agencia de Noticias Télam (2016). “Según Temer, hay que analizar el fin del voto obligatorio y la adopción del parlamentarismo”. Disponible



en: <https://www.telam.com.ar/notas/201611/169479-temer-analizar-fin-voto-obligatorio-adopcion-parlamentarismo.html>

Diario *Chaco Día por Día* (2017). “Parlasur: Chaco y Corrientes en alerta por la Defensa del Acuífero Guaraní”. Disponible en: <https://www.chacodiapordia.com/2017/08/31/parlasur-chaco-y-corrientes-en-alerta-por-la-defensa-del-acuifero-guarani/>

Diario *Página 12* (2012). Entrevista al Canciller de Argentina, Héctor Timerman, sobre la destitución de Fernando Lugo. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-197104-2012-06-24.html>

Paraguay.com (2012). “Diputados pedirán el rechazo del acuerdo sobre el Acuífero Guaraní”. Disponible en: <http://www.paraguay.com/nacionales/diputados-pedir-an-el-rechazo-del-acuerdo-sobre-el-acuifero-guarani-85528>

Radio Nuevo Paraguay (2012). Entrevista a Víctor Benítez, del Centro de Estudios y Formación para el Ecodesarrollo Altervida. YouTube.

### ***Documentos oficiales***

Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní (2010)

Asamblea General de las Naciones Unidas (2008). “Resolución 63/124. El derecho de los acuíferos transfronterizos”.

Cámara de Diputados de Brasil (2015). “Exposición de motivos para la aprobación del Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní”. Disponible en: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2017/decretolegislativo-52-3-maio-2017-784714-exposicaoodemotivos-152576-pl.html>

Cámara de Diputados de Paraguay (2016). “Declaración n°445 que insta al Ministerio de Relaciones Exteriores a gestionar ante la Honorable Cámara de Senadores la ratificación del Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní”.

Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay (2011). “Mensaje y proyecto de Ley del Poder Ejecutivo”. Montevideo, Uruguay.

- Comisión Organizadora del Seminario Internacional sobre el Acuífero Guaraní “Gestión y Control Social” (2004). “Carta de Foz de Iguazú sobre el Acuífero Guaraní”. Foz de Iguazú, Brasil. Disponible en: <https://rebellion.org/carta-de-foz-de-iguazu-sobre-el-acuifero-guarani/>
- Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) (2004). Seminario “El Acuífero Guaraní” en Documentos de Trabajo n° 81. Buenos Aires.
- Consejo del Mercado Común – Mercosur (2004). “Decisión 25/04: Grupo Ad Hoc de Alto Nivel Acuífero Guaraní”.
- Consejo del Mercado Común – Mercosur (2004). “Decisión 48/04: Acuífero Guaraní”.
- Cumbre de los Pueblos (2009). “Declaración de la Cumbre de los Pueblos del Sur: protagonismo popular, construyendo soberanía”. Asunción, Paraguay. Disponible en [http://www.altaalegremia.com.ar/Cumbre\\_Purblos\\_del\\_Sur\\_Asuncion\\_Julio2009.phtml](http://www.altaalegremia.com.ar/Cumbre_Purblos_del_Sur_Asuncion_Julio2009.phtml)
- Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF). (2015) “Proyecto para la Protección Ambiental y el Desarrollo Sostenible del Sistema Acuífero Guaraní. Disponible en: <https://www.thegef.org/sites/default/files/events/Proyecto%20para%20la%20protecci%C3%B3n%20Ambiental%20y%20Desarrollo%20sostenible%20del%20Sistema%20Acu%C3%ADfero%20Guaran%C3%AD.pdf>
- Mercado Común del Sur (1994). “Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del MERCOSUR. Protocolo de Ouro Preto”.
- Mercado Común del Sur (2006). “Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR”.
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Paraguay. Tratados, Protocolos y Acuerdos depositados en Paraguay. Disponible en: [https://www.mre.gov.py/tratados/public\\_web/ConsultaMercosur.aspx](https://www.mre.gov.py/tratados/public_web/ConsultaMercosur.aspx)

Parlamento del Mercosur (2008a). “Recomendación 02/2008 para el diseño de una política común respecto al uso de los recursos del Acuífero Guaraní”. Disponible en: <https://www.parlamentoMERCOSUR.org/innovaportal/file/7494/1/rec.-02.2008.pdf>

Parlamento del Mercosur (2008b). “Proyecto de Recomendación 92/2008/RE/SO XII sobre la creación de un Instituto Regional de Investigaciones y Desarrollo del Agua Subterránea y de la Protección Ambiental de Acuíferos del MERCOSUR”. Disponible en: <https://www.parlamentoMERCOSUR.org/innovaportal/file/7495/1/92-2008-di.pdf>

Parlamento del Mercosur (septiembre 2008c). Versión Taquigráfica de la XIII Sesión Ordinaria. Disponible en: <https://www.parlamentoMERCOSUR.org/innovaportal/file/7496/1/v.-taquigrafica-xiii-s.o.-150908.pdf>

Parlamento del Mercosur (2018). Declaración N° 355/2018.

Presidencia del Parlamento del Mercosur (2016). Proyecto de declaración, Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní.

Presidencia de la República de Paraguay (2017). Mensaje presidencial nro. 587.

SNC – LAVALIN International (2008). Avances en el conocimiento del Sistema Acuífero Guaraní. Hidrogeología Local en Área Piloto Riberão Preto. Disponible en: [https://www.hidraulica.gob.ar/aguas\\_subterranas/acuifero\\_guarani/avances/Tomo\\_4/Volumen\\_3.pdf](https://www.hidraulica.gob.ar/aguas_subterranas/acuifero_guarani/avances/Tomo_4/Volumen_3.pdf)

Senado Federal de Brasil (2017). “Publicación del Decreto Legislativo nro. 52”. Brasilia, Brasil. Disponible en: <https://legis.senado.leg.br/norma/17688744/publicacao/17688753>

## ***Entrevistas***

Florisvaldo Rosinha, expresidente del Parlamento del MERCOSUR (2008 – 2009). Octubre de 2020.

# Logros y dificultades del Acuerdo del Acuífero Guaraní

*Dra. Andrea Paola Neiro*<sup>97</sup>

## Resumen

El Sistema Acuífero Guaraní (SAG) es uno de los mayores reservorios de aguas subterráneas transfronterizas del mundo y el más importante de América del Sur. También es el único en la región que tiene un acuerdo firmado por los países que comparten el recurso. El Acuerdo del Acuífero Guaraní (AAG) –suscrito en 2010– se basó en los principios fundamentales establecidos en el Proyecto de Artículos sobre Derecho de los Acuíferos Transfronterizos de 2008, y representa una contribución significativa para la regulación de las aguas subterráneas transfronterizas en América Latina y el mundo. Su promulgación ocurre en ausencia de conflictos sobre los recursos hídricos subterráneos transfronterizos en la región.

Sin embargo, el AAG presenta aún algunos desafíos. Por un lado, se trata de un acuerdo de cooperación laxa entre los cuatro Estados involucrados, que los obliga a administrar sus aguas siguiendo las normas del derecho internacional de aguas. Junto con esto, el Acuerdo ha entrado en vigor recién en el año 2020, diez años después de su firma, y aún tiene dos puntos importantes en la agenda por resolver: la creación de la Comisión en el marco del Tratado de la Cuenca del Río de la Plata, y la negociación de un Protocolo que establezca el procedimiento de solución de controversias entre los Estados miembros. ¿Cómo se

---

<sup>97</sup> Grupo de Estudios en Integración y Cooperación Regional en América Latina – GEICRAL. Pontificia Universidad Católica de Chile – PUC. [andreaneiro@gmail.com](mailto:andreaneiro@gmail.com)

explica la demora en su implementación? ¿Qué se requiere para hacer efectiva la letra del Acuerdo?

El presente artículo describe brevemente las características del acuífero, hace una revisión breve de las características jurídicas del Acuerdo conforme con el desarrollo jurídico vigente en materia de regulación de aguas superficiales y subterráneas. Posteriormente, se proponen algunas líneas de análisis que intentan dilucidar las dificultades observadas y las tareas pendientes tras la firma del Acuerdo que pudieron interferir en su entrada en vigor e implementación efectiva.

## **Introducción**

Los acuíferos son difíciles de gestionar, susceptibles a la sobreexplotación y a la contaminación, y requieren de una etapa prolongada de investigación y exploración. Una dificultad adicional en el estudio de los acuíferos es la gran escasez de datos e información sobre todo lo relativo a ellos. Y esta complejidad parece ser mayor cuando se trata de recursos compartidos por dos o más Estados. En el mundo existen grandes acuíferos transfronterizos, compartidos por varios países; por ejemplo, el acuífero del noreste de África, compartido por Libia, Egipto, Chad y Sudán; en Sudamérica, el Acuífero Guaraní se extiende por debajo de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay; y en la Península Arábiga, hay acuíferos compartidos entre Arabia Saudita, Bahrein, Qatar, los Emiratos Árabes Unidos y Jordania.

Varias razones pueden explicar el escaso conocimiento que se tiene sobre las características de los acuíferos transfronterizos: el alto costo y la disponibilidad de la tecnología necesaria para poder acceder a estos recursos; la falta de sistemas conjuntos de monitoreo; el intercambio limitado de datos entre países vecinos; y un bajo grado de interés político en generar y compartir información sobre las características de las aguas subterráneas, su modo de extracción y conservación, etc. Algunos países ni siquiera tienen suficiente información o conocimiento sobre los recursos de agua subterránea disponibles en su territorio. A esto se suma un interés apenas reciente por parte de la comunidad internacional en lo relativo a la regulación y gestión de estas aguas subterráneas.

Ciertamente, a medida que los Estados han ido intensificando la extracción de este recurso compartido, comenzaron a surgir algunos interrogantes relacionados con sus derechos y obligaciones sobre tales aguas (G. E. Eckstein, 2011). Y, si bien existe un desarrollo considerable en asuntos de regulación internacional y gestión de aguas superficiales transfronterizas, no sucede lo mismo en materia de acuíferos transfronterizos. Las características de estas masas de agua hacen incluso difícil desplegar una metodología que permita pronosticar de manera confiable el impacto que podrían tener distintas intervenciones (extracciones, infiltraciones, contaminación). Es, precisamente, debido a su diversidad hidrogeológica, las dificultades de acceso, extracción, monitoreo, entre otros, que las aguas subterráneas requieren de un marco regulatorio propio.

De los 592 acuíferos transfronterizos identificados por el Centro Internacional de Evaluación de Recursos de Aguas Subterráneas (IGRAC, por sus siglas en inglés), solo el uno por ciento tiene hoy algún marco o acuerdo regulatorio internacional. Esta situación, si bien es llamativa, no resulta ilógica cuando entendemos que la gestión de los acuíferos es muy compleja dadas las dificultades científicas y técnicas existentes, el costo de recopilar datos adecuados y fiables y la falta de experiencia de las instituciones que podrían gestionar dichos sistemas de manera eficaz. Además, los regímenes jurídicos para la gestión de los acuíferos transfronterizos no están bien desarrollados, e igualmente la experiencia mundial en el manejo de estos recursos es extremadamente limitada.

El Acuífero Guaraní es precisamente uno de los pocos casos en los que los Estados que comparten el recurso han logrado cooperar con el fin de alcanzar un acuerdo que establezca las bases para su uso sostenible y gestión conjunta. Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay firmaron el acuerdo en el año 2010, pero su entrada en vigor se logró recién diez años más tarde y aún no se observan avances significativos en su implementación.

Este artículo pretende describir brevemente las características del Acuífero Guaraní para comprender los inconvenientes que podrían presentarse al momento de gestionar sus aguas de manera conjunta entre los países que comparten el recurso. Al mismo tiempo, se exponen los marcos regulatorios existentes en materia de aguas internacionales (su-

perficiales y subterráneas), su evolución y su influencia en la redacción del Acuerdo Acuífero Guaraní. Finalmente, se analizan las razones por las cuales este acuerdo aún no ha logrado implementarse de manera efectiva, explorando las dificultades que atraviesan los Estados desde su firma y ratificación.

## **Marco regulatorio existente sobre aguas internacionales**

### ***Aguas internacionales superficiales***

El derecho internacional de los cursos de agua ha evolucionado en los últimos años. Su objeto de regulación ha pasado del concepto restringido de ‘río internacional’ a uno más amplio como el de ‘cuenca internacional’, y se diversificaron los usos regulados de estos cursos de agua. Antiguamente solo se regulaban sus usos asociados a la navegación y, posteriormente, se reconocieron nuevas dimensiones de los recursos hídricos en la esfera ambiental, económica, de derechos humanos, entre otras. En la actualidad existe un pluralismo normativo que nos permite hablar de la existencia de un Derecho Internacional de Aguas.

Los cursos de agua superficiales han sido regulados a través de tratados bilaterales o multilaterales entre los Estados que los comparten. Sin embargo, menos de la mitad de las cuencas internacionales identificadas tienen un tratado que las regula, y no todos los Estados que comparten la cuenca son parte del tratado (Movilla Pateiro, 2014). No obstante, la regulación de los cursos de agua con aspiración a la universalidad ha evolucionado desde el siglo XX, atendiendo especialmente a sus usos para la navegación u otros fines.

Algunas instituciones internacionales colaboran en el desarrollo de las normas consuetudinarias internacionales más relevantes, principalmente, la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia, el Instituto de Derecho Internacional (IIL, por sus siglas en inglés) y la Asociación de Derecho Internacional (ILA, por sus siglas en inglés). El IIL es una organización internacional que realizó importantes contribuciones en torno a los usos del agua internacional para fines distintos de la navegación desde principios del siglo XX (1911). Uno de estos aportes fue la

Declaración de Madrid que estableció el principio de “no causar daño”, base fundamental del actual derecho internacional de aguas.

Por su parte, en 1966 la ILA –organismo académico privado que goza de una gran reputación en este campo en particular– adoptó las Reglas de Helsinki, una codificación de los Usos de las Aguas de Ríos Internacionales cuyo concepto fundamental fue el principio de uso equitativo. Después de su emisión, las Reglas de Helsinki se convirtieron en el conjunto de reglas con mayor autoridad sobre el uso y la protección de los cursos de agua internacionales y fueron aceptadas, gradualmente, por la comunidad internacional como derecho internacional consuetudinario (Boisson de Chazournes, 2013; Caflich, 1998). El aporte principal de las Reglas de Helsinki son las normas sobre los usos no navegables de la cuenca internacional, y la idea de que los usos y recursos de tales vías fluviales se comparten entre los Estados ribereños según los principios de uso equitativo y razonable.

A pesar de su importancia e impacto, las Reglas de Helsinki, como tales, no tenían carácter obligatorio. Por ello, la Asamblea General de las Naciones Unidas decidió, en 1970, solicitar a la Comisión de Derecho Internacional que estudiara los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación y evaluara su eventual codificación. El proceso de negociación no estuvo exento de dificultades y controversias entre los Estados,<sup>98</sup> por lo que la redacción de la versión final de los artículos tomó varios años.

Finalmente, en 1997, la Asamblea General adoptó la Convención de Nueva York o “Convención sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Agua Internacionales para Usos Distintos de la Navegación” –en vigor desde 2014–, que recoge estas normas consideradas como derecho consuetudinario (Caflich, 1998; Movilla Pateiro, 2014). Se trata de un Convenio Marco conformado por un conjunto de artículos que pueden ser aplicados o modificados en respuesta a la naturaleza única de los cursos de agua internacionales y la complejidad del sistema internacional.

---

98 Con respecto a los temas que generaron controversia entre los miembros de las comisiones encargadas –y que reflejan los diferentes intereses de los Estados– es posible mencionar: sus disposiciones sobre la relación entre el principio de uso equitativo y razonable y la regla de no causar daño a otro Estado ribereño; el efecto de la nueva convención sobre los acuerdos de cursos de agua existentes; el establecimiento de una solución pacífica de controversias sobre cursos de agua, y, finalmente, su configuración o no como un acuerdo vinculante para todos los Estados firmantes.



Por estas razones, y para obtener las ratificaciones necesarias, algunas disposiciones son algo generales o ambiguas<sup>99</sup> (Caflich, 1998; Movilla Pateiro, 2014). Su gran aporte ha sido el de establecer y consolidar una serie de principios generales como: el de uso equitativo y razonable, la regla de no causar daño, la protección del medio ambiente, los procedimientos para la solución o prevención de controversias, la participación de actores no estatales, y la obligación de cooperar que se concreta en determinadas acciones como el intercambio de datos e información.

### ***Aguas subterráneas internacionales***

En lo que refiere a las aguas subterráneas, la preocupación por su regulación es aún más reciente. La primera codificación del derecho de aguas moderno son las Reglas de Helsinki (1966) antes mencionadas. Aunque el agua subterránea está incluida en su alcance, ni un solo artículo de esta Convención aborda los desafíos específicos de la gestión de un acuífero compartido. Además, según la definición de cuencas internacionales que proporciona esta Convención, solo se consideran las aguas subterráneas que están relacionadas hidráulicamente con las superficiales y tienen una desembocadura común, dejando por fuera a los acuíferos no conectados, tal como lo hará más adelante la Convención de Nueva York de 1997.

En 1977, la Conferencia del Agua de las Naciones Unidas –la primera reunión internacional sobre el recurso– celebrada en Mar del Plata, Argentina, emitió el Plan de Acción de Mar del Plata. Este plan de acción establece recomendaciones para la gestión de las aguas subterráneas con un enfoque en la utilización de los acuíferos y el aumento del conocimiento relacionado con estos (Mechlem, 2011).

Posteriormente, en 1986, la ILA adoptó las Reglas de Seúl sobre Aguas Subterráneas Internacionales como complemento de las Reglas de Helsinki. Las Reglas de Seúl fueron las primeras en considerar que todos los tipos de acuíferos debían estar sujetos a las reglas del derecho internacional del agua (McCaffrey, 2011; Mechlem, 2011; Movilla Pateiro,

---

99 Por ejemplo, los Estados pueden establecer nuevos acuerdos y aplicar o ajustar las disposiciones de la Convención de acuerdo con las características y usos del curso de agua de que se trate, y los acuerdos existentes sobrevivirían sin cambios y podrían ser enmendados con el consentimiento de todos los Estados parte.

2014). A pesar de las importantes contribuciones realizadas, las Reglas de Seúl no han logrado tener un impacto en las prácticas de los Estados. A eso se suman los cambios que generara la Convención de Nueva York de 1997, al dar un paso atrás y volver a la fórmula contenida en las Reglas de Helsinki. Claramente, la inclusión de las aguas subterráneas en la Convención (primera codificación oficial del Derecho de los Cursos de Agua Internacionales) supuso un avance significativo a la hora de introducir a los acuíferos, tradicionalmente ignorados por el derecho internacional, y les otorga una gran visibilidad como recurso estratégico. Pero sus artículos solo se aplican sobre las aguas subterráneas que están conectadas hidrológicamente con las aguas superficiales y fluyen hacia una desembocadura común.

Durante el siglo XXI se intensificaron los esfuerzos por utilizar marcos legales para gestionar y proteger los acuíferos transfronterizos, y se desarrollaron otros instrumentos no vinculantes. En 2004, la ILA presenta el instrumento más innovador y controvertido: las Reglas de Berlín sobre Recursos Hídricos. Su principal característica es que incorpora todas las aguas superficiales y subterráneas, extendiendo su alcance desde las aguas compartidas internacionalmente hasta los recursos domésticos. Por lo tanto, sus disposiciones están dirigidas a todo tipo de acuíferos –ya se encuentren en el territorio de un solo Estado, o sean compartidos por dos o más–, y aplican los mismos principios generales a todos los recursos de agua dulce. Además de incluir los principios de utilización equitativa y razonable, de no causar daño, la obligación general de cooperar e intercambiar información, se pone especial énfasis en la prevención de la contaminación y la degradación de estos recursos, incluso de los acuíferos que se encuentran totalmente dentro de los límites de un Estado.

Más tarde, en 2008, la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas (CDI) completó su trabajo sobre un conjunto de diecinueve proyectos de artículos sobre el derecho de los acuíferos transfronterizos y transmitió el proyecto a la Asamblea General. Es el primer instrumento oficial que codifica reglas dirigidas específicamente a la regulación de los acuíferos transfronterizos y es, probablemente, el mayor esfuerzo realizado para desarrollar un sistema de gobernanza para los acuíferos transfronterizos.

El proceso de preparación del proyecto de artículos comenzó en el año 2000, cuando la CDI incluyó los recursos naturales compartidos en su programa de trabajo y decidió centrarse en las aguas subterráneas. La novedad de este proyecto de artículos consiste en la introducción de elementos científicos en su redacción, lo cual requirió desarrollar conocimientos específicos sobre los acuíferos, entendiendo que el desconocimiento de estos recursos había sido una de las causas de su escasa regulación (Movilla Pateiro, 2014)

La Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU) recibió favorablemente el Proyecto de Artículos en 2008 y, de acuerdo con las recomendaciones de la CDI, durante su sexagésima tercera sesión adoptó por consenso la Resolución 63/124 titulada “La Ley de Acuíferos Transfronterizos” el 11 de diciembre de 2008. La resolución anexó el Proyecto de Artículos y alentó a los Estados involucrados a concretar los acuerdos bilaterales o regionales apropiados para la gestión adecuada de sus acuíferos transfronterizos, teniendo en cuenta las disposiciones de este Proyecto de Artículos (United Nations General Assembly, 2008).

En el Proyecto de Artículos, la CDI decidió establecer los acuíferos transfronterizos, en lugar de las aguas subterráneas, como tema principal, y esto tuvo efectos en su alcance físico. En este sentido, es importante entender a los acuíferos como una unidad porque ambos componentes, la roca y el agua de un acuífero, tienen que ser gestionados y monitoreados de forma conjunta para proteger adecuadamente el recurso. Pero el proyecto de artículos se centró principalmente en la roca, no en el agua, alejándose del enfoque de las Reglas de Seúl de 1986 (McCaffrey, 2009; Movilla Pateiro, 2014). Adicionalmente, pese a su intención de incorporar a todos los sistemas de acuíferos existentes (confinados y no confinados), su alcance físico quedó condicionado por la propia definición desarrollada en el subpárrafo (c) del Artículo 2, el cual establece que “acuífero transfronterizo” o “sistema acuífero transfronterizo” significa, respectivamente, un acuífero o sistema acuífero, cuyas partes están situadas en diferentes Estados” (United Nations, 2008). Aunque parezca una cuestión meramente semántica, el uso de la palabra “transfronterizo” en vez de “internacional” es la que indica qué acuíferos son regulados por el Proyecto de Artículos y cuáles no. Sucede que no todos los acuíferos son transfronterizos, muchos de ellos están ubicados en su totalidad en el territorio de un Estado, y aun así tienen

un impacto transfronterizo. Por ejemplo, aquellos cuyas zonas de recarga o descarga se encuentran en el territorio de otro Estado.

Otro punto controvertido del Proyecto de Artículos es el relativo al principio proclamado en su artículo 3: “la soberanía de los Estados de los acuíferos”. Este principio proclama la soberanía de cada Estado del acuífero sobre la parte de un acuífero o sistema acuífero transfronterizo ubicado en su territorio. La cuestión principal es que, en lugar de dividir, combina el elemento geológico –respecto del cual conviene pensar en términos de soberanía y propiedad–, del agua contenida en él, que es un recurso natural migratorio, y sería más apropiado pensar en términos de derechos soberanos de uso. Un Estado puede tener soberanía exclusiva sobre la roca, pero no sobre el agua compartida con otro Estado o Estados sobre el acuífero (McCaffrey, 2009; McIntyre, 2011). La Comisión podría haber evitado este inconveniente proporcionando definiciones y regímenes jurídicos separados, uno para el “acuífero”, centrado en la formación geológica y su control y protección soberanos, y otro para las “aguas subterráneas” contenidas en él y su utilización y gestión compartida.

Posteriormente, el Proyecto de Artículos incorpora los principios generales de uso equitativo y razonable (arts. 4 y 5), la obligación de no causar daño (art. 6), la obligación de cooperar en el intercambio regular de datos e información (arts. 7 y 8), y hace un llamado a celebrar acuerdos bilaterales y/o regionales entre los Estados que comparten acuíferos (art. 9). Los siguientes artículos describen una serie de principios que, por su novedad, aún no son considerados como derecho consuetudinario, sino que son parte del desarrollo progresivo del derecho internacional. De acuerdo con Eckstein (2007), los principios mencionados en esta parte (la protección, preservación y manejo de un acuífero transfronterizo y sus zonas de recarga y descarga) son prerequisites necesarios para la aplicación y cumplimiento de los principios sustantivos antes mencionados.

La ley sobre acuíferos transfronterizos aún se encuentra en una etapa incipiente, y el Proyecto de Artículos de la CDI constituye la compilación más significativa de pensamiento legal sobre este tema. Sus disposiciones, junto con los pocos tratados sobre acuíferos específicos, revelan un desarrollo notable en el derecho internacional de aguas subterráneas.

Constituyen un avance significativo en la comprensión de la naturaleza y los riesgos de las aguas subterráneas y los acuíferos. Efectivamente, el Proyecto de Artículos reconoce que los acuíferos deben administrarse como unidades por derecho propio y requieren el establecimiento de mecanismos institucionales para tal fin.

Desde la adopción de la resolución 63/124 de la Asamblea General el 11 de diciembre de 2008, el Proyecto de Artículos ya ha tenido cierto impacto en otros instrumentos legales. Algunos Estados han concluido acuerdos bilaterales o regionales sobre sus acuíferos transfronterizos de acuerdo con sus disposiciones, y han citado la resolución 63/124 en sus preámbulos. Estos son el acuerdo del Acuífero Guaraní de 2010, y el Memorándum de Entendimiento para el establecimiento de un mecanismo consultivo para la gestión integrada de los recursos hídricos del Sistema Acuífero de Iullemeden, Taoudeni/Tanezrouft de 2014.

A continuación, se analizarán las características del Acuífero Guaraní y del Acuerdo adoptado por los Estados que lo comparten, conforme con los lineamientos y principios generales de derecho de aguas establecidos internacionalmente.

## **Características generales del Sistema Acuífero Guaraní**

El Sistema Acuífero Guaraní (SAG) es uno de los mayores reservorios de aguas subterráneas transfronterizas del mundo y el más importante de América del Sur, con un almacenamiento actual de agua de aproximadamente 37.000 km<sup>3</sup> y una recarga natural de 166 km<sup>3</sup> por año. El SAG se define como un conjunto de rocas clásticas continentales mesozoicas sedimentarias, presentes en las cuencas del Paraná y Chaco-Paraná. Su origen data del período Triásico (250 millones de años) y la edad del agua varía. En las áreas de confinamiento, desde la parte central y más profunda del acuífero, las aguas más antiguas suelen tener más de 30.000 años (OAS, 2009). El agua se encuentra en los poros y fisuras de las areniscas, formadas durante la era Mesozoica, que suelen estar cubiertas por gruesos estratos de basalto.

La continuidad geológica de esta arenisca fue reconocida en la década de 1990, luego de la perforación de algunos pozos de exploración

petrolera y la posterior interpretación estratigráfica por parte de investigadores académicos (Foster *et al.*, 2006). El nombre actual fue escogido en homenaje a los pueblos indígenas guaraníes, primeros habitantes de la región donde se ubica (OAS, 2009, p. 109). Se estima que el SAG cubre un área aproximada de 1.087.879 km<sup>2</sup> (OAS, 2009), y está ubicado en el este y centro-sur de Sudamérica. Se encuentra principalmente en Brasil (735.918 Km<sup>2</sup>, lo que representa el 68% del acuífero), Argentina (228.255 Km<sup>2</sup>, 21%), Paraguay (87.536 Km<sup>2</sup>, 8%), y Uruguay (36.170 km<sup>2</sup>, 3%) (Hirata *et al.*, 2020; Walschot, 2020). Más de 92 millones de personas habitan este territorio.

El GAS constituye un recurso importante para el abastecimiento de agua potable de muchas localidades con poblaciones entre 50.000 y 250.000 habitantes, tales como Tacuarembó y Rivera en Uruguay, Caa-guazú y Ciudad del Este en Paraguay, y numerosas ciudades de Brasil (Santana do Livramento y Caxias do Sul en Rio Grande do Sul, Londrina en Paraná, Uberaba y Uberlândia en Minas Gerais y Campo Grande en Mato Grosso do Sul) (Foster *et al.*, 2009).

Según estudios recientes, existen aproximadamente 2.000 pozos de extracción profundos operativos en la región del SAG. Algunos son capaces de producir más de 500m<sup>3</sup>/h, aunque, considerando la extracción promedio actual, menos del 20% del total produce más de 100m<sup>3</sup>/h (Foster *et al.*, 2009). El agua extraída del SAG se utiliza para muchas actividades: el 66% de los recursos hídricos del SAG se utilizan para el consumo humano, el 5% para riego, el 16% para usos industriales, y el 13% para turismo termal (Hussein, 2018; OAS, 2009). La creciente extracción de aguas del SAG se explica por la buena calidad de sus aguas (Filippon, 2012). Estas aguas generalmente son potables con bajos niveles de mineralización,<sup>100</sup> pero hay una evolución hidrogeoquímica cuando las aguas de recarga de las áreas de afloramiento fluyen lentamente hacia el acuífero confinado más profundo.<sup>101</sup> Por ejemplo, en el extremo suroeste

100 Debido a su buena calidad, algunas ciudades como Riberão Preto, en el estado brasileño de São Paulo, dependen completamente de las aguas subterráneas del SAG (Sindico, 2011).

101 “Ciertas áreas muestran concentraciones más altas de sulfatos y de flúor, a niveles superiores a los recomendados para uso doméstico. Las áreas donde circulan menos flujos regionales tienden a estar asociadas con mayor salinidad (especialmente en las partes centrales de la cuenca, en los estados brasileños de Paraná, Santa Catarina y Rio Grande do Sul). Cuando la salinidad supera los límites aceptables, existen restricciones en el uso del agua, como ocurre en el extremo sur de la región del GAS y en su límite occidental en Argentina (...). En ciertos pozos ubicados en áreas termales de la porción sur del SAG existe evidencia de que, además de la salinidad, el agua tiene altas concentraciones de otros elementos inorgánicos, como el

del SAG en Argentina hay aumentos marcados en la salinidad del agua subterránea. Esto cambia los posibles usos del sistema acuífero (Foster *et al.*, 2009).

De acuerdo con la distribución de los volúmenes anuales de agua subterránea extraída del SAG en cada país, se observa que el 93,6 % de las extracciones actuales ocurren en Brasil, siendo el estado de São Paulo el que tiene el mayor número de pozos y volúmenes de agua extraída (Foster *et al.*, 2009; OAS, 2009). Ver tabla 1.

País	Volumen Anual (m <sup>3</sup> )	Porcentaje
Argentina	13.421.524,5	1,3
Brasil	973.032.362,9	93,6
Paraguay	22.937.184,0	2,3
Uruguay	29.735.995,2	2,8
Total	1.039.127.066,6	100

Tabla 1: Volúmenes extraídos por país (m<sup>3</sup>/año)

*Fuente: OAS, 2009, p. 78. Elaboración propia*

Debido a su amplitud y sus diversas características, en algunas regiones el SAG aflora en la superficie y, en otras regiones, las aguas superan los 1.500 metros de profundidad. Por lo tanto, las edades y la calidad del agua varían considerablemente. En áreas confinadas el agua es más antigua, las tasas de reabastecimiento son extremadamente lentas y los problemas de calidad del agua son más frecuentes debido a la interacción natural del agua con las rocas minerales. En las zonas de recarga las aguas son dulces, generalmente aptas para el consumo humano, pero también vulnerables a la contaminación (C. P. Villar y Machado Gransiera, 2019). Cabe destacar la relevancia que poseen las zonas de recarga y descarga de los acuíferos para el proceso hidrológico general y para el normal funcionamiento, manejo y protección de los acuíferos. Por lo anterior resulta de gran importancia considerar y controlar estas zonas, especialmente cuando se trata de acuíferos transfronterizos que poseen un alto impacto transnacional.

---

arsénico, y debe ser cuidadosamente analizada antes de ser declarada apta para su uso" (OAS, 2009, p. 69). Traducción propia.

Según Borghetti Boscardin, Borghetti, y Da Rosa Filho (2011), existen zonas de recarga directa e indirecta, y cada una de estas zonas requiere un tratamiento y protección especial:

- Las áreas de recarga directa o afloramientos ocurren en regiones donde la erosión expone parte de las areniscas. En el GAS, unos 80.000 km<sup>2</sup> representan áreas de recarga. Las principales zonas de recarga de acuíferos en territorio brasileño están ubicadas en la frontera entre los estados de Goiás, Mato Grosso do Sul, São Paulo y Santa Catarina. La mayor área de recarga de acuíferos en Paraguay se encuentra en los departamentos de Caaguazú y Alto Paraná. La recarga en esta zona se produce por infiltración directa del agua de lluvia a través del suelo.
- La recarga indirecta del Guaraní se da por drenaje superficial (filtración vertical) del agua a través de las grietas de las rocas y por flujo subterráneo indirecto, a lo largo de las discontinuidades de las rocas. En esta zona, la arenisca está recubierta por una capa de basalto de poco espesor (menos de 100 m) y muy fracturada. Aquí el acuífero es semiconfinado y la recarga es menor. Por lo tanto, es necesario compatibilizar el uso de las aguas subterráneas con las tasas de recarga y establecer políticas adecuadas de uso del suelo.
- En áreas confinadas, el acuífero está cubierto por una gruesa capa de basalto (que protege las aguas de la contaminación antrópica). Allí no hay recarga significativa y la extracción de las aguas no es renovable. En estas áreas es necesario un uso consciente, regulado, y una mayor fiscalización para garantizar la explotación a largo plazo (Foster *et al.*, 2006; OAS, 2009; C. P. Villar y Machado Gransiera, 2019).
- Las zonas de descarga ocurren principalmente en regiones cuyos niveles topográficos son menores a los 300 m. Las principales áreas de descarga del SAG se encuentran próximas a las regiones cercanas al nivel de base del río Paraná o dentro del área de influencia de su cuenca hidrográfica, así como en el Chaco argentino. Estas áreas principales serían las planicies y regiones pantanosas ubicadas entre los ríos Uruguay y Paraná, en Argen-



tina; y a lo largo de los ríos Paraná y Tietê en Brasil (Borghetti Boscardin *et al.*, 2011, pp. 180–181).

A pesar de que existen abundantes recursos de agua superficial en el área cubierta por el SAG, a menudo estas zonas están expuestas a situaciones de contaminación y/o sequías ocasionales. Es por esto por lo que la dependencia de los recursos hídricos subterráneos es cada vez mayor para usos domésticos, industriales o agrícolas. La creciente demanda también genera una alerta por el riesgo de contaminación y/o sobreexplotación al que podrían verse expuestas las aguas subterráneas. Si bien el SAG no parece estar bajo amenaza, esta situación podría cambiar en el futuro. Actualmente, el SAG “no es un sistema homogéneo donde la interferencia antrópica en una parte del acuífero impacta inmediatamente en otras partes, muchas veces muy remotas. Sin embargo, la posible contaminación futura de las aguas subterráneas, la sobreexplotación o los efectos negativos derivados del cambio climático pueden tener un efecto transfronterizo” (Sindico, 2011, p. 257; traducción propia).

## **El Acuerdo Acuífero Guaraní**

El 2 de agosto de 2010, en ocasión de una reunión de jefes de Estado del MERCOSUR en la ciudad argentina de San Juan, la República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay suscribieron el Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní (AAG). Si bien se utilizó el MERCOSUR como marco de encuentro de este acuerdo, este se desarrolló fuera de su estructura organizativa.

Entre las principales motivaciones que condujeron a la firma del acuerdo, es posible mencionar: (i) los avances en la investigación científica y académica y el descubrimiento de la interconexión del acuífero y sus consecuencias transnacionales; (ii) un proyecto regional, apoyado por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial –GEF según sus siglas en inglés– (Banco Mundial), la OEA y otros actores internacionales, que promovió la cooperación regional entre los cuatro Estados; (iii) la difusión de nuevos conocimientos en el contexto nacional e internacional sobre el SAG que generó una presión adicional u oportunidad política para los gobiernos.

Cuando la comunidad epistémica demostró la transnacionalidad del acuífero (como un sistema interconectado), los cuatro países –Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay– reconocieron la necesidad de una gobernanza compartida de estos recursos hídricos subterráneos. El entendimiento de que el uso, sobreexplotación y contaminación del acuífero en un país puede impactar en sus vecinos con quienes comparten el recurso, impulsó iniciativas regionales centradas en la cooperación para la preservación del acuífero.

El siguiente paso fue la participación del GEF y la OEA en un proyecto regional denominado “Proyecto para la Protección Ambiental y Desarrollo Sostenible del Sistema Acuífero Guaraní” (también conocido como Proyecto del Sistema Acuífero Guaraní –PSAG–) relacionado con la protección ambiental, cooperación y aprovechamiento de las aguas del SAG, que operó desde el 2003 hasta el 2009. En esta etapa la producción inicial de conocimiento generado por la comunidad epistémica fue reforzada por la organización internacional y regional junto con la participación política y financiera de los Estados involucrados (Batista da Silva y Hussein, 2019; P. C. Villar, 2016a, 2016b; P. C. Villar y Costa Ribeiro, 2011). El PSAG logró construir un diálogo entre los cuatro países e iniciar un proceso de cooperación transfronteriza. De hecho, esta etapa fue la que impulsó a los cuatro países para que firmaran el Acuerdo del Acuífero Guaraní en 2010.

Según Pilar Villar (2015), el PSAG parece haber sido la principal causa de impulso de los países en este camino cooperativo. El proyecto dio a conocer el acuífero en varios organismos gubernamentales, y el SAG ganó protagonismo nacional e internacional. Las inversiones de las organizaciones internacionales fueron lo suficientemente atractivas como para obtener el interés de los Estados parte, y la ejecución del proyecto involucró a varias agencias internacionales cuyo objetivo era alentar a los Estados a establecer un arreglo conjunto. Hubo una presión internacional sobre los países para avanzar en el proceso de cooperación. Además, las preocupaciones ambientales y sobre el agua asociadas al cambio climático predominaban en el contexto internacional de ese momento, lo que podría haber actuado como una motivación adicional para cooperar en la gestión sostenible de los recursos hídricos subterráneos compartidos.

En cuanto al Acuerdo Acuífero Guaraní, este presenta ciertas características que lo hacen un instrumento destacable. Consta de un preámbulo y 22 artículos. El preámbulo reconoce explícitamente como fuente el Proyecto de Artículos sobre Acuíferos Transfronterizos de la Comisión de Derecho Internacional de 2008 (la Resolución 63/124 de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Acuíferos Transfronterizos), la Resolución 1803 (XVII) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, relacionado con la soberanía permanente sobre los recursos naturales; junto con los principios de protección de los recursos naturales, la responsabilidad soberana de los Estados respecto de su uso razonable, la promoción del desarrollo sostenible reconocido en las Declaraciones de Estocolmo (1972), Río de Janeiro (1992); las conclusiones de la Cumbre de las Américas sobre Desarrollo Sostenible de Santa Cruz de la Sierra (1996), y las conclusiones de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de Johannesburgo (2002). También reconoce el Tratado de la Cuenca del Plata (1969), el Acuerdo Marco sobre el Medio Ambiente del MERCOSUR (2001) y los aportes del PSAG.

Claramente, la Ley de Acuíferos Transfronterizos de Naciones Unidas ha sido la musa inspiradora del Acuerdo, especialmente debido al énfasis que se les ha dado a los principios de soberanía (mencionados en el Preámbulo, y los Artículos 1, 2 y 3), el uso equitativo y razonable de los recursos hídricos, la obligación de no causar daño, la cooperación y el intercambio de datos e información.

El artículo 1 afirma la soberanía de los Estados sobre el SAG y lo define como un “recurso hídrico transfronterizo”. De acuerdo con este artículo, solo las aguas compartidas están sujetas al derecho internacional y no la formación geológica que contiene estas aguas, tal como se establece en la Resolución 63/124 (2008) de la Asamblea General de las Naciones Unidas mencionada en el Preámbulo. El artículo 2 reconoce el derecho de cada Estado parte a ejercer su soberanía territorial y su control sobre sus respectivas partes del Sistema Acuífero Guaraní, “de acuerdo con sus disposiciones constitucionales y legales y de conformidad con las normas de derecho internacional aplicables”. El derecho a la soberanía territorial se refuerza en el artículo 3, pero se acompaña de sus obligaciones concurrentes: las Partes “utilizarán dichos recursos sobre la base de criterios de uso razonable y sustentable, respetando la obligación de no causar perjuicio sensible”. Los artículos 5 a 7 desarro-

llan esta obligación de proteger el acuífero y prevenir un daño sensible: “Las Partes adoptarán todas las medidas necesarias para evitar que se causen perjuicios sensibles a las otras Partes o al medio ambiente” (artículo 6). Y, si se produce un perjuicio sensible, la Parte responsable adoptará “todas las medidas necesarias para eliminar o reducir dicho perjuicio” (artículo 7). El artículo 4 menciona el objetivo principal tanto del PSAG como del Acuerdo: “Las Partes promoverán la conservación y protección ambiental del Sistema Acuífero Guaraní de manera de asegurar el uso múltiple, racional, sustentable y equitativo de sus recursos hídricos”. Entonces, aquí se explica que la gestión de SAG tiene como objetivo perseguir el principio de utilización razonable y equitativa.

En otras palabras, si bien existe un claro énfasis en el principio de soberanía nacional en el Acuerdo del Acuífero Guaraní, este es contrarrestado por la aplicación de la obligación de no causar perjuicio sensible y del principio de uso equitativo y razonable.

Los artículos 8 a 14 se basan en el principio general de cooperación internacional que sostiene la necesidad de intercambiar información técnica sobre estudios, actividades y obras en relación con el uso del acuífero (artículo 8). Los artículos 9 y 10 reiteran esta obligación y mencionan que un Estado parte, cuando considere que una actividad realizada por otro Estado parte puede generar un daño sensible dentro de su territorio, puede solicitar los datos técnicos disponibles, incluidos los resultados de una evaluación de impacto ambiental. El artículo 11 determina el procedimiento –negociaciones y consultas– que debe llevarse a cabo de buena fe entre las partes involucradas en diferendos relativos al impacto de ciertas decisiones que se tomen sobre los usos del acuífero (Sindico, 2017; Tinker, 2016).

La cooperación técnica y científica es destacada en los artículos 12 y 13 de acuerdo con el espíritu del Preámbulo que afirma la necesidad de avanzar en el conocimiento científico del SAG. El artículo 14 sostiene que las Partes cooperarán en la identificación de áreas críticas, especialmente en áreas fronterizas que requieran medidas de tratamiento específicas. Algo importante a considerar es que el acuerdo no tiene disposiciones ni hace alusión a la protección de las áreas de afloramiento en las fronteras, las cuales son altamente vulnerables (por contaminación, extracciones, etc.) y propensas a la ocurrencia de conflictos transfronterizos (P. C. Villar, 2015).

En el Programa de Acción Estratégica (OAS, 2009), los Gobiernos de los países reconocieron el Tratado de la Cuenca del Plata como el marco legal bajo el cual se llevará a cabo la cooperación en materia del SAG. El Acuerdo del Acuífero Guaraní, en su artículo 15, confirma esta decisión indicando que se constituirá una comisión, integrada por las cuatro Partes, en el marco del Tratado de la Cuenca del Plata, y de conformidad con el artículo VI de dicho tratado. Esta comisión estará a cargo de coordinar la cooperación entre dichas Partes.

Los artículos siguientes establecen un mecanismo de resolución de controversias: si las Partes tienen una controversia, primero se llevarán a cabo negociaciones directas y deberán informar a la Comisión (artículo 16). Si no llegan a una solución de mutuo acuerdo, las Partes involucradas pueden someter la controversia a la Comisión y solicitar que este órgano haga recomendaciones (artículo 17). Sin embargo, según este artículo, la Comisión seguirá teniendo un papel restringido. Presentaría recomendaciones (sin consecuencias vinculantes), pero su participación debe ser evocada por las Partes de común acuerdo. Si la controversia no puede resolverse después de este procedimiento, el artículo 19 establece que las partes utilizarán un procedimiento de arbitraje que se establecerá en un protocolo adicional.

Los artículos finales son operativos: el acuerdo no admitirá reservas (artículo 20); entrará en vigor el trigésimo día siguiente a la fecha del depósito del cuarto instrumento de ratificación, su duración será ilimitada y Brasil será el depositario de los instrumentos de ratificación (artículo 21); se establece un procedimiento de denuncia del acuerdo (artículo 22).

En definitiva, el Acuerdo del Acuífero Guaraní –a pesar de sus imperfecciones u omisiones– representa una contribución significativa a la regulación de las aguas subterráneas transfronterizas en América Latina y el mundo. Dada la escasez de iniciativas específicas para regular el uso y manejo de los acuíferos transfronterizos, la firma de este Acuerdo es en sí misma un hito. Al reafirmar principios clásicos del Derecho Internacional de Aguas como el uso equitativo, la obligación de no causar daño y la cooperación ha contribuido con la consolidación del derecho internacional consuetudinario para el caso de las aguas subterráneas.

Otro punto destacable es que la promulgación del acuerdo sucedió en ausencia de conflictos sobre los recursos de aguas subterráneas transfronterizas. “Es la primera vez que las aguas subterráneas transfronterizas se consideran en un contexto preventivo/precautorio” (P. C. Villar y Costa Ribeiro, 2011, p. 656; traducción propia). Esto no sucedió en el caso de la cooperación sobre aguas superficiales dentro de la región. Los acuerdos alcanzados fueron, precisamente, el resultado de conflictos y competencias por la apropiación de estos recursos durante la segunda mitad del siglo XX.

### **Del dicho al hecho... Las dificultades tras la firma del AAG**

Tal como se afirmó aquí, la firma del Acuerdo Acuífero Guaraní ha sido un gran hito en la historia reciente regional e internacional en lo que refiere a regulación de recursos hídricos compartidos. Los Estados parte del Acuífero Guaraní han sido pioneros en la elaboración de un acuerdo conjunto conforme a lo establecido en la Resolución 63/124 de la Asamblea General de Naciones Unidas.

El acuerdo es en sí mismo innovador. Se basa en un cuerpo de derecho internacional duro y, a su vez, incorpora prácticas regionales que podrían promover el desarrollo de una costumbre ambiental entre los cuatro Estados (Vigevano, 2013). En este sentido, el Acuerdo del Acuífero Guaraní es una herramienta de cooperación flexible (P. C. Villar, 2020) entre los cuatro Estados que comparten el recurso, y los obliga a gestionar sus aguas de acuerdo con las normas del derecho internacional de las aguas superficiales. Empero, no se trata de un acuerdo de gestión, sino que tiene una disposición laxa, es decir, se trata de un régimen cooperativo o instrumento más general destinado, principalmente, a un intercambio de datos e información científica.<sup>102</sup>

---

102 A los fines del presente artículo, se entiende por acuerdo de regulación de aguas subterráneas con disposición rigurosa, aquel que, además de considerar los principios generales relativos al uso sostenible y gestión de recursos hídricos compartidos, contemple, por ejemplo, extracciones controladas de aguas subterráneas, operaciones controladas de recarga de acuíferos artificiales, medidas de control de la contaminación, cálculo y prorrateo de todos los costos relevantes y del presupuesto requerido, establecimiento de una institución conjunta permanente para la administración e implementación del acuerdo, entre otros. El Acuífero transfronterizo de Ginebra es el único ejemplo existente de este tipo. Por el contrario, una regulación con una disposición más laxa establece acuerdos marco, cuya pieza central es el establecimiento de una institución interestatal que monitorea el acuífero y se encarga de la recopilación e intercambio de datos. Este tipo de instrumentos se basan, fundamentalmente, en el derecho internacional consuetudinario y sus

Por los motivos mencionados, el AAG puede ser considerado como un punto de partida para un proceso sinérgico entre instituciones nacionales, regionales e internacionales, que pretende consolidar un orden normativo que vincule equitativamente temas como la soberanía, el uso, la cooperación y la protección ambiental de los recursos hídricos transfronterizos (Vigevano, 2013). Además, el hecho de que cuatro países logren llegar a un acuerdo legalmente vinculante con carácter preventivo y en un contexto de cooperación –ausente de conflictos relacionados con el recurso– es, en sí, algo extraordinario.

Asimismo, el proceso de desarrollo del Acuerdo es muy interesante. Desde sus inicios se basó en conocimiento científico, y estuvo instruido por el Proyecto de Protección Ambiental y Desarrollo Sostenible del Sistema Acuífero Guaraní (PSAG). El PSAG también incrementó el conocimiento científico de las características físico-ambientales de la cuenca (P. C. Villar, 2016b).

Pero todos estos incentivos parecen haberse desvanecido tras la firma del acuerdo. El AAG debió esperar más de diez años para su entrada en vigor. Según el procedimiento establecido en el acuerdo, cada Estado debía ratificarlo y depositar el instrumento de ratificación en la República Federativa de Brasil, designada como depositaria del acuerdo y de los instrumentos de ratificación. Este proceso se retrasó, básicamente, debido a las dilaciones de Brasil y Paraguay en la ratificación del acuerdo, y posteriormente, la tardanza de Paraguay en depositar el instrumento. Argentina y Uruguay ratificaron el tratado mediante la promulgación de las leyes 26.780/2012 y 18.913/2012, respectivamente. Brasil lo reconoció a través del Decreto Legislativo N° 52/2017 y Paraguay a través de la Ley N° 6037/2018. Sin embargo, el instrumento de ratificación de Paraguay no fue depositado en Brasil hasta octubre de 2020, por lo que el Acuerdo del Acuífero Guaraní entró en vigor recién el 26 de noviembre de 2020. Tal como afirman Hirata *et al.* (2020) “Luego de la euforia en torno al dinero del PSAG, y a pesar de la irrefutable importancia de los recursos del SAG, el tema de las aguas subterráneas no atrajo a la opinión pública, ni a los gobiernos” (p. 391; traducción propia).

---

normas regulan los impactos transfronterizos de la explotación y gestión de las aguas subterráneas.

Ciertamente, la mera entrada en vigor no implica la inmediata implementación. Aún existen varios temas pendientes en la agenda que requieren la atención y buena voluntad de los Estados miembros. En primer lugar, las obligaciones acordadas en el AAG requieren acciones estatales que aún no se materializan, por ejemplo, el desarrollo de actividades de seguimiento en cada Estado parte, la generación de un mecanismo de intercambio de información permanente, entre otras.

En segundo lugar, los Estados parte aún deben definir el procedimiento de arbitraje para la solución de controversias mediante la emisión de un Protocolo Adicional –algo que no pudieron acordar en 2010 y han postergado desde entonces–, y la creación de una Comisión del Acuífero Guaraní, que pueda identificar las áreas críticas para tomar acciones específicas (P. C. Villar, 2020). También es necesario abordar la relación con el marco institucional del Tratado de la Cuenca del Plata. Y, en este sentido, el establecimiento de la Comisión es fundamental. La conformación de una verdadera autoridad de gestión, con un estatuto que defina su estructura, composición, financiamiento, capacidades y competencias, es el punto de partida para avanzar en el camino de la cooperación y la gestión común del acuífero. Sin ella, el AAG seguirá teniendo una eficacia limitada o nula.

A su vez, la comisión ayudaría en la armonización de los instrumentos legales entre los cuatro países. Durante los años del PSAG, hubo un cierto consenso entre los países involucrados sobre la necesidad de armonizar sus leyes con respecto a la gestión de aguas subterráneas. Sin embargo, los cuatro Estados aún están lejos de lograr una gestión integrada y sostenible de los recursos hídricos del acuífero. En los cuatro Estados parte todavía se evidencian ciertos déficits, tanto en el marco legal relativo al uso y protección de sus recursos hídricos (superficiales y subterráneos), como en su capacidad para implementar y hacer cumplir las medidas de gestión de aguas subterráneas.

Junto con estas dificultades jurídicas, entre estos países existen numerosas diferencias debido a su organización política y administrativa. Por un lado, Brasil y Argentina son países federales y han delegado la administración de los recursos hídricos subterráneos a las provincias o estados. Por otro lado, Paraguay y Uruguay son unitarios y la administración de los recursos hídricos subterráneos recae en los gobiernos nacionales.



Argentina aún tiene asuntos pendientes en cuanto a la regulación de sus recursos hídricos. Algo no menor que debe ser considerado es que allí todavía existe el concepto de agua como propiedad privada, por lo que las aguas subterráneas se ven directamente afectadas y no están sujetas al criterio de bien de uso común. Asimismo, no existe una coordinación fluida entre municipios, provincias y el Estado nacional y tampoco se realiza una gestión conjunta de sus aguas superficiales y subterráneas. La gran dispersión de entidades y leyes al interior del país hace que este proceso sea más complejo. Y más difícil aún es la posibilidad de compatibilizar las leyes entre los países con los que se comparten estos recursos. La descentralización y la falta de coordinación multinivel impactan negativamente en la implementación de acuerdos transfronterizos como el AAG.

En Brasil, de acuerdo con la Constitución Federal de 1988, los recursos hídricos son un bien público, pero el dominio de las aguas ha sido dividido entre el Gobierno Federal y los estados de la Federación. Los lagos y ríos –o cualquier curso de agua– que fluyen a través de dos o más estados, o son compartidos con otros países, son del dominio de la unión (artículo 20). Las aguas superficiales o subterráneas que se hallan en su totalidad dentro del territorio de un estado son dominio de ese estado. A pesar de ser un bien de dominio público, la Constitución Federal, en su artículo 225, establece que las aguas pertenecen a la categoría de bienes ambientales, los cuales son considerados bienes de uso común de las personas (UNESCO y OAS, 2008; C. P. Villar y Machado Gransiera, 2019; Walschot, 2020). En el caso del Acuífero Guaraní, cada estado federal es responsable de gestionar y regular el uso de su porción del acuífero, pero no todos los estados brasileños han regulado la gestión de las aguas subterráneas.

Tanto en Brasil como en Argentina, la gran dispersión que existe sobre la normativa (federal y estatal/provincial) y sobre el conocimiento que se ha desarrollado, complejiza el uso y la gestión de los recursos hídricos subterráneos. De esto se desprende que, en estados descentralizados con gobiernos divididos y sin coordinación multinivel, la dispersión de intereses en los actores políticos internos tiende a impactar en su capacidad de acción para el logro de una gestión regional de aguas subterráneas.

En lo que refiere a Paraguay, este Estado enfrenta hoy algunas dificultades ambientales relacionadas con el SAG tales como: la contaminación de las zonas de recarga/descarga, y la perforación y extracción descontrolada. Las características de construcción de los pozos de perforación afectan negativamente la calidad del agua. La investigación realizada por el GEF también ha identificado problemas de contaminación debido a la gestión de aguas residuales (Walschot, 2020). Además, el conocimiento científico y la información disponible sobre el SAG es limitado en Paraguay, a pesar de que el país cuenta con más de doscientos (200) pozos de agua en su territorio. En suma, Paraguay aún tiene algunos temas relevantes pendientes de regulación, no tiene una integración institucional en la gestión del agua, y esto complica aún más la posibilidad de lograr una coordinación en la gestión de los recursos compartidos a nivel regional.

Por último, Uruguay posee una serie de ventajas estratégicas en relación con el Acuífero Guaraní. Si bien Uruguay es el país con menor superficie del SAG, es el segundo mayor usuario de sus aguas subterráneas, y es el que más preocupación ha demostrado en avanzar en su normativa interna con respecto al uso y manejo de estas aguas. Desde 2004 el agua ha sido definida en este país como un bien público, por lo que no puede ser considerada como un producto ni ser objeto de transacciones financieras. En 2009, la Ley 18.610/2009 establece los principios rectores de la Política Nacional de Aguas, y promueve la gestión sostenible e integrada de los recursos hídricos superficiales y subterráneos. También existen decretos sobre el uso de aguas termales en este país, y tiene disposiciones específicas para el manejo del SAG en sus regiones (condiciones de captura de aguas termales, normas técnicas para la construcción de pozos perforados para capturar agua subterránea, y la creación de una Comisión del SAG como órgano consultivo).

A su vez, Uruguay es sede de varios organismos regionales, como es el caso del programa financiado por el GEF, el Centro Regional para la Gestión de las Aguas Subterráneas de América Latina y el Caribe –CeREGAS–, TecSult Inc. (empresa canadiense encargada de la investigación y elaboración de mapas sobre el sistema acuífero). Todos están establecidos en Montevideo, su ciudad capital.

Sobre este punto, es importante señalar el rol del CeReGAS, institución que sigue funcionando hoy, y que tiene como objetivo articular capacidades nacionales y regionales a nivel público y/o privado para la gestión sostenible de los acuíferos y la protección de los recursos hídricos de América del Sur ([www.ceregas.org](http://www.ceregas.org), 2021). CeReGAS fue el resultado de la insatisfacción del gobierno uruguayo en relación con el avance del Proyecto Acuífero Guaraní. Uruguay fue uno de los grandes negociadores del AAG, fue el que más impulsó y apoyó el acuerdo. Ante los retrasos en la ratificación de Brasil y Paraguay, Uruguay decidió establecer un organismo para el Acuífero Guaraní a través de la UNESCO. Así se crea CeReGAS con el apoyo del Gobierno de Uruguay y el Programa Hidrológico, y tiene un alcance sobre todos los acuíferos de la región (América del Sur).

A pesar de ciertos avances que se observan en el marco legal e institucional relativo a los recursos hídricos en los cuatro países que comparten el Acuífero Guaraní, aún persisten preocupaciones considerables sobre su capacidad institucional para su implementación efectiva. Además –y debido a que el uso principal del SAG está fuertemente ligado a la agricultura y el consumo doméstico–, estos instrumentos no definen mecanismos claros para la protección de las aguas subterráneas, tales como influir en la política agrícola y las decisiones de uso de la tierra rural; el fomento de prácticas de uso de la tierra respetuosas con las aguas subterráneas; controlar que los estados, provincias y municipios consideren la vulnerabilidad de las aguas subterráneas al momento de regular el uso del suelo urbano, etc. (Foster *et al.*, 2006).

La mencionada falta de capacidad institucional podría explicarse a partir de una serie de factores que varían en cada país. En Brasil y Argentina, el efecto de la estructura federal y la descentralización sin coordinación multinivel es evidente, especialmente en el área de gestión del agua. Adicionalmente, las limitaciones presupuestarias y la falta de coordinación institucional son problemas también presentes en Paraguay. En este último país, a pesar de su estructura unitaria, su baja capacidad estatal podría ser el factor fundamental.

A modo ilustrativo, un informe de auditoría de Control de Gestión Ambiental del Sistema Acuífero Guaraní realizado por la Auditoría General de la Nación Argentina (AGN) en 2007 denunció la falta de ar-

articulación entre las autoridades nacionales (especialmente con la Subsecretaría de Recursos Hídricos –SSRH–) y los gobiernos provinciales, la ausencia de mecanismos que permitan la participación activa de las provincias, y la desinformación sobre el PSAG, sus componentes y financiamiento a nivel local y provincial. La AGN indicó que la Coordinación Nacional del PSAG no contaba con el equipo técnico ni con los recursos materiales necesarios para el desempeño efectivo de sus funciones. Adicionalmente, el lento avance en la ejecución del PSAG –que requirió una prórroga de dos años–, se debió al retraso en la implementación de las contrapartes nacionales (especialmente Argentina y Brasil) por limitaciones presupuestarias (Auditoría General de la Nación, 2007a, 2007b).

Posteriormente, en 2015 –luego de ratificarse el AAG–, otro informe de auditoría de AGN asevera que, si bien el gobierno nacional argentino y las provincias han acordado Principios Rectores para la Política Hídrica, estos no han sido establecidos por ley. Asimismo, la Ley N° 25.688 que establece la Gestión Ambiental del Agua no ha sido reglamentada ni ha establecido una autoridad para su implementación. Y una ley no reglamentada es letra muerta.

El informe indica también que el Plan Federal de Aguas Subterráneas ha mantenido las líneas de trabajo desarrolladas por el PSAG, pero tiene muchos puntos débiles: no establece metas claras y medibles, con plazos, responsables, recursos afectados e indicadores susceptibles de seguimiento, y el presupuesto asignado es insuficiente para su implementación. Además, este plan no implementa los principios rectores de la política, no contempla la participación de organismos científico-técnicos hídricos para optimizar el desarrollo de estudios, monitoreo y cartografía, ni ha sido discutido con las provincias con el fin de incorporar compromisos de las jurisdicciones y con la sociedad. Una vez finalizado el PSAG, no se ha continuado con el estudio del SAG a nivel subregional y local. La SSRH no destina recursos humanos y materiales específicos y suficientes para la gestión del SAG. Faltan recursos para la elaboración de la base de datos, elaboración de mapas, estudios y seguimiento, carga de datos, capacitación y difusión. No se evidencian actividades sustanciales de articulación interinstitucional con organizaciones vinculadas al tema del agua. Tampoco se ha cumplido con la meta de difusión sistemática de la información del SAG en todos los niveles educativos (primario, secundario y terciario) y para los usuarios del SAG (miembros

del turismo termal, comerciantes de la zona y otros posibles usuarios de las actividades termales) (Auditoría General de la Nación, 2015b, 2015a).

Las dificultades que surgieron durante el PSAG –como se indica en el informe de auditoría argentino de 2007– y luego de la firma del AAG, son un indicador de algo que, en general, se replica en los Estados de la región. Uruguay podría considerarse como la excepción. Es un Estado centralizado con mayor capacidad organizativa e iniciativa política, y ha avanzado en la implementación del acuerdo a través de la creación de un organismo para el Acuífero Guaraní a través de la UNESCO (CeReGAS).

Diversas razones pueden explicar el estancamiento tras la firma del acuerdo: las débiles capacidades institucionales de cada Estado; ausencia de definición del rol y capacidades de las instituciones comunes –como la Comisión–; apoyo financiero insuficiente al finalizar el PSAG; falta de coordinación intergubernamental e interinstitucional (entre y dentro de los Estados); discontinuidad en las investigaciones relativas al SAG; escasa o nula difusión sistemática de la información del SAG a los usuarios del SAG y a la sociedad en general.

En definitiva, la existencia de un acuerdo internacional no presupone una verdadera gestión compartida de las aguas subterráneas transfronterizas. La gestión requiere instituciones comunes eficaces, con capacidad de acción, con financiamiento para llevar a cabo las tareas que le son asignadas. En casos como la cuenca del Amazonas o la cuenca del Plata, existen instituciones comunes entre todos los Estados parte, pero tienen serias dificultades de funcionamiento por varios motivos. Primero, no cuentan con un presupuesto. El presupuesto depende única y exclusivamente del aporte de los países que tienen que integrar sus cuotas de participación y no lo hacen. El propio Comité Intergubernamental Coordinador de la Cuenca del Plata (CIC), que es la institución más grande, tiene este problema. Segundo, las instituciones están muy ligadas a los ministerios de relaciones exteriores y, por lo tanto, lo que realizan no se divulga, no están abiertas a la participación popular, y las sociedades desconocen cuál es su rol en la cuenca. Esto sucede con las comisiones existentes en la Cuenca del Río Apa, la Cuenca del Río Pilcomayo y la Comisión Administradora del Río de la Plata (CARP). El gran temor es que esto mismo suceda cuando se cree la comisión del Acuífero Guaraní.

Por otro lado, la gobernanza común de los recursos hídricos subterráneos implica un contexto más amplio que la cooperación interestatal, incluye la participación de todos los agentes en el proceso de toma de decisiones para la regulación del uso del agua (Mello Sant'Anna y Villar, 2015). Al analizar los actores involucrados en el PSAG, fue clara la ausencia de actores de la sociedad civil, ONG, usuarios, empresas privadas (excepto aquellas que participaron en las licitaciones para realizar obras o investigaciones), etc. Dichos actores no fueron consultados ni contemplados durante ese período, ni en la elaboración del acuerdo. Lo que sí se evidencia es la presencia de numerosos actores que directa o indirectamente están involucrados en la exploración o explotación de acuíferos: aquellos que utilizan el agua para diferentes fines (consumo doméstico, agricultura, industrias, embotelladores de agua, turismo recreativo como es el caso de los complejos termales), y aquellos cuyas actividades pueden influir en la calidad de las aguas subterráneas (exploraciones de hidrocarburos, usuarios de plaguicidas agrícolas, etc.).

La participación de estos actores económicos que extraen y/o utilizan las aguas subterráneas del acuífero para desarrollar actividades que impactan en la economía local o nacional es otro punto interesante a considerar en la elaboración del estatuto de la comisión. Su poder económico les otorga la capacidad o posibilidad de influir en la toma de decisiones políticas respecto al manejo y regulación de las aguas del acuífero en cualquier nivel de gobierno (nacional o subnacional). Por ejemplo, empresas mineras, hoteleras y de turismo termal, empresas de agua embotellada, hidroeléctricas, entre otras. Estos actores no son homogéneos e intentan maximizar sus ganancias netas privadas. Algunos de ellos podrían empoderarse y formar grupos de presión como medio para proteger sus intereses colectivos (Llamas y Martínez-Santos, 2005).

En Argentina, los complejos termales se han convertido en los motores de la economía de provincias como Entre Ríos y Corrientes en los últimos veinte años (provincias argentinas ubicadas sobre el Acuífero Guaraní), y los empresarios dedicados a esta actividad, hoy, son actores con una clara influencia política. Durante una entrevista realizada a un gerente de un complejo termal de Entre Ríos, se evidenció la participación e influencia que tiene el colectivo de propietarios de los complejos termales en la regulación de aguas subterráneas tanto de los gobiernos municipales como provincial.

En este tipo de proyectos de explotación de recursos termales, y dependiendo de sus características, existen al menos dos efectos negativos sobre el medio ambiente. En primer lugar, la contaminación química al manipular grandes volúmenes de agua con una alta concentración de sólidos disueltos lo que indica una fuerte mineralización (fundamentalmente, cloruros y sodio), que pueden ser perjudiciales, en diferentes niveles, para las actividades agrícolas, la salud y la fauna regional (Pesce *et al.*, 1999). En segundo lugar, la contaminación térmica como consecuencia del vertido de aguas con temperaturas superiores a los valores de fondo en ecosistemas naturales preexistentes. Entonces, la modificación de las variables composicionales y térmicas puede afectar el normal desarrollo de los organismos que habitan estos cursos de agua, provocando efectos nocivos sobre la flora y fauna de los ecosistemas preexistentes. A pesar de que en estos complejos termales el agua es tratada antes de ser vertida al río (en algunos casos estos tratamientos consisten en mezclar el agua termal con agua dulce en un embalse), se ha evidenciado una contaminación de los cauces donde se vuelca. Esto se ha comprobado en varios estudios que se han realizado, por ejemplo, en el cauce del río Gualeguaychú.

Respecto a esta situación, en 2006 la Auditoría General de la Nación, luego de visitar algunos pozos térmicos, sugirió a la provincia de Entre Ríos cerrar las perforaciones térmicas de agua salada, así como detener todos los proyectos en construcción (Auditoría General de la Nación, 2007b; *El Día Online*, 2013). El argumento es que las filtraciones ponen en riesgo al Acuífero Guaraní por la contaminación con agua salada que se reinyecta al mismo. Debido a las fracturas que posee la capa de basalto, se pueden producir filtraciones sobre el agua dulce del acuífero, lo que provocaría la contaminación con las aguas salinas que se explotan en el recurso termal. A pesar de ello, las perforaciones y construcción de nuevos complejos termales siguió su curso.

En otro rubro donde se ilustra la presencia de actores económicos con capacidad de influencia política en la regulación de los recursos hídricos es en los embotelladores de agua. En América del Sur, las multinacionales extranjeras están adquiriendo grandes extensiones de territorio, incluidos los sistemas hidrográficos. En ese sentido, el acuífero Guaraní es el principal atractivo, donde grandes multinacionales están comprando terrenos para explotar el agua. Esto no significa que las em-

presas sean propietarias de estos recursos, solo adquieren el derecho a utilizarlos. Pero, en algunos países o unidades subnacionales (en los casos de Brasil y Argentina), o donde la regulación o fiscalización es ineficiente o laxa (como Paraguay), las aguas subterráneas pueden estar sujetas a diversos riesgos: sobreexplotación, agotamiento, contaminación, entre otros. Tanto Brasil, como Argentina y Paraguay han comenzado a comercializar y exportar agua extraída del Acuífero Guaraní.

Por lo tanto, la cooperación en la gestión de las aguas subterráneas transfronterizas se da en un escenario de asimetrías entre los actores involucrados (económicas; relativas uso y aprovechamiento de las aguas subterráneas; por la extensión del territorio sobre el SAG; por las características de las normativas internas; etc.), que pueden influir en el tipo de interacción entre ellos (más o menos cooperativa, más o menos confiable), el establecimiento de instituciones y, en consecuencia, el cumplimiento de las obligaciones contraídas. Y, en este sentido, Brasil juega un papel central. Es el “gigante de América del Sur” y el principal usuario de los recursos hídricos del SAG. São Paulo, el estado más poblado de Brasil, tiene una fuerte dependencia del SAG para el abastecimiento de agua municipal y doméstico; este es también el caso de Santana do Livramento y Ribeirão Preto. Dado su poderoso papel en la región y su gran interés en el SAG, Brasil puede retrasar la implementación efectiva del AAG. Del lado de los estados menos poderosos, Paraguay reaccionó tras la firma del AGG rechazando su ratificación en un contexto de tensiones regionales (en ese momento había sido suspendido en el MERCOSUR) y, posteriormente, dilató su ratificación y, por ende, la entrada en vigor del acuerdo.

Sin embargo, también hay otros puntos a considerar. Brasil atraviesa un contexto sociopolítico-económico complejo. Desde el punto de vista ambiental, bajo la administración de Bolsonaro, hubo grandes reveses. Los temas ambientales no son una preocupación ni del ministro de Medio Ambiente ni del presidente. América Latina se encuentra en una situación de recesión y lenta recuperación económica tras los efectos del COVID-19. Entonces, el escenario no es de los mejores para reactivar las preocupaciones en torno al Acuífero Guaraní.

Con todo, está claro que el papel de los actores políticos de cada Estado, así como el accionar de los organismos internacionales, ha sido



crucial para que los Estados acuerden cooperar en la gestión sostenible de las aguas subterráneas compartidas. La firma del acuerdo fue el resultado de esto. Su efectiva implementación también depende de ello y del interés que se pudiera generar nuevamente respecto a los recursos hídricos en general y al Acuífero Guaraní en particular.

## **A modo de conclusión**

El Acuífero Guaraní es una reserva de agua dulce de incalculable importancia estratégica para la región y para el mundo. A medida que se fue avanzando en el conocimiento acerca de sus características hidrogeológicas, ubicación, su carácter transnacional, su capacidad, etc., se fue incrementando la preocupación por parte de los Estados que comparten el recurso. El involucramiento de organizaciones internacionales interesadas en financiar un proyecto conjunto de investigación y gestión fomentó el interés, no solo de los Estados parte, sino también de la sociedad civil regional. A su vez, el contexto internacional marcado por la creciente escasez hídrica asociada al fenómeno de cambio climático y el calentamiento global, generó un ambiente propicio para avanzar en materia de cooperación internacional. A esto se suma un clima de concertación política regional que venía fortaleciéndose desde comienzos del siglo XXI.

Claramente, la firma del Acuerdo Acuífero Guaraní ha sido un gran logro, tanto a nivel regional como internacional. El solo hecho que los Estados se reúnan para cooperar y coordinar su accionar y comportamiento en cuanto al uso y manejo de uno de los acuíferos más grandes e importantes del mundo sienta un precedente fundamental para el despliegue de este tipo de acuerdos y, adicionalmente, para la consolidación de muchas normas internacionales que se encuentran aún en etapa de formación.

Sin embargo, la sola firma y ratificación de un acuerdo no asegura *per se* su implementación. Los diez años que los Estados tardaron en entregar los instrumentos de ratificación para que el Acuerdo entrara en vigor ya es un indicio de desánimo y desinterés, a diferencia del optimismo que prevalecía en los años del PSAG hasta la firma del acuerdo. El propio Acuerdo aún tiene tareas pendientes relativas a la creación

de la Comisión y al protocolo adicional que establezca el mecanismo de resolución de los conflictos o diferendos que pudieran surgir entre los Estados parte.

Entonces, ¿cómo se explica este estancamiento? Como se dijo anteriormente, son varias las razones: la capacidad institucional de los Estados parte del acuerdo; la indefinición del rol y capacidades de las instituciones comunes –como es el caso de la Comisión, cuya creación sigue aún pendiente–; un apoyo financiero insuficiente una vez que se acabaron los recursos del PSAG, lo cual demuestra el escaso interés que presenta el SAG en los respectivos presupuestos nacionales; la falta de coordinación intergubernamental e interinstitucional (entre y dentro de los Estados); la discontinuidad en las investigaciones relativas al SAG; la escasa o nula difusión sistemática de la información del SAG a los usuarios del SAG y a la sociedad en general.

Esto nos demuestra que la gestión compartida de las aguas subterráneas transfronterizas requiere mucho más que un acuerdo. Se necesita de la voluntad de los Estados para dar cumplimiento a lo pactado, establecer instituciones comunes eficaces, con capacidad de acción, con financiamiento para ejecutar las tareas que le sean asignadas. Lo que hoy observamos es un estancamiento legal e institucional. Todavía existe una gran heterogeneidad legal entre y dentro de los países. Principalmente, países federales como Brasil y Argentina –donde las provincias son autónomas en el manejo de sus recursos naturales–, necesitan contar con lineamientos generales para el manejo y protección de dichos recursos. La comisión aquí podría tener un papel notable. También podría establecer una guía metodológica para crear una base de datos de aguas subterráneas; fomentar la investigación y la difusión de la información; mejorar el monitoreo de las aguas subterráneas en cada país, especialmente su explotación en manos de diversos actores económicos antes mencionados; definiendo áreas críticas (las áreas de recarga, por ejemplo) y una estrategia común para protegerlas. Sin duda, la comisión es el corazón del Acuerdo Acuífero Guaraní.

Existe un gran trabajo por delante por parte de la región para que pueda dar cumplimiento a la letra del Acuerdo. El compromiso de los Estados y de las sociedades es fundamental para fortalecer la cooperación multinivel y garantizar la protección y preservación de este valioso recurso.

## Bibliografía

- Auditoría General de la Nación. (2007a). *Informe de Auditoría: Proyecto para la protección ambiental y desarrollo sostenible del Sistema Acuífero Guaraní (SAG)*.
- Auditoría General de la Nación. (2007b). *Resolución 22/07*.
- Auditoría General de la Nación. (2015a). *Informe de Auditoría: Auditoría de Control de Gestión Ambiental del Sistema Acuífero Guaraní - Período analizado 2011 - 2013*.
- Auditoría General de la Nación. (2015b). *Resolución 71/15*.
- Batista da Silva, L. P., y Hussein, H. (2019). Production of scale in regional hydrogeology: An analysis of La Plata River Basin and the Guaraní Aquifer System in South America. *Geoforum*, 99, 42–53.
- Boisson de Chazournes, L. (2013). Fresh Water in International Law. In *Fresh Water in International Law*. Oxford University Press.
- Borghetti Boscardin, N. R., Borghetti, R. J., & Da Rosa Filho, E. F. (2011). *A integração das águas: revelando o verdadeiro aquífero guaraní*.
- Caflich, L. (1998). Regulation of the Uses of International Watercourses. In *International Watercourses: enhancing cooperation and managing conflict* (pp. 3–16). The World Bank.
- ceregas.org*. (2021). <https://www.ceregas.org/>
- Eckstein, G. (2007). Commentary on the U.N. International Law Commission's Draft Articles on the Law of Transboundary Aquifers. *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, 18(3), 537–610.

- Eckstein, G. E. (2011). Managing buried treasure across frontiers: the international Law of Transboundary Aquifers. *Water International*, 36(5), 573–583.
- El Día Online* (2013). Termas: los riesgos de índole ambiental. Revisado el 20 de junio de 2019. En: <https://www.eldiaonline.com/termas-los-riesgos-indole-ambiental-n350164>
- Filippon, C. (2012). *Acuíferos transfronterizos en la agenda de una regulación global*.
- Foster, S., Hirata, R., Vidal, A., Schmidt, G., & Garduño, H. (2009). The Guarani Aquifer Initiative – Towards Realistic Groundwater Management in a Transboundary Context. *GW Mate, The World Bank*, 9, 28.
- Foster, S., Kemper, K., Garduño, H., Hirata, R., & Nanni, M. (2006). *The Guarani Aquifer Initiative for Transboundary Groundwater Management* (No. 9; Sustainable Groundwater Management. Lessons from Practice).
- Hirata, R., Kirchheim, R. E., & Manganeli, A. (2020). *Diplomatic Advances and Setbacks of the Guarani Aquifer System in South America*.
- Hussein, H. (2018). The Guarani Aquifer System, highly present but not high profile: A hydropolitical analysis of transboundary groundwater governance. *Environmental Science and Policy*, 83(August 2010), 54–62.
- Llamas, M. R., & Martínez-Santos, P. (2005). Intensive groundwater use: Silent revolution and potential source of social conflicts. *Journal of Water Resources Planning and Management*, 131(5), 337–341.
- McCaffrey, S. C. (2009). The International Law Commission Adopts Draft Articles on Transboundary Aquifers. *American Journal of International Law*, 103(2), 272–293.
- McCaffrey, S. C. (2011). The international law commission's flawed draft articles on the law of transboundary aquifers: The way forward. *Water International*, 36(5), 566–572.

- McIntyre, O. (2011). International water Resources law and the international law commission draft articles on transboundary aquifers: A missed opportunity for cross-fertilisation? *International Community Law Review*, 13(3), 237–254.
- Mechlem, K. (2011). Past, present and future of the international law of transboundary Aquifers. *International Community Law Review*, 13(3), 209–222.
- Mello Sant’Anna, F., y Villar, P. C. (2015). Gobernanza de las aguas transfronterizas: Fragilidades institucionales en América del sur. *América Latina Hoy*, 69, 53–74.
- Movilla Pateiro, L. (2014). *El derecho internacional del agua. Los acuíferos transfronterizos*. Bosch Editor.
- OAS [OEA]. (2009). *Guarani Aquifer. Strategic Action Program*.
- Pesce, A. H., Miranda, F. J., y Gárea, E. G. (1999). Contaminación por Aguas Termales. Un Caso de Estudio Sobre Contaminación por Aguas Termales en la Localidad Villa Elisa. *Ambiente Ecológico*, VI(57), 13. <http://www.ambiente-ecologico.com/revist57/apesce57.htm>
- Sindico, F. (2011). The guarani Aquifer system and the international law of transboundary Aquifers. *International Community Law Review*, 13(3), 255–272.
- Sindico, F. (2017). The Guarani Aquifer Agreement 2010. In Fitzmaurice, Malgosia, A. Tanzi, & A. Papantoniou (Eds.), *Multilateral Environmental Treaties* (p. 512). Edward Elgar Publishing. [http://www.internationalwaterlaw.org/documents/regionaldocs/Guarani\\_Aquifer\\_Agreement-English.pdf](http://www.internationalwaterlaw.org/documents/regionaldocs/Guarani_Aquifer_Agreement-English.pdf).
- Tinker, C. (2016). The Guarani Aquifer Accord: Cooperation in South America towards Prevention of Harm and Sustainable, Equitable Use of Underground Transboundary Water. *Law and Practice of International Courts and Tribunals*, 15(2), 249–263.
- UNESCO/OEA. (2008). *Marco Legal e Institucional en la Gestion de los sistemas Acuíferos Transfronterizos en las Americas* (Serie ISAR). UNESCO.

- United Nations. (2008). *Draft articles on the Law of Transboundary Aquifers*. [https://www.internationalwaterlaw.org/documents/intldocs/Draft\\_articles\\_on\\_the\\_Law\\_of\\_Transboundary\\_Aquifers-2008.pdf](https://www.internationalwaterlaw.org/documents/intldocs/Draft_articles_on_the_Law_of_Transboundary_Aquifers-2008.pdf)
- United Nations General Assembly. (2008). The Law of Transboundary Aquifers. Res. 63/124. In *Sixty-third session. Resolution adopted by the General Assembly on 11 December 2008*.
- Vigevano, M. (2013). El valor del Acuerdo Acuífero Guaraní. *EAFIT Journal of International Law*, 4(2), 7-29.
- Villar, C. P., y Machado Gransiera, M. L. (2019). *Derecho de Aguas a la luz de la Gobernanza*.
- Villar, P. C. (2015). *AQUÍFEROS TRANSFRONTEIRIÇOS. Governança das Águas e o Aquífero Guaraní* (J. E. de Carvalho Pacheco (Ed.)). Juruá Editora.
- Villar, P. C. (2016a). Groundwater and the Right to Water in a Context of Crisis. *Ambiente & Sociedade*, 19(1), 85–102.
- Villar, P. C. (2016b). International cooperation on transboundary aquifers in South America and the Guaraní Aquifer case. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 59(1), 1-20.
- Villar, P. C. (2020). *The Agreement on the Guaraní Aquifer enters into force: what changes now?* . International Water Law Project. <https://www.internationalwaterlaw.org/blog/2020/11/16/the-agreement-on-the-guarani-aquifer-enters-into-force-what-changes-now/>
- Villar, P. C., & Costa Ribeiro, W. (2011). The agreement on the guaraní aquifer: A new paradigm for transboundary groundwater management? *Water International*, 36(5), 646–660.
- Walschot, M. (2020). Hidro-diplomacia y soberanía nacional en el acuífero guaraní: ¿fracaso de un intento de gestión transfronteriza por intereses geopolíticos divergentes? *Agua y Territorio*, 15, 21-34.

# Territorios universitarios ante el desafío de la integración regional. Criterios posibles de internacionalización

*Mg. Aneris Mariana Cao*<sup>103</sup>

*Dra. María Soledad Oregioni*<sup>104</sup>

*Dra. Olga Mónica Saavedra*<sup>105</sup>

## Resumen

El artículo se inscribe en el amplio marco de análisis que presenta la internacionalización de la Educación Superior (IIES), aunque acotado al tratamiento de algunos aspectos de la internacionalización de nuestras universidades ‘ubicadas’<sup>106</sup> y ‘situadas’<sup>107</sup> en América Latina.

---

103 Grupo de Estudios en Integración y Cooperación Regional en América Latina-Universidad Nacional de Rosario. Doctoranda en Política y Gestión de la Educación Superior-UNTREF.

104 Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas; Centro de Estudios Interdisciplinarios en problemáticas Internacionales y Locales-UNICEN y Grupo de Estudios en Integración y Cooperación Regional en América Latina-UNR.

105 Grupo de Estudios en Integración y Cooperación Regional en América Latina; CEDET y CIDAM-Universidad Nacional de Rosario.

106 Reforzamos la preposición latina *-ubi-* en la palabra castellana para significar que refiere a un dónde geográfico.

107 Reforzamos el uso del prefijo latino *-situs-* en la palabra castellana para significar que refiere a un sitio, a un dónde pero *con respecto a*. Brinda más información que una mera localización geográfica, puede expresar un estado, circunstancias particulares, un posicionamiento. En pocas palabras si la actitud del sujeto (individual o colectivo) es activa asume una situación o *situs* desde su singularidad. En cambio, si es pasiva, son los otros quienes deciden ese *situs*. En el *ubi*, no hay opción; en la determinación del *situs* que se ocupa, hay opción.

En esta oportunidad nos abocamos a la reflexión de algunos criterios que, entendemos, podrían guiar a nuestras instituciones de educación superior (IES) en sus procesos individuales de proyección a la región y al mundo. Enfatizamos el carácter parcial del presente trabajo, porque los procesos institucionales de internacionalización son múltiples, complejos y obedecen a la singularidad de cada perfil universitario, así como a las características que operan en cada sistema educativo y científico-tecnológico nacional.

Finalmente, afirmamos contundentemente nuestra convicción y compromiso con la integración de nuestra región latinoamericana que nos involucra puntualmente en el proceso Mercosur, mecanismo que entendemos contribuiría a facilitar muchos de los aspectos del aún inconcluso y tan ansiado desarrollo.

**Palabras clave:** *Internacionalización universitaria - integración regional solidaria - criterios para universidades situadas en Latinoamérica*

## Introducción

El presente se propone ser un texto colaborativo entre investigadoras que, si bien preservamos singularidades, identificamos puntos en común en el análisis de la internacionalización de la Educación Superior y la universidad.<sup>108</sup> Así, compartimos enfoques teóricos como el de la descolonialidad, abonando un posicionamiento epistemológico situado en la región latinoamericana y coincidiendo en la perspectiva integracionista de nuestros países, como opción superadora de muchas de nuestras asimetrías estructurales producto de la configuración del sistema mundo moderno, colonial, neoliberal, patriarcal.

En este marco nos fijamos el objetivo de explorar<sup>109</sup> algunos posibles *sentidos* de la internacionalización de nuestras universidades situadas en el Cono Sur de la región Sudamericana, en función de dos variables: a) desarrollo de la propia institución de educación superior (en adelante

108 En este sentido el concepto *internacionalización*, tiene un alcance diferente cuando se hace referencia al sistema de educación superior en su conjunto, que integra a diversas instituciones educativas, que cuando se puntualiza en la universidad como parte de un sistema de ES más amplio.

109 Por el espacio que disponemos en esta publicación, solo mencionamos estas metas como objetivos cognitivos a mediano y largo plazo para desarrollarlos *in extenso* en futuras investigaciones.



IES) y b) la potencial contribución que tendrían las políticas de internacionalización de nuestras universidades al proceso de integración regional del Cono Sur.

En congruencia con estos propósitos, hemos organizado el texto en tres partes. En la primera parte exponemos algunas intersecciones teóricas recogidas de nuestras experiencias en estudios de campo, analizando algunos efectos globales en los espacios locales, específicamente en el sector de la educación superior (ES). En este contexto, nos abocamos a definir a la universidad en general como parte de un ecosistema más amplio, al mismo tiempo que constituye un *territorio* en sí misma.

En la segunda parte proponemos algunos criterios que permitan entender las lógicas de la internacionalización de las universidades del Cono Sur de Sudamérica en el marco de la discusión internacionalización/regionalización/transnacionalización.

En la tercera parte delineamos algunas sugerencias de internacionalización aplicables a la universidad argentina pero, eventualmente, replicables a otros casos de IES de la región, en función de algunos ejes de reflexión expresados en la primera parte del capítulo. Aclaramos que no pretendemos cerrar ninguna discusión, sino todo lo contrario. Creemos necesario aportar desde nuestras miradas de análisis y a partir de investigaciones y participación en casos que son solo partes de la realidad de la ES en procesos de internacionalización que, a veces, se muestra muy fragmentada y heterogénea.

Las conclusiones preliminares del presente trabajo evidencian la necesidad de continuar indagando en estas líneas de investigación, así como de ampliar la casuística que permita ratificar o rectificar la clasificación de criterios esbozados. Aportamos desde nuestra perspectiva que seguramente está sesgada por los recorridos académicos de cada una de nosotras. Pero debemos seguir reflexionando, debatiendo, reuniendo información porque, aunque necesario este aporte, aún resulta insuficiente.

## PRIMERA PARTE

### Confluencias teóricas y el territorio universitario

En este trabajo adoptamos un posicionamiento política y éticamente situado, en el que el tema de estudio se sobrepone a teorías y metodologías. La reflexión sistemática situada propone pensar desde donde los pies pisan para poder dar cuenta de aquellos temas socialmente relevantes y potencialmente problemáticos. La temática que aquí identificamos como una realidad potencialmente problemática es la internacionalización de las universidades abriendo la discusión acerca de si ello puede o no contribuir al desarrollo de la propia institución, al tiempo que colabora con el proceso de construcción de una macro-región como lo es, en nuestro caso, el Mercosur. Porque exploramos con convicción esta última posibilidad, es que avizoramos a este momento de internacionalización como un punto de inflexión hacia nuevas oportunidades tanto en la búsqueda como en la recuperación de horizontes de sentido de las universidades como protagonistas de sus propios destinos.

El siglo XXI visibiliza a la educación como otra dimensión globalizada, y en Argentina el desarrollo de políticas públicas que estimulen la proyección de la universidad en el mundo es reciente. Se trata de una problemática compleja que analizamos en el marco de la denominada *internacionalización de la educación superior (IIES.)* Atraviesa todos los espacios de administración y gestión universitaria por lo que para quienes ponemos el esfuerzo en su indagación supone la necesidad de aplicar una lectura multidisciplinar y un ejercicio de doble enfoque cognitivo: observar el problema desde una doble perspectiva, una macroglobal y otra microinstitucional. La política pública nacional actuará como *interface* entre ambos extremos por la potestad y control del Estado nación sobre las universidades públicas (UUNN) y sobre las universidades de gestión privada (UUGP) (Ley de Educación Nacional 26.206 – LEN, Art.13). En esta relación Estado nacional-universidades surgen algunas tensiones como la que se expresa entre la capacidad de incidencia estatal a través de sus políticas públicas y la autonomía universitaria (Ley de Educación Superior – LES, Cap. II). Otra tensión que exige mayor densidad de estudios es la expresada entre política de Estado y política de gobiernos, ya que la internacionalización como herramienta de política

exterior en Argentina es relativamente reciente,<sup>110</sup> lo cual incide en rasgos de diletancia o inestabilidad tanto de programas como de acciones en esta materia.

Alejándonos quizás de desarrollos muy relevantes de especialistas de excelencia en los estudios territoriales (Madoery, 2016, 2018, 2020) coincidimos en definir a la universidad como *territorio* en sí misma (Saavedra, 2020, p. 69). “El desafío consiste en que las universidades comienzan a pensarse en relación con las sociedades a las que pertenecen, consecuentemente el anclaje territorial y la proyección de la internacionalización hacia la integración regional, cobran especial relevancia”. (Oregioni, 2017, p. 129). Tal como sostiene Augusto Perez Lindo (2009), las universidades que no se piensan a sí mismas están condenadas a la alienación.

El territorio no es solo soporte material. Es la transformación del espacio cuando hay apropiación simbólica de ese espacio de modo tal que esa *sociedad que lo habita*, muta a *comunidad que lo vive*. El espacio es una categoría analítica originaria de la geografía crítica por lo que también es un constructo social, con potencial tanto explicativo/disciplinar como político, por su capacidad de transformación en sí mismo y también fuera de sí mismo. Cuando las disciplinas importan o exportan conceptos acuñados en otros ámbitos de conocimiento, cobra sentido el enfoque multidisciplinar porque se hace necesaria su reinterpretación. En tal caso, adherimos a pensar el espacio como la realidad necesaria para que, mediado por la interacción humana y la capacidad política de sus relaciones, ese espacio se potencia como *territorio*. Así, el espacio y el tiempo son continentes y escalas, pero también contenidos que alojan multiplicidad de universos y cosmovisiones. La universidad no es uniforme en sus expresiones individuales por lo que, aunque como categoría analítica se exprese en singular, expresa diversidades sociales, culturales, económicas e inclusive ideológicas. La universidad no es monolítica sino plural. La uni-versidad, a pesar de su definición originaria, hoy expresa diversos universos o *pluriversos* (Carrillo Trueba, 2006). Estos pluriversos pueden convivir en un mismo territorio y también, a la inversa, diversos territorios pueden coexistir en un mismo espacio,

---

110 El Punto 0 del proceso lo ubicamos en la formulación del PIESCI (Programa de Internacionalización de la Educación Superior y Cooperación Internacional) de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) del Ministerio de Educación argentino 2003.

por pequeño que sea, todos articulados sistémicamente con las escalas que median entre lo local y lo global. Solo hay que preguntarse por sus conexiones y descubrirlas. En este sentido, Boaventura de Sousa Santos (2018) propone el concepto de “pluriversidad”, en relación con la búsqueda de incorporar a la universidad a grupos que han sufrido el colonialismo y luchan por reivindicaciones sociales. “La universidad debe reconstituirse, hacer un uso contra hegemónico de su autonomía y transformarse en una pluriversidad”. En este sentido, el catedrático hace referencia a reinventar el territorio de la universidad a partir de su democratización.

Desde esta perspectiva, la universidad puede ser repensada, replanificada y reempoderada como *territorio* y no solo como vector del territorio que la contiene y recibe su influencia. De manera bastante semejante a los atributos de la estatidad, la universidad es un territorio en sí misma porque requiere de un espacio que no puede ser perturbado por fuerzas de seguridad (LES, Art. 31), tiene institucionalidad tanto formal como usos, prácticas y costumbres no formales; tiene una comunidad que habiendo reunido ciertos requisitos compone la ciudadanía universitaria. Finalmente tiene autonomía para gobernarse y autarquía para administrarse transformándose y generando transformación tanto en su propio territorio como en el territorio que la contiene. Con idéntica capacidad, puede producir efectos opuestos: distancia, vacío, incomunicación. Inclusive puede cambiar a tal punto, que termine vaciando su función social como ámbito específico de producción de conocimiento socialmente significativo. La cooperación internacional muchas veces se ha valido de las IES para expresarse en proyectos de desarrollo tanto de sus espacios institucionales como de sus territorios de influencia. La autonomía de la que gozan les permite gestionar y administrar recursos tanto financieros como técnicos obtenidos de fuentes internacionales.

Sin embargo, se identifican fronteras que establecen límites al diálogo entre los distintos territorios que habitan la universidad. Dichas fronteras (geográficas; disciplinares; institucionales; culturales), buscan ser trascendidas desde la lógica de internacionalización no-hegemónica (endógena; solidaria; colaborativa), esto se manifiesta cuando se trabaja en relación con agendas endógenas (Oregioni *et al.*, 2021)

Una percepción que todavía se constata es la apropiación simbólica que hicieron las sociedades de la universidad como *usina del conocimiento superior y universalmente válido*. Aquella convicción generalizada también debe ser puesta en tela de juicio por ser parte de la *colonialidad del saber* (Lander, 2000). El mandato impuesto por el saber euronorooccidental es el del conocimiento científicamente probado y objetivamente construido. Ello alimentó la creencia de que lo que no es sujeto cognoscente, inevitablemente es objeto por conocer. Sobre este axioma se construyó la concepción de ciencia occidental. El conocimiento científico es aquel que pone distancia evidente entre el sujeto que indaga y el objeto a conocer; no hay involucramiento, la ciencia contaminada con subjetividad no es conocimiento sino apenas especulación. La matriz colonial del poder impuso una sola manera de producir conocimiento y una sola manera de aprehender ese conocimiento. Quizás por esta razón, la lógica intrínseca del *mundo académico* haya nacido alejada y cada vez se haya alejado más de la realidad extraacadémica,<sup>111</sup> refiriéndonos con esta denominación a la realidad social y sus problemáticas que son la materia prima que tiene el científico social para especular, investigar, producir y proponer. En este punto cobra valor el enfoque territorial pues, si la universidad es un territorio en sí misma, también constituye un territorio inserto en otro territorio que la contiene y con el cual las relaciones deben ser fluidas, permanentes e, inclusive, espontáneas.

En otros términos, el territorio universitario también se constituye como un territorio de disputas entre diferentes formas de concebir al mundo y, consecuentemente, permite identificar diferentes lógicas de internacionalización. Por ejemplo, en Oregioni (2016, 2017, 2021) se hace referencia a las tensiones que emergen entre lógicas hegemónicas de internacionalización y alternativas a ellas. Considerando que la realidad siempre es más compleja que la teoría que intenta explicarla, podríamos ubicar estas lógicas de internacionalización entre dos tendencias contrapuestas. En un extremo, el relato de una realidad reticular que reproduce la división y la especialidad de las ciencias en su máxima expresión. En el otro extremo, buscaríamos la complejidad de una realidad que *debería* concebirse integrada, estudiarse en marcos sistémicos, en términos socioculturales explorar el diálogo interdiscipli-

---

111 Ni *subacadémica*, y menos aún *no-académica*, porque de este modo ampliamos las distancias entre universidad y sociedad, cuando identificamos en tal distanciamiento, una asignatura pendiente o, por lo menos, a corregir desde nuestras *usinas del saber*.

nario y desde una perspectiva territorial, no descuidar la interacción multiactoral; entendiendo a la IIES como un proceso que es multidimensional, complejo y no neutral (Oregioni, 2017). Una realidad como ésta, aun cuando se la procure como óptima, lejos está de un contexto armónico pues manifiesta desigualdades, desequilibrios, concentraciones de poder, así como espacios que están en permanente reterritorialización (Haesbaert, 2011). Como plantea Saavedra en su tesis doctoral,<sup>112</sup> esta suerte de *faz agonal de la universidad pública* según su configuración en Argentina, obedece a una perspectiva realista y que se va fortaleciendo conforme se consolidó el Estado nacional y los mecanismos democráticos entre partidos políticos.

Si al análisis se le incorpora la dimensión del poder, los intereses que mueven a cada claustro que componen esas Instituciones de Educación Superior, las modalidades, densidad y tradiciones instaladas en la trama de relaciones que se tejen y destejen en el tiempo, se visibiliza un espacio próximo al que tributa cada grupo humano, al que [cada grupo de poder]construye, de-construye y re-construye socialmente, esto es, cada grupo humano dota de sentido al espacio hasta apropiárselo como su territorio. Además es posible distinguir cómo esas relaciones sociales se manifiestan en el espacio intra- institucional así como en el espacio interinstitucional, es decir inter pares, lo que evidencia especificidades muy sutiles que constituyen lo que es posible des-envolver, des-cubrir, des-enrollar en cualquier espacio-territorio: la singularidad que lo hace único. Tales especificidades solo se perciben y develan en la cotidianeidad de compartir el mismo código de pertenencia, de referencia territorio-institucional. (Saavedra, 2018, p. 36)

El sistema representativo adoptado por el gobierno nacional se replicó en el cogobierno de las universidades luego de la Reforma de 1918. En consecuencia, quienes gobiernan las universidades nacionales también están sujetos a garantizar políticas institucionales de internacionalización sostenibles en el tiempo, así como la estabilidad y consolidación de los cuadros técnicos y administrativos formados con este fin.

Las Conferencias Regionales de Educación Superior (CRES) que se realizaron cada diez años desde la década del noventa, dieron lugar a

---

112 Disponible en Repositorio Institucional de la Universidad Nacional de Rosario RepHip UNR <https://rephip.unr.edu.ar/handle/2133/23893>

la voz de la región latinoamericana y caribeña con respecto a la proyección de la ES. Esto permitió defender el derecho a la educación en forma articulada, entendiendo la responsabilidad que tienen los Estados en su regulación por sobre los intereses que emergen del capital transnacional y de los organismos financieros internacionales.

De acuerdo con la expectativa expresada por la OMC y rechazada explícitamente por las CRES –especialmente la del año 2008 en Cartagena de Indias, y que fuera ratificada en Córdoba el pasado 2018– y expresadas en las Conferencias Mundiales de Educación Superior realizadas en Europa a instancias de la UNESCO, la educación en general y la ES en particular, no es un bien transable. Esta definición, importantísima por cierto en la que acordaron las IES de la región latinoamericana, da cuenta de diferentes lógicas de internacionalización que entran en tensión por parte de organismos internacionales como la UNESCO y organismos financieros internacionales como la Organización Mundial del Comercio con respecto a la diferenciación entre internacionalización y transnacionalización de la ES (Oregioni, 2013) contraponiendo la internacionalización y la transnacionalización de la educación superior. Mientras la primera –al menos desde una perspectiva semántica que se teoriza– contiene objetivos y formatos solidarios precisamente por reconocer a la educación como un derecho, la segunda reconoce a la ES como bien transable y solo regulable por las fuerzas del mercado (Oregioni, 2017), haciendo referencia a una lógica de internacionalización fenicia (Perrotta, 2015), de carácter exógeno (Oregioni, 2013, 2017).

La fuerza de esta última tendencia es inversamente proporcional a la disponibilidad de recursos con los que cuentan en general las universidades en nuestras regiones de América Latina, sobre todo las gestionadas por los Estados nacionales. En tal contexto, se dificulta resistir a algunas tentaciones de cooperación internacional que vienen encubiertas de financiamiento, pero con consecuencias muy costosas para la soberanía científico-tecnológica de los países.

Sobre todo en los últimos veinte años, han abundado programas gestionados bajo el formato de consorcios de IES que se ofrecen a nuestras universidades como ‘enlatados’, en cuya elaboración o gestión no se observa una relación inter pares o equitativa como socios. En estos casos, desde afuera se definen las condiciones de acceso, las reglas de

rendición de cuentas y los objetivos perseguidos. Si bien por lo general traen aparejadas buenas experiencias para quienes se movilizan en su marco de ejecución, a nivel colectivo local o en términos de desarrollo de sistemas nacionales universitarios hay magros resultados y muchas veces, pérdida de recursos humanos muy bien formados en el grado y posgrado académico. Es probable que deba ponerse más énfasis en los términos de la negociación para que los impactos no debiliten aún más nuestras condiciones de instituciones periféricas. Las lógicas redistributivas de beneficios para los colectivos de ambas partes terminan resultando desgastadas. Resulta desalentador comprobar que algunos de los dispositivos implementados por la política comunitaria europea o programas puntuales de movilidad financiados por los países norteamericanos han introducido la masividad, las relaciones despersonalizadas y el control extremo en el aprovechamiento de estas oportunidades de internacionalización para nuestras universidades.

## **SEGUNDA PARTE**

### **Criterios para pensar la internacionalización-regionalización de las universidades del Sur de América, desde una perspectiva situada.**

Partimos de considerar la relevancia de orientar la internacionalización hacia la integración regional con el objetivo de contribuir a sociedades más igualitarias que tengan márgenes de autonomía en la proyección de estrategias de desarrollo integral en base a derechos, dado que entendemos a la ES como derecho y responsabilidad de los Estados, tal como lo manifestaron las CRES. Consecuentemente nos preguntamos ¿cuál sería la internacionalización más conveniente para nuestras universidades de la región suramericana?

Afirmamos que se trata de un proceso que, si bien es de antigua data y nace con las mismas universidades por la dinámica de circulación del conocimiento y movilidad sobre todo del personal académico, sin embargo se intensifica a partir del último cuarto del siglo XX. Esto ocurre, en parte, por el incremento de las interacciones dada la incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y de la



promoción de políticas públicas de carácter nacional y regional (Oregioni, 2014), adquiriendo particularidades en la región latinoamericana. Resulta imperativo asumir un *posicionamiento situado, que entienda a América Latina como lugar epistémico y pluriversal* (Saavedra, 2020; Oregioni, 2021). En último término, *ut supra* nos referimos a la tensión entre dos concepciones distintas de IIES, guiadas por dos lógicas que pueden caer en un análisis superficial de mero tecnicismo semántico pero que, sin embargo, encierra una disputa por el sentido de la educación como derecho de acceso universal y garantizado por los Estados nacionales, o servicios educativos transables en el mercado según las reglas de la oferta y la demanda. Esta contraposición nos interpela a *situarnos* en alguna de estas dos orillas antagónicas que condicionan epistemologías adoptadas, métodos, herramientas y criterios para encausar el proceso de IIES.

En este sentido se observa que:

[...] las dinámicas de internacionalización no hegemónicas se sostienen a partir de lazos de cooperación sur-sur de carácter endógeno y solidario, entendiendo a la educación superior como derecho y responsabilidad de los Estados, con el objetivo de democratizar la producción y difusión de conocimiento orientado a problemas sociales. De esta forma, las tensiones que emergen, dan lugar a fisuras en el proceso de internacionalización que permiten cuestionar el orden hegemónico y sostener que otra internacionalización es posible. Entendiendo que es necesario desarrollar una conciencia colectiva que permita centrarse en los problemas del Sur como centro de referencia, valorizando sus recursos, buscando complementariedad y beneficios mutuos en la producción y difusión de conocimiento. Consecuentemente, la dimensión política es fundamental en el análisis, no solo entendida como política pública en relación a un proyecto nacional y regional, sino también como disputa de sentido respecto al conocimiento que se genera. (Oregioni, 2021, p. 2)

De esta forma, tomando como premisa la importancia de orientar el proceso de internacionalización hacia la integración regional, y entendiendo a la integración educativa en diálogo con el proceso de integración general, en tanto “sostén ideacional e identitario, con un rol clave en la conformación de mercados de trabajo regionales regulados [...] el

derecho a la educación en el MERCOSUR anida pues en otros derechos: laborales, culturales y, especialmente, el derecho de los pueblos al desarrollo” (Perrotta, 2019, p. 260).

A continuación proponemos algunos  *criterios* en la definición de un estilo de internacionalización universitaria para nuestra región cono-surera de integración. Vale aclarar que esta instancia de investigación aún está abierta, por lo que, lo aquí expresado está también sujeto a recursivas y recurrentes reflexiones y reinterpretaciones. Los procesos históricos no son estáticos, por lo que nuestras reflexiones buscan dar cuenta del carácter dinámico, histórico y contextual del proceso de internacionalización de la universidad.

### ***Criterio de Situacionalidad***

Entendemos que sostener una perspectiva sistémica en el análisis quiere decir  *sabernos parte de* independientemente de  *querer ser parte de* ese universo de pertenencia (Saavedra, O. y Zárate, P, 2020) Si tomamos como ejemplo algunos de los formatos a través de los cuales los investigadores, estudiantes, personal administrativo y personal de gestión interactuamos, como sería el caso de las  *redes académicas*, las universidades son parte sustantiva del sistema internacional, así como actores claves de la cooperación internacional. En tal sentido, cobran relevancia todas las escalas de acción política en materia de internacionalización de la educación superior, así como la necesidad de que haya una línea de coherencia entre ellas. Es decir, a) un estilo de internacionalización institucional que procure su desarrollo endógeno en función de sus necesidades y fortalezas singulares; b) políticas públicas domésticas que atiendan las asimetrías al interior de los sistemas universitarios nacionales y, finalmente, c) un posicionamiento político y ético que opte por priorizar la integración de la región en la búsqueda y construcción de acuerdos que la fortalezcan en términos de internacionalización compatible con el objetivo de integración solidaria. Es decir, entender el proceso de internacionalización universitaria orientado por la lógica de diferentes agentes y actores de internacionalización, a partir de políticas e instrumentos provenientes del ámbito global, regional, nacional, e institucional (Oregioni, 2017, 2021).

Las múltiples diversidades observables en Latinoamérica en general, y en Sudamérica en particular, también se reflejan en los perfiles

universitarios de cada país y de cada proyecto político-regional. *El árbol no debe tapar el bosque*; si aplicamos este viejo axioma popular a nuestro tema de discusión significa que reconocer el fenómeno de la globalización permeando nuestros sistemas educativos periféricos no supone adherir acríticamente a él, y mucho menos asumir que no estamos en condiciones de tomar decisiones estratégicas e inteligentes para nuestra realidad de región y según los perfiles de nuestras IES.

En este caso, al hablar de *región* definimos su significado para el presente trabajo al Cono Sur latinoamericano y lo ubicamos en el proyecto integracionista del MERCOSUR, conscientes de la diversidad de sistemas de educación superior que en él operan, así como de diferencias entre nuestros circuitos científico-tecnológicos en los que se enmarcan distintas realidades universitarias que coexisten en este espacio.

En lo que respecta a la referencia temporal que vamos a utilizar para nuestro estudio, básicamente se ubica a partir del siglo XXI por considerar que en este periodo hubo notables hechos en la historia político-institucional y educacional de nuestros Estados nacionales que estimularon acuerdos de relevancia en materia de educación superior tanto intergubernamentales como en términos del colectivo sudamericano. Destaca particularmente el trabajo del Sector Educativo del Mercosur, a través de sus planes plurianuales, y la consecuente creación del Núcleo de Estudios e Investigaciones en Educación Superior del Mercosur (Oregioni, 2021); también podemos mencionar el programa MARCA, política de acreditación con un fuerte impacto en países con sistemas de ES más débiles como es el caso de Paraguay (Oregioni y Avondet, 2021).

Esa *conciencia de situacionalidad* que proponemos como criterio básico, no se reduce a un mero reconocimiento de localización geográfica sino a la identificación de y con las potencialidades, fortalezas y debilidades propias de cada caso. El ***criterio de situacionalidad*** permitirá discernir entre necesidades, objetivos y oportunidades legítimamente constructivas para cada situación, valga la redundancia. Este criterio de pensar situados en nuestras realidades tanto en lo que refiere a la producción de conocimiento como a la gestión y administración que nuestras universidades realizan del mismo supone una lógica de ‘pensar desde’, muy distinta a la de ‘pensar sobre’ nuestras realidades, y como sostiene Kusch (1976), enraizadas en nuestras geoculturas latinoameri-

canas. Mario Casalla (2011, p. 317) tiene una expresión casi exacta para expresar esta imbricación crítica (contraria a aquella otra, irreflexiva) y justa para con nuestras identidades (contraria a esa subalteridad propia del pensamiento colonial). Esa expresión es la de ‘universal situado’. El criterio de situacionalidad significa asumir nuestras necesidades, tener claros nuestros objetivos y tomar partido en las oportunidades que se nos presentan desde nosotros mismos, con nuestras debilidades pero reconociendo también nuestras fortalezas. No significa renegar de lo universal, sino acceder a ese universal, pero desde nuestras singularidades. En plural, porque tanto el Cono Sur, Sudamérica como Latinoamérica toda, es tan diversa que, si hablamos de singularidad, reducimos el ecosistema del que hablábamos en la primera parte a una desnutrada y pálida noción de unicidad que va a obstaculizar la verdadera unidad solidaria de nuestros pueblos.

En este contexto, desde una perspectiva situada observamos que:

[...] La integración de las universidades y la propuesta de un proyecto de Región que presente alternativas a la internacionalización neoliberal y neocolonial, no se da en el vacío, sino que es fundamental incorporar en el análisis la dimensión política, no solo como política pública sino también como disputa de sentidos. (Oregioni, 2021, p. 40)

Consecuentemente buscamos contribuir a pensar la internacionalización sin omitir las raíces coloniales de nuestro objeto de estudio, que siguen operando a través de lo que Aníbal Quijano (1992) llama patrón colonial de poder y que se manifiesta en la estructuración cultural del saber y en la construcción subjetiva del ser.<sup>113</sup> Dado que el proceso de internacionalización ha sido hegemónicamente guiado por la lógica del capitalismo académico, una concepción con pretensiones universalistas que se acomoda a los preceptos de la gobernanza internacional neoliberal, donde el pensamiento hegemónico se presenta como pensamiento único (Leal y Oregioni, 2019).

---

113 “[...] la descolonización epistemológica para dar paso a una nueva comunicación intercultural, a un intercambio de experiencias y de significaciones, como la base de una otra racionalidad que pueda pretender, con legitimidad, alguna universalidad. Pues nada menos racional, finalmente, que la pretensión de que la específica cosmovisión de una etnia particular sea impuesta como la racionalidad universal, aunque tal etnia se llame Europa Occidental. Porque eso, en verdad, es pretender para un provincianismo el título de universalidad”. (Quijano, 1992, pp. 19-20)

## ***Criterio de Desarrollo Institucional Endógeno***

El segundo criterio llamado a orientar el proceso de internacionalización universitaria en el Mercosur es el de *endogeneidad* entendido como fortalecimiento de perfil temático-disciplinar y orgánico-institucional. El primero refiere principalmente al perfil de los campos temático-disciplinares en los que cada universidad se identifica como más fuerte o con mayor desarrollo relativo.<sup>114</sup>

“La internacionalización endógena se proyecta en relación a la planificación institucional, nacional y regional, promoviendo la integración latinoamericana” (Oregioni, 2021, p. 25). En términos institucionales valoran las capacidades de cada universidad, dando cuenta de las potencialidades de la diversidad institucional en relación con el territorio.

El desarrollo temático-disciplinar de cada universidad se corresponde por lo general con el territorio en el que se asienta por lo que es frecuente que en las universidades del sur argentino haya un gran estímulo al estudio de la oceanografía, así como en las universidades lindantes a la cordillera resultan prestigiosas las ingenierías en minas, y de idéntico modo en la región de la pampa húmeda las carreras de ingeniería agronómica gozan de un gran dinamismo tanto nacional como internacional.

Por su parte, con desarrollo orgánico-funcional nos referimos a los formatos de administración institucional, así como a los usos, costumbres y dispositivos disponibles en cada caso para optimizar la administración, la gestión universitaria y muy especialmente la dimensión comunicativa. Este criterio se entiende como herramienta necesaria a la hora de definir para qué y con quiénes asociarse y cómo internacionalizar a cada IES. Este criterio se manifestará como más operativo y eficiente en la medida en que las universidades dispongan de un plan institucional de desarrollo que haya definido un eje de política internacional universitaria.

---

114 Con perfil temático-disciplinar nos referimos a los enfoques que tienen ciertas universidades en las carreras que brindan o las disciplinas que abordan y que están relacionadas con el territorio en el que están instaladas. Por ejemplo, en la Universidad de San Juan se imparte la carrera de Ingeniería de Minas, o en la Universidad Nacional de Rafaela, con sus carreras innovadoras que tienen que ver con el perfil de desarrollo de la ciudad, se ofrece la Licenciatura en Gestión de la Tecnología.

Hoy por hoy no se discute si *se debe o no se debe* internacionalizar la universidad porque el proceso de IIES permea todos los ámbitos de la realidad universitaria, es decir, se manifiesta en la docencia, en la investigación y en la extensión. También involucra a todos los sectores de la vida universitaria, es decir, no solo es imperativa la internacionalización del sector académico, sector en el que se incluye a los estudiantes, sino que también involucra al estrato no-docente o de gestión administrativa, cuyos actos burocráticos van desde la higiene y seguridad de las instalaciones, hasta la formalización de las relaciones interinstitucionales con la firma de convenios de distintas naturalezas y alcances. Esta amplitud del espectro de perfiles de trabajadores administrativos amplía también el margen de disenso en materia metodológica u operativa, es decir, dificulta aún más acordar *cómo* llevar a cabo esa internacionalización.

Las culturas intrainstitucionales instaladas son muy resistentes al cambio. Cualquier trámite ante la posibilidad de alteración de las rutinas seguidas por tradición se hipersensibiliza y esto es así tanto para la diligencia remota de expedientes –circunstancia a la que nos enfrentó la pandemia cursada durante dos años– hasta la posibilidad de formular programas de movilidad del personal no-docente. Estas movi­lidades poco tradicionales, y que inclusive a principios del presente nuevo siglo parecían impensables, permiten la interacción e intercambio de prácticas de los agentes que viabilizan técnicamente la internacionalización universitaria.

En este sentido, en Oregioni (2015) nos preguntamos ¿internacionalización para quién?, ¿internacionalización para qué?, con el fin de desnaturalizar el proceso y analizarlo en toda su complejidad, dando cuenta de la posibilidad de tensionar la internacionalización hacia la integración regional, desde una perspectiva emancipadora. Asimismo, las tensiones, los conflictos y las disputas de sentido se libran en la definición de métodos antes que en la fijación de metas. Internacionalizar la universidad hoy es algo habitual, casi inevitable. Lo que cada administración discute (o no) técnica y políticamente es la estrategia, la manera de hacerlo. O no lo discute, y esa es otra decisión que impacta en su política institucional internacional.

## ***Criterio de fortalecimiento de los sistemas nacionales de educación superior***

El tercer criterio se propone como tendencial y progresivo, es decir, atenderlo en la medida en que el desarrollo relativo de la universidad lo permita. Nos referimos al criterio de *fortalecimiento sistémico doméstico* (Saavedra, 2020).

Este criterio propone que el proceso de internacionalización particular de cada universidad pueda contribuir al desarrollo o consolidación del sistema universitario nacional de pertenencia y, como consecuencia, al sistema de educación superior regional. La clave de este criterio es la *integración* de los actores de los subsistemas de referencia, en tramas de relaciones cada vez más fortalecidas. Sistemas nacionales desintegrados o desconectados poco pueden contribuir con el proceso solidario de integración regional, ya sea tanto en el plano de la educación superior como en el ámbito político-ciudadano.

Este último planteo está en armonía con el sentido otorgado a los procesos de internacionalización universitarios, a los que interpelamos desde las preguntas ¿para qué?, ¿para quiénes? Y estas preguntas, si bien pueden ser respondidas desde la singularidad de cada IES, esa respuesta –sin duda situada– debe dialogar permanentemente con las directrices de las políticas públicas nacionales, así como de las instancias regionales del SEM. A pesar de todos los avances experimentados y ya mencionados por el Sector Educativo del Mercosur, las IES no tienen un espacio reconocido en el organigrama del proceso regional de integración. Las voces de las universidades están mediadas por las voces de funcionarios nacionales del sector que, por su carácter de representación política, tienen un tiempo limitado en esa función decisiva con lo cual se dificulta la sostenibilidad y la coherencia en la gobernanza del proceso. Las universidades son las que deberían establecer indicadores de internacionalización que funcionen como pautas ordenadoras de la heterogeneidad de situaciones que coexisten en la región y dentro de cada Estado miembro. Es probable que ya existan muchos en común a raíz de experiencias de movilidad de los diferentes claustros, de experiencias en el reconocimiento de tramos académicos realizados por los estudiantes en universidades diferentes a la de pertenencia, de titulaciones conjuntas y de producciones compartidas.

En un estudio empírico, cuyo objetivo fue relevar las producciones compartidas por investigadores de universidades cercanas a las fronteras dentro del Mercosur con el propósito de preguntarnos si ese era un camino posible para consolidar la integración académica en la región, realizamos un análisis bibliométrico con base en datos proporcionados por las bases Elsevier y Scopus. El indicador fue la cantidad de artículos escritos de manera conjunta entre investigadores de diferente nacionalidad y pertenencia institucional de los países del extremo sur del Cono Sur americano (Cao y Saavedra, 2020). Este estudio fue un intento de explorar otros indicadores, funcionales a nuestros objetivos de integración regional dado que lo que abundan son indicadores proporcionados por las métricas hegemónicas. Si bien los resultados del mencionado estudio no fueron halagüeños, pudimos comprobar la necesidad de avanzar hacia indicadores que permitan relevar esas colaboraciones que probablemente existen bajo otros formatos.

En otro estudio en clave situada, se intentó verificar el impacto que tuvieron las políticas de internacionalización universitaria impulsadas en Argentina entre los años 2006 y 2015 en la consolidación del sistema universitario argentino (Saavedra, 2018, 2020). Como resultado de la investigación, se elaboró un mapa de relaciones entre las universidades de gestión pública estimuladas por los Programas Redes y Misiones, gestionados por la Secretaría de Políticas Universitarias. A pesar de las condiciones asociativas que imponían tales programas para participar, pudo comprobarse que la condición de territorio de las universidades también se tradujo en desconexiones *entre* las instituciones de ES a nivel doméstico. En consecuencia, se pudo desarrollar un mapa con una trama muy fortalecida entre 12 o 15 instituciones tradicionales y consolidadas del sistema público nacional, así como que, conforme se ‘mapeaba’ a universidades de más reciente creación o más alejadas de los centros más densamente poblados, el debilitamiento de esa trama se hacía más evidente. Algunas IES quedaron sin ninguna conexión tanto nacional como extranjera, por lo que queda planteada la necesidad de identificar causas concretas de esa desconexión.

El mapeo mencionado evidencia lo que Saavedra (2018, 2020) denominó indicador de densidad relacional doméstica como medida del impacto de ambos programas de internacionalización en la política pública argentina.



Según este mapa, el 15,5% de las universidades del sistema público permanecen *desintegradas*. La mayor densidad en la trama de relaciones se concentra en el 29% de las universidades públicas argentinas, sin que ninguna de ellas haya ‘conectado’ con las 58 universidades visadas en aquel momento y apenas un 10% del universo de esas 58 universidades estudiadas respetó la consigna de intervenir en alguno o en ambos programas con la participación por lo menos, de un par nacional (Saavedra, O., 2020).

Se observa que gestores de las relaciones internacionales universitarias han admitido una mayor voluntad y posibilidad de generar acciones conjuntas en el marco de consorcios universitarios con socios internacionales antes que con socios nacionales. Sin embargo, la Red CIUN (Red de Internacionalización de Universidades Nacionales) a partir de su creación en el año 1999 procura articular los objetivos de internacionalización a nivel del sistema nacional. En este sentido se torna necesario indagar cuáles son las razones a partir de reunir estudios de casos concretos. Siguiendo con esta línea de reflexión, se identificó una dificultad que es básicamente metodológica y que requiere la sistematización y cruce de datos confiables a nivel de ministerios. La construcción de datos cuantitativos, así como la arqueología de datos cualitativos es caso por caso y un análisis que integre los análisis particulares exige la conformación de equipos multidisciplinarios que trabajen de manera integrada con una carga presupuestaria que requeriría de la voluntad y financiamiento del Estado nacional.

En un proceso de integración regional, la variable a transitar por las universidades es doble, pues remite tanto a la internacionalización como a la regionalización o, lo que es lo mismo, a la internacionalización mediada por la regionalización.

Tal como lo presentamos en Oregioni *et. al* (2021), esto lleva a problematizar otro elemento, que consiste en cuestionar el carácter no-neutral de los indicadores que utilizamos para contemplar la internacionalización, a partir de observar qué elementos visibilizan y que elementos ocultan. Por ejemplo, al focalizarnos en la internacionalización de la extensión en universidades de frontera, en el caso de países como Paraguay logramos visibilizar las redes de cooperación que existen en la región vinculadas al territorio, a diferencia de lo que se releva si ponemos

la mirada en las publicaciones científicas indexadas, donde priman los vínculos con los centros de producción de conocimiento.

## TERCERA PARTE

### **Sugerencias de internacionalización aplicables a universidades del Mercosur**

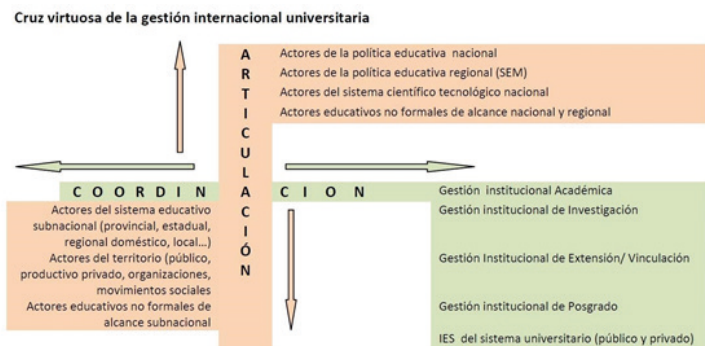
Para gestionar con autonomía y decisión autárquica la política internacional universitaria proponemos como mecanismo la *cruz virtuosa de la gestión internacional* que puede resumirse en dos impulsos en el flujo de comunicación, y una condición. Nos referimos a la *articulación vertical* y a la *coordinación horizontal* en la comunicación, tanto intra como inter-institucional. La condición aludida es la *deliberación participativa*.

La *articulación* es el impulso que comunica a la universidad tanto hacia arriba como hacia abajo. Esto es, hacia arriba con el sistema nacional y regional de diseño e implementación de políticas públicas sectoriales; y hacia abajo con los actores del territorio en el que cada universidad tiene influencia.

Dentro de su territorio de influencia, cada universidad es un actor más, aunque reconocido como fuente de producción de conocimiento por los imaginarios sociales. La *coordinación* refiere a la dinámica comunicativa horizontal; esto se expresa tanto en la discusión o deliberación de acciones, mecanismos y decisiones al interior de cada IES, como con pares a nivel sistémico-multiterritorial, es decir a escala nacional/doméstica, regional y global.

Con respecto a la condición, la *deliberación participativa*, nos referimos a consolidar la participación democrática intrainstitucional e intraterritorial, lo cual permitirá involucrar a todos los sectores del quehacer universitario al punto de provocar la apropiación de la política institucional, así como legitimar las medidas que se tomen.

A continuación, esquematizamos lo que para nosotros supone un flujo de comunicación dinámico al interior de cada institución y con su entorno, conformado tanto por instancias de diversa jerarquía como de instituciones pares, tanto de gestión estatal como privada.



Fuente: Tesis doctoral de Saavedra, Olga (2018) *Desarrollo territorial, internacionalización de la educación superior y universidad pública argentina. Desafíos, oportunidades, riesgos y vacancias en los inicios del Siglo XXI*

Fuente: elaboración gráfica basada en Saavedra (2018).

Desde una perspectiva aplicada, la denominada *cruz virtuosa de la gestión internacional universitaria* se contrapone a la metáfora del círculo vicioso. Proponemos focalizar el punto de origen de iniciativas de internacionalización y, en ese punto de inflexión, planificar y gestionar políticas y acciones de proyección internacional estimulando el fortalecimiento del lazo comunicativo (no meramente informativo); el énfasis en la densidad participativa; y la optimización de la democratización de las decisiones para garantizar su legitimidad, apropiación y consecuente sostenibilidad.

## Reflexiones finales, nuevos puntos de partida

El capítulo deja sentadas las bases de discusión sobre las que nos interesa abordar el proceso de internacionalización universitaria en la región latinoamericana en general, y en el Cono Sur en particular. Siempre entendiendo que todo posicionamiento teórico constituye un posicionamiento político dado que la ciencia, al igual que la internacionalización, no es neutral.

Consecuentemente, reconocemos la necesidad de posicionar a la universidad como sujeto y no como objeto de la internacionalización, en diálogo con un ecosistema más amplio. Esto demanda abordar la internacionalización en toda su complejidad, reconociendo las tensiones emergentes pero también la posibilidad de nuevas síntesis que contemplen los criterios explicitados en el texto: *situacionalidad; endogeneidad y fortalecimiento de los sistemas nacionales de ES*; al tiempo que priorizamos la región suramericana como espacio de proyección de las políticas de IIES.

Lo que procuramos es concebir la internacionalización en función de objetivos nacionales y regionales o, en otras palabras, *internalizar la internacionalización*. Ahora bien, ¿hasta qué punto el proceso de internacionalización de la educación superior podría incidir en el fortalecimiento del ecosistema nacional y regional?, ¿cuáles son los estímulos que se presentan para dinamizar dicho entramado en términos político-institucionales y sociocognitivos?, ¿permitirían socavar las asimetrías regionales y promover dinámicas emancipatorias, transformadoras de los vínculos de dependencia construidos históricamente en relación con el norte global? Estas son algunas de las preguntas que dejamos abiertas para continuar trabajando y discutiendo con miras a seguir explorando posibles sentidos de la internacionalización universitaria, en términos de desarrollo de la propia institución y potencial de las políticas de internacionalización de las universidades para dinamizar la integración regional.

¿Hasta qué punto el proceso de internacionalización de la educación superior podría incidir en procesos de fortalecimiento nacional o regional? Poner a América Latina en general, o a América del Sur en particular, como una unidad de análisis geocultural en materia de internacionalización universitaria implica varias aristas. Entre estas aristas se incluye el hecho de poner a la internacionalización de la educación superior y de nuestras universidades en función del desarrollo de procesos emancipatorios de larga data histórica y que acompañaron las luchas populares, una de cuyas experiencias más emblemáticas fue el movimiento reformista universitario de 1918. Esta expectativa nos permite también preguntarnos si algunos aspectos de ese proceso amplio de la internacionalización de nuestras universidades permitirían facilitar el proceso de integración y consolidación regional. Pero una integración que, al menos desde lo académico, podamos reconstruirla con vocación solidaria, filosofía autonomista y perspectiva epistemológica situada.

## Bibliografía

- Cao, A. M. y Saavedra, O. M. (2020). La producción transfronteriza de conocimiento, ¿potencial indicador de integración regional? En M., Da Silva; M., Teixeira Lisboa & O. Saavedra (org.) *Fronteiras e Relações Internacionais. Perspectivas a partir do Cone Sul* (pp. 245-272). Editorial Appris.
- Carrillo Trueba, C. (2006). *Pluriverso. Un ensayo sobre el conocimiento indígena contemporáneo*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Casalla, M. (2011). *América Latina en perspectiva. Dramas del pasado, huellas del presente*. Editorial CICCUS.
- Congreso de la Nación Argentina (1995, 7 de agosto) Ley Nro. 24.521. *Por la cual se expide la Ley de Educación Superior*. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/25394/texact.htm>
- Congreso de la Nación Argentina (2006, 14 de diciembre). Ley Nro. 26.206. *Por la cual se expide la Ley de Educación Nacional*. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/123542/norma.htm>
- Congreso de la Nación Argentina (2015, 9 de noviembre) Ley Nro. 27.204. *Por la cual se expide la modificatoria de la Ley Nro. 24.521 De implementación efectiva de la responsabilidad del Estado en el nivel de Educación Superior*. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/250000-254999/254825/norma.htm>
- De Sousa Santos, B. (2018). *Construyendo las Epistemologías del Sur: para un pensamiento alternativo de alternativas*. Fundación Rosa Luxemburgo, CLACSO.

- Haesbaert, R. (2011). *El mito de la desterritorialización*. Editorial Siglo XXI.
- Kusch, R. (1976). *Geocultura del hombre americano*. Fernando García Cambeiro.
- Lander, E. (2000). *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*. CLACSO.
- Leal, F. y Oregioni, M. (2019). Aportes para analizar la internacionalización de la educación superior desde Latinoamérica: un enfoque crítico, reflexivo y decolonial. *Revista Internacional de Educação Superior*, 5, pp. 1-19. <https://doi.org/10.20396/riesup.v5i0.8653635>.
- Madoery, O. (2016). *Los desarrollos latinoamericanos y sus controversias*. Editorial de la Universidad Nacional de Tierra del Fuego.
- Madoery, O. (2018). Reflexiones en torno a la planificación del desarrollo territorial. En A. B. Rofman (comp): *Planificación, región y políticas: en búsqueda de nuevas ideas para un proyecto productivo* (pp. 114-133). Fondo de Cultura Económica.
- Madoery, O. (2020). *Espacios de la Política. Cartografías, geoculturas y geopolíticas americanas*. Editorial Fundación Ross.
- Oregioni, M. et. al. (2021). *Dinámicas de Internacionalización de las Universidades Públicas de Paraguay*. Ediciones Z. 250 p. [https://cta.unp.edu.py/wp-content/uploads/2022/03/Interior-Oregioni-20x28-vFinal\\_compressed.pdf](https://cta.unp.edu.py/wp-content/uploads/2022/03/Interior-Oregioni-20x28-vFinal_compressed.pdf)
- Oregioni M., Avondet L. y Durán M. (2021). Los sentidos de la Internacionalización en relación con el territorio. Redes de producción de conocimiento que trascienden las fronteras. El caso del Cannabis medicinal. En M. S. Oregioni (comp.). *Redes de Cooperación en producción de conocimiento e internacionalización universitaria. Una mirada desde el Sur*. Ediciones Z. <http://www.ceipil.org.ar/wp-content/uploads/2021/07/FINAL-REDES-DE-COOPERACION-1.pdf>
- Oregioni, M. (2013). La Universidad como Actor de la Cooperación Sur-Sur. El caso de la Universidad Nacional de la Plata en la Asociación de

Universidades Grupo Montevideo (AUGM). *Revista Integración y Conocimiento*, 2, pp. 53-67. Universidad Nacional de Córdoba. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/integracionyconocimiento/article/view/5893>

Oregioni, S. (2014). *Dinámica de la Internacionalización de la Investigación en la Universidad Nacional de La Plata (2005-2012)* (Tesis de Doctorado). Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, Argentina. <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/120>

Oregioni, M (2015) ¿De qué hablamos cuando hablamos de internacionalización universitaria? En Lagos Martínez y Correa. *Desafíos y Dilemas de la Universidad y la Ciencia en América Latina y el Caribe en el Siglo XXI*. <https://www.teseopress.com/universidadyciencia/chapter/de-que-hablamos-cuando-hablamos-de-internacionalizacion-universitaria-2/>

Oregioni M. (2016) Aportes conceptuales sobre Internacionalización de la Educación Superior. Una mirada desde América Latina. En Oregioni y Piñero. *Herramientas de Política y Gestión para la Internacionalización de la Educación Superior*. CEIPIL-UNICEN. Pp. 31-48. <https://nemercosur.siu.edu.ar/webnucleo/publicaciones/Herramientas%20de%20politica%20y%20gestion%20para%20la%20internacionalizacion%20univ.pdf>

Oregioni, M. (2017). La Internacionalización Universitaria desde una perspectiva situada. Tensiones y desafíos para la Región Latinoamericana. *Revista Internacional de Educación Superior*, 3(1), pp. 105-125. <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/riesup/article/view/8650578>

Oregioni, M. S. (2021). Internacionalización Universitaria y Redes de Cooperación Sur-Sur. *Ciencia, Tecnología y Política*, 4(6), 057. Universidad Nacional de La Plata. <https://revistas.unlp.edu.ar/CTyP/article/view/12068>

Oregioni, M. (2021). *Redes de Cooperación en producción de conocimiento e internacionalización universitaria. Una mirada desde el Sur*. Ediciones Z. <http://www.ceipil.org.ar/wp-content/uploads/2021/07/FINAL-REDES-DE-COOPERACION -1 .pdf>

- Oregioni, M. S. y Avondet, L. (2021). Estímulos a la Internacionalización de las Universidades Paraguayas. *Revista Integración y Conocimiento*, 10(2), pp. 264-283. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/integracionyconocimiento/article/view/34112>
- Perez Lindo, A. (2009). Contexto, Tendencias y Políticas de la Educación Superior. En: N. E. Mainero (comp.) *Integración, cooperación e Internacionalización de la Educación Superior* (pp. 101-108). Universidad Nacional de San Luis.
- Perrotta, D. (2015). La Región Sudamericana como Arena Política para la Internacionalización de la Universidad. En J. M. Araya (comp) *Aportes para los Estudio sobre Internacionalización de la Educación Superior en América del Sur* (pp. 21-50). <http://www.ceipil.org.ar/wp-content/uploads/2016/11/aportes-para-estudios-sobre-internacionalizacion-educacion-superior-america-del-sur.pdf>
- Perrotta, D. (2019). La Integración Educativa en el Mercosur. En M. Vazquez (comp.), *El MERCOSUR una geografía en disputa* (pp. 229-259). CICCUS.
- Quijano, A. (1992). Colonialidad y modernidad/racionalidad. En *Revista Perú Indígena*. 13 (29) pp. 11-20
- Saavedra, O. (2018). *Desarrollo territorial, internacionalización de la educación superior y universidad pública argentina. Desafíos, oportunidades, riesgos y vacancias en los inicios del Siglo XXI*. [Tesis doctoral, Universidad Nacional de Rosario]. Repositorio Hipermedial Institucional <https://rephip.unr.edu.ar/handle/2133/23893>
- Saavedra, O. (2020). Urgencias globales, necesidades locales para internacionalizar la universidad pública argentina. Vacancias en monitoreo y medición del impacto territorial. *Revista de la escuela de ciencias de la educación*, 15(2), pp. 68-80. Universidad Nacional de Rosario.
- Saavedra, O. y Zárata, P. (2020). *La ciudadanía regional interpelada: un trabajo de campo desde la universidad pública argentina entre 2015 y 2019*. Repositorio Hipermedial de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR. <http://hdl.handle.net/2133/23823>



# Integración regional y corredores bioculturales en el Cono Sur. Aproximaciones a partir del estudio de dos casos problemáticos

Alicia Lodeserto<sup>115</sup>

Ariel Ocantos<sup>116</sup>

## Resumen

Este trabajo estudia los desafíos actuales de la integración regional en América del Sur desde la perspectiva de *corredores bioculturales*. Toma como unidad de análisis dos casos de integración de la infraestructura regional que, con sus diferencias, permiten dar cuenta de las contradicciones del desarrollo en áreas estratégicas del continente: el Programa Hidrovía Paraguay-Paraná en la Cuenca del Plata y el Proyecto Carretero Villa Tunari-San Ignacio Moxos en la Amazonía boliviana. Ambos se enmarcan en la órbita de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional (IIRSA) – Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN) de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), y –en tanto tal– comparten tres aspectos fundamentales: 1. su finalidad de planificar y ejecutar obras de infraestructura en áreas estratégicas del continente; 2. su interés por potenciar rubros de las economías nacionales vinculados con el agronegocio, el modelo extractivista y el capital transnacional; 3. su interrupción (tal vez transitoria) o suspensión (tal vez permanente) a raíz de las demandas de los movimientos sociales, ambientalistas y de los reclamos del movimiento indí-

---

115 Universidad Nacional de Río Cuarto. alodeserto@gmail.com

116 Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) – Universidad Nacional de Rosario (UNR). aocantos@conicet.gov.ar

gena en el oriente boliviano que ve vulnerado sus derechos a territorios ancestrales reconocidos por la Constitución. Entonces, cabe preguntarse de qué manera estos proyectos dan cuenta de los desafíos actuales de la integración regional en áreas claves de Sudamérica. El concepto de *corredores bioculturales* contribuirá a resolver este interrogante desde la voz de los movimientos sociales, pero también a insertar su explicación en la dinámica contemporánea de la lucha de clase.

## **Aproximación a los corredores bioculturales**

La noción de corredores bioculturales es retomada del trabajo del Programa Humedales Sin Fronteras, una red constituida por dieciocho organizaciones sociales de Argentina, Bolivia, Brasil, Holanda y Paraguay. El objetivo del programa es preservar la biodiversidad de la Cuenca del Plata y visibilizar las prácticas de sus comunidades tradicionales.

La narrativa (discurso de posicionamiento de las organizaciones miembros del Programa Humedales Sin Fronteras) de los corredores bioculturales (*Marane`yrape*) se basa en imaginario tupí-guaraní de La Tierra sin Mal (*Yvymarane`y*), un lugar idílico y utópico –pero actual– que se vincula a la abundancia de los bienes comunes provistos por la naturaleza y donde no existe el conflicto violento entre seres humanos. El camino hacia la Tierra sin Mal pasa por la afirmación de los territorios en los que la memoria tiene que ser un elemento fundamental de empoderamiento de los pueblos (PHSF, 2018).

El equilibrio y la finalidad de estos corredores es que posibilita la red de la vida y su concepción emana desde el marco de la comprensión integral de los aspectos biológicos, simbólicos, culturales, históricos, en los cuales se desarrolla la vida, para asegurar que no existan desigualdades ni discriminaciones de ningún tipo, fortaleciendo así a las comunidades como sujetos políticos fundamentales (PHSF, 2018).

La biodiversidad y la diversidad cultural deben comprenderse interrelacionadas, puesto que permiten el equilibrio dinámico del sistema y la noción de lo biocultural posee un valor y elementos de significación simbólica, histórica, epistémica y política que habilita su utilización en campos como la epistemología biocultural, la ecología

biocultural, la diversidad biocultural, reservas y regiones y corredores bioculturales (Holmes *et al.*, 2021).

El concepto de corredor biocultural surge por la necesidad de que los ecosistemas y las comunidades tradicionales se mantengan interconectados, con el fin de permitir la continuidad de los procesos ecológicos, como el intercambio genético, la evolución, la migración y repoblación; al mismo tiempo que el patrimonio cultural tangible e intangible se valore en ese contexto. La conectividad contribuye a mantener la resiliencia de los ecosistemas y las comunidades, permitiendo el desplazamiento de las especies y su adaptación a las nuevas condiciones climáticas, así como el continuo intercambio de los valores culturales (PHSF, 2018, pp. 4-5).

La crisis ambiental global, la depredación extractivista en la que se ven inmersos los ecosistemas, las sociedades y sistemas económicos latinoamericanos y caribeños, se manifiesta en la proliferación de conflictos socioambientales en una multiplicidad de territorios, disputados entre la lógica de la acumulación del capital transnacional con la de prácticas, saberes y memorias de los pueblos que los habitan y a los que pertenecen. En estos conflictos territoriales urge reconocer los otros modos de conocimiento, las otras dimensiones estéticas y las otras percepciones que interpelan a la racionalidad dominante (PHSF, 2018).

Dicho reconocimiento se complejiza cuando los pueblos asumen a sus territorios como espacios de vida en un proceso de construcción política en el que resisten a las desiguales relaciones de poder frente a actores que actúan bajo la lógica y la racionalidad extractivista y depredadora, lucha en la cual estos pueblos manifiestan su existir en el que la memoria ancestral y el propio futuro se insertan en el presente (PHSF, 2018).

Las delimitaciones fronterizas de los Estados-nación latinoamericanos poscoloniales y la transformación de los territorios a partir de la implantación de modos de desarrollo insustentable han fragmentado estos corredores bioculturales, impidiendo la circulación de la vida (PHSF, 2018). Las lógicas de financiarización y explotación de los bienes comunes naturales han conllevado a la transnacionalización de los territorios, imponiendo la unificación de lógicas económico-productivas,

de normativas legales y lo subsumen en integraciones de niveles, temporalidades y espacialidades únicas (Holmes *et al.*, 2020).

## **¿Ríos o hidrovía?: Corredores bioculturales vs. corredor logístico en el Valle Central de la Cuenca de los ríos Paraguay - Paraná - de la Plata**

El sistema de humedales del valle central de la Cuenca del Plata (el Paraguá) es uno de los mayores sistemas de humedales de la Tierra y constituye una unidad de vida, un continuo histórico, geológico, hidrológico, biológico y cultural. Abarca las franjas climáticas tropicales, subtropicales y templadas y se erige como un gran reservorio de biodiversidad que regula los caudales de ríos y arroyos. Los humedales se caracterizan por ser territorios de vida de fauna y de flora y son fuente de alimentos para millones de personas (PHSF, 2018).

Ese conjunto de gran diversidad biológica dio lugar también a culturas diversas, constituyendo una antigua unidad biocultural, existente en la Cuenca del Plata desde hace milenios: el Valle Central de la Cuenca del Plata y su gran sistema de humedales, que atraviesa la cuenca de norte a sur y donde se emplazaron corredores a lo largo de los cursos de agua. Son los Ygarape (los Caminos de las Canoas), que corren por las planicies de inundación de los ríos sudamericanos. Estos ríos poseen una serie de valores y elementos biológicos y simbólicos de significación ecológica, cultural e histórica. También existían y existen corredores que atraviesan las grandes selvas, los tapi'yrape, corredores que atraviesan selvas para conectar sus territorios y sus comunidades (PHSF, 2018).

La noción de Ygarape se contrapone con el proyecto de infraestructura fluvial de la Hidrovía Paraguay-Paraná, el cual consiste en la implantación de un corredor logístico a partir del desarrollo de una serie de obras de dragado y balizamiento a lo largo de 3.442 km. de los ríos Paraguay y Paraná, para garantizar la navegación de trenes de barcas desde Puerto Cáceres en Mato Grosso, Brasil, hasta Nueva Palmira, Uruguay, sumado a la rectificación del cauce en zonas de mayor complejidad morfológica. Comprende un área de influencia de 720.000 km<sup>2</sup>, con una población que, a finales de la década de 1990, era estimada en más de 40 millones de habitantes (CAF, 1998). El objetivo principal propuesto era reducir los cos-

tos de transporte y aumentar las exportaciones a partir de la generación de nichos de extracción de recursos como la minería, los hidrocarburos fósiles, la explotación forestal y el monocultivo, entre otros.

La Hidrovía Paraguay-Paraná tiene sus antecedentes en el Tratado de la Cuenca del Plata, firmado en 1969 en Brasilia, Brasil, por los gobiernos de Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay. Este acuerdo tenía la intención de reunir esfuerzos entre los países con el objetivo de llevar adelante políticas de desarrollo “armónicas y mancomunadas” así como la explotación de los recursos naturales en sintonía con las políticas desarrollistas de esos años, orientadas a impulsar la industrialización. Sin embargo, no fue hasta 1988 que los países miembros se reunieron en la ciudad brasileña de Canela para impulsar los estudios de prefactibilidad de la hidrovía. Un año más tarde, en una reunión llevada a cabo en Santiago de Chile, los representantes de los países involucrados manifestaron su voluntad de dar impulso al proyecto, al cual consideraban un factor de integración de los países de la Cuenca. En dicha reunión se estableció el rol del Comité Intergubernamental de la Hidrovía Paraguay-Paraná (CIH) (organismo perteneciente al sistema institucional de la Cuenca del Plata<sup>117</sup>) y se indicaron los proyectos prioritarios de la Hidrovía. Asimismo, se solicitó apoyo financiero al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), quienes otorgaron el financiamiento necesario para llevar a cabo los estudios de factibilidad económica, técnica y ambiental en vistas a la explotación comercial de la vía navegable (Rausch y Ocantos, 2019).

En 1990 el CIH inició sus actividades, un año antes de la firma en 1991 del acuerdo MERCOSUR. En ese marco, la Hidrovía era presentada como un proyecto clave para la integración sudamericana. Así, el Acuerdo de Transporte Fluvial de la Hidrovía, suscripto en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia en 1992, garantizó la libertad de transferencia de carga, trasbordo, depósito de mercadería y navegación en ese sistema fluvial, y delegó en cada país la responsabilidad por el dragado y el balizamiento que, como veremos más adelante, será determinante para el caso argentino (Rausch y Ocantos, 2021).

117 El Sistema de la Cuenca del Plata está conformado por el Tratado de la Cuenca del Plata, la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de los países de la Cuenca y por los siguientes órganos permanentes: el Comité Intergubernamental Coordinador de los Países de la Cuenca del Plata (CIC), el Comité Intergubernamental de la Hidrovía Paraguay-Paraná (CIH) y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA).

Con el devenir en el tiempo, el proyecto HPP fue segmentado en dos sentidos. Por un lado, en cuanto a competencias y jurisdicciones: el tramo argentino, oceánico o sistema troncal de navegación quedó a cargo del Estado argentino que encaró el proyecto a través de una licitación pública nacional e internacional. El resto del tramo quedó vinculado a instancias intergubernamentales (CIH) y de influencia de las instituciones financieras regionales (fundamentalmente del BID, CAF, FONPLATA).

Esta detención del proyecto tuvo que ver con evitar las resistencias sociales que se habían planteado, fundamentalmente a partir de cuestionamientos relativos a los impactos socioambientales, formulados por la Coalición Ríos Vivos. Por ejemplo, en 1998 el gobierno de Brasil interrumpió la participación en los proyectos por presión de organizaciones ambientalistas y movimientos sociales nucleadas en la Coalición, que reclamaron por los impactos negativos que las obras tendrían en el ecosistema de Pantanal, un humedal especialmente frágil donde debían realizarse obras de rectificación de magnitud relevante. Las drásticas transformaciones del ambiente que implicaba la obra, junto a las insuficiencias en los estudios oficiales relativos a los impactos socioambientales, desataron numerosas resistencias de agrupaciones y organizaciones ambientalistas de Brasil, Bolivia, Paraguay y Argentina, que convergieron en dicha Coalición, la cual llevó adelante diversas estrategias de lucha contra el proyecto y en defensa de la biodiversidad y de las poblaciones de los ríos Paraguay y Paraná (Arach, 2003).

Por otro lado, en el año 2000, los proyectos de infraestructura asociados a la Hidrovía se vincularon a los de la Iniciativa de Integración en Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA),<sup>118</sup> considerándose como uno de los Ejes de Integración y Desarrollo (EID), aunque el CIH permanece en sus funciones y el tramo argentino en manos del Estado

---

118 La IIRSA, consistió es una iniciativa multinacional, multisectorial y multidisciplinaria destinada a establecer mecanismos de cooperación institucional entre los gobiernos de los doce países sudamericanos, instituciones financieras internacionales (fundamentalmente regionales) y el sector privado “[...] con el objetivo de construir una agenda común para impulsar proyectos de integración de infraestructura de transportes, energía y comunicaciones” en América del Sur. En el año 2009 se creó el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN) de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR). Con ello, se intentó alcanzar un mayor control y respaldo político por parte de los gobiernos sobre la cuestión de la infraestructura regional y, a partir de allí, avanzar hacia una visión política y estratégica y una mayor capacidad de facilitar recursos y generar diferentes formas de financiamiento sumando a diferentes actores (más allá de las instituciones financieras regionales) y superando los factores meramente técnicos para la evaluación, visibilización, ejecución y financiamiento de proyectos (Freitas Couto; Padula, 2012).

nacional. La hipótesis que sostenemos es que la “división del trabajo” en torno a los proyectos es la siguiente: la planificación de obras de infraestructura estrictamente fluviales quedó en el ámbito de la CIH: previa coordinación en dicho organismo, deberían ser ejecutadas en sus territorios por cada uno de los cinco Estados nacionales. Los proyectos carreteros y ferroviarios vinculados a la vía navegable quedaron en la órbita de la IIRSA, luego IIRSA-COSIPLAN (Rausch y Ocantos, 2019).

Desde 2016 se viene dando una revigorización de los espacios políticos entorno a la toma de decisiones y políticas acerca de la Hidrovía. Un indicador es el incremento del número de resoluciones que la CIH ha sometido a ratificación de los cinco gobiernos. Estos ratificaron su compromiso con el Acuerdo de Santa Cruz de la Sierra a través de la reactivación de la Comisión del Acuerdo, órgano que toma nuevamente las decisiones técnicas relacionadas con el largo de convoyes y barcasas (Kocornik-Mina, 2017). En 2018, se suscribió el Acuerdo Sede de la CIH, designando a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como sede permanente del organismo y se decidió prorrogar indefinidamente el 8° Protocolo del Acuerdo de Transporte de Santa Cruz.

## **La HPP en el tramo argentino Santa Fe-Océano**

El tramo Santa Fe-Océano de la Hidrovía se emplaza en la región agroexportadora más importante del país, en la Pampa Húmeda. Desde fines del siglo XIX, con el auge del modelo agroexportador, los ríos Paraná y de la Plata eran entendidos como el medio “natural” de los flujos de carga de carnes y cereales hacia los mercados de las potencias centrales, fundamentalmente ingleses, aunque la centralidad del transporte de carga la tuviera el ferrocarril. Hasta mediados de la década de 1990, las obras de dragado las ejecutó el Estado nacional, acorde con lo establecido por la Constitución Nacional.<sup>119</sup> En el marco de la ley de Reforma del Estado de principios de la misma década, se dictó la Ley de Actividades Portuarias que desreguló, descentralizó, provincializó y privatizó la administración de los puertos otrora nacionales, con excepción del de Buenos Aires (Jozami, 2018). Es en este contexto que se lanzó la licitación pública nacional e internacional para las obras en el tramo en cuestión.

---

119 Art. 26. La navegación de los ríos interiores de la Nación es libre para todas las banderas, con sujeción únicamente a los reglamentos que dicte la autoridad nacional.

Desde 1995 hasta 2013, la vía navegable se concesionó al consorcio internacional Hidrovía S.A., conformado, en su mayoría, por capitales de la empresa belga Jan De Nul N.V. y de la argentina EMEPA S.A. Dicha concesión se estableció inicialmente por 10 años (de 1995 a 2005) para la modernización, ampliación, operación y mantenimiento del sistema de señalización y tareas de redragado y mantenimiento de la vía navegable troncal a riesgo empresario y sin aval del Estado, a través del cobro de peaje. El tramo, al momento de la licitación pública nacional e internacional, fue delimitado entre el km. 584 del río Paraná, tramo exterior de acceso al Puerto de Santa Fe y la zona de aguas profundas naturales en el río de la Plata exterior hasta la altura del km. 205,3 del Canal Punta Indio utilizando la ruta por el Canal Ing. Mitre (Rausch y Ocantos, 2021).

Por decreto del Poder Ejecutivo Nacional, en 1997 la concesión se extendió hasta 2013. En el contrato de licitación de 1995 el gobierno acordó otorgar a la empresa un subsidio anual de 40 millones de dólares como apoyo a la obra los primeros 8 años, que retiró en 2002 dadas las restricciones presupuestarias de aquel año. En virtud de la Ley 25.561 de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario, sancionada en ese año, se consideró al contrato de concesión de la vía fluvial por peaje como servicio público y, en virtud de ello, se suscribió un nuevo Acta Acuerdo que modificó el cuadro tarifario (Auditoría General de la Nación – AGN, 2012).

En 2005, Hidrovía S.A. se comprometió a iniciar la obra de profundización de la Vía Navegable Troncal entre el km. 584 del Río Paraná, a la altura de la ciudad de Santa Fe, y el canal Punta del Indio, en el Río de la Plata. En 2006, en el marco de estos compromisos, se llevó el calado de diseño a 34 pies efectivos desde Puerto General San Martín al Océano y a 25 pies el tramo Puerto General San Martín a Santa Fe. Los costos adicionales por estas obras fueron asumidos por los usuarios (empresas de logística y transporte fluvial) como consecuencia de profundización del canal, generando así un nuevo marco tarifario del peaje fluvial (Mesa público-privada, 2018).

Entre los años 2007 y 2010, se dio un proceso complejo de renegociación entre el Estado Nacional e Hidrovía S.A., proceso que, entre otras instancias, convocó a una audiencia pública (en la que participaron solamente los “usuarios” de la vía navegable, es decir, actores vinculados



al transporte fluvial de cargas, como entes portuarios, empresas logísticas, entre otros), llevada a cabo en el puerto de Barranqueras, Chaco. En 2010, se suscribió un nuevo Acta Acuerdo que amplió el contrato de concesión. Además de dar continuidad al cuadro tarifario de peajes establecido en 2006, se decidió extender la obra a la zona desde el norte de la ciudad de Santa Fe hasta Confluencia (km. 1238 del Río Paraná). Se convino, también, la prórroga del contrato por un término de 8 años hasta 2021 (AGN, 2012).

En agosto de 2020, el gobierno argentino lanzó la propuesta de constituir una Agencia Federal de Regulación de la Hidrovía Paraguay-Paraná, que estaría integrada por las provincias ribereñas de los ríos Paraguay y Paraná (Buenos Aires, Chaco, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Misiones y Santa Fe) y por el Estado nacional. Asimismo, anunció la constitución de Hidrovía Sociedad del Estado, empresa pública que sustituiría al consorcio Hidrovía S.A., con el objetivo de recuperar la gestión estatal de la vía navegable y el cobro de peaje. En noviembre del mismo año, con el decreto 949/2020 el ejecutivo nacional se desentendió de la posibilidad de concretar la estatización e instruyó al Ministerio de Transporte organizar y lanzar una licitación pública nacional e internacional para continuar con el régimen de concesión de obra pública por cobro de peaje y a riesgo empresario.

En casi 30 años de funcionamiento de la Hidrovía, el Estado argentino no ha arbitrado los medios para realizar estudios de impacto ambiental exhaustivos en relación con las actividades de dragado y navegación en los ecosistemas fluviales donde se emplaza la vía navegable, ni ha diagramado una evaluación ambiental estratégica que contemple una auditoría profunda de las políticas de infraestructura y navegación en relación con los impactos sociambientales indirectos y acumulativos en los territorios que sustentan actividades productivas vinculadas a la hidrovía (Rausch y Ocantos, 2019). Tampoco se han habilitado canales de comunicación y participación ciudadana efectiva que se orienten a la democratización de las decisiones que incumben no solo al canal navegable sino a un amplio territorio asociado que sufre las consecuencias de sus dinámicas (Taller Ecologista, 2022).

## Proyecto carretero Villa Tunari-San Ignacio de Moxos y el conflicto del TIPNIS

El Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro-Sécure (TIPNIS) es una franja territorial ubicada entre los Departamentos de Beni y Cochabamba en el oriente boliviano que se caracteriza por una extraordinaria diversidad de ecosistemas en función de su amplio rango altitudinal. Se trata de un sistema, integrado por tres subsistemas, que alberga una gran variedad biológica y es reserva de ambientes de sabana en las serranías subandinas, de bosque amazónico pre-andino y yungas muy ricas en flora y fauna (Servicio Nacional de Áreas Protegidas, 2011). Su belleza paisajística es verdaderamente singular dada la exuberante vegetación, ríos y lagunas, así como la riqueza de fauna silvestre. La tabla siguiente describe sus características:

<i>Serranías subandina</i>	<i>Bosque amazónico</i>	<i>Llanura selvática</i>
Ambiente de sabana. Laderas montañosas de la Cordillera de Mosetenes por debajo de los 2000 mts. de altura, cubiertos por bosques húmedos pluviestacionales.	Piedemonte de suave pendiente cubierto por bosques pluviales preandinos.	Pampa inundable y bosques ribereños, con extensos pantanos, lagunas y ríos.
Buen estado de conservación que supone la más importante reserva de flora y fauna de yungas subandinas de todo el TIPNIS y región circundante.	Cumple funciones ecológicas claves en los procesos hidrológicos de recarga de los acuíferos de la cuenca amazónica.	Ecosistemas diversos y con alta heterogeneidad.
Área clave representativa de los ecosistemas de la región subandina inferior de las yungas.	No afectado mayormente por inundaciones.	
La altura y topografía son factores limitantes del crecimiento y reproducción de vegetación.	Suelos de mayor fertilidad que los del resto del TIPNIS.	Coadaptación de los ecosistemas de pampa al manejo ganadero extensivo tradicional indígena.

Fuente: SERNAP, 2011

Según la Subcentral TIPNIS (<http://www.tipnisesvida.net/tipnissubcentral.htm>), al interior del parque viven 64 comunidades y según el Censo Nacional de 2001, una población de alrededor de 10.345 habitantes (Instituto Nacional de Estadística, 2001). Las etnias mayoritarias que actualmente ocupan la sabana, bosques y yungas del TIPNIS son moxeños,

yuracaré y chimanes, dedicados a la agricultura, caza, pesca y recolección para la subsistencia y la generación de excedentes a pequeña escala para el acceso a bienes y servicios básicos. Ello no afecta la capacidad de recarga de la región de bosques y yungas, mayormente explotadas por estas comunidades. En la zona sur, en un área de 92.000 ha. aproximadamente, se asienta una población de familias colonas dedicadas al cultivo de coca, étnicamente de origen aymara y quechua (Servicio Nacional de Áreas Protegidas, 2007). Esta colonización ha afectado el área de piedemonte y bosques a causa de una intensificación del uso del suelo, el uso de agroquímicos, con la consecuente sobrecarga de zonas indudables.

En términos legales el TIPNIS, responde a un doble estatus de protección, gestión y propiedad: el Decreto Ley del 22 de noviembre de 1965 lo declara Área Protegida, bajo la denominación de Parque Nacional Isiboro – Sécore, mientras que el Decreto Supremo del gobierno de Paz Zamora en 1990 lo reconoce como territorio indígena de los pueblos moxeños, yuracaré y chimanes, bajo el nombre de Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro – Sécore. La Ley INRA de 1996 (Instituto Nacional de Reforma Agraria) precisa los alcances y procedimientos para el saneamiento y titulación de los territorios históricamente ocupados por los pueblos indígenas en la modalidad de Tierras Comunitarias de Origen (TCO). La Constitución Política del Estado la reglamenta como Territorio Indígena y Parque Nacional, reconociendo la propiedad comunal de la tierra. Ninguna de las leyes anteriores elimina la pequeña propiedad de familias colonas o la gran propiedad de las estancias ganaderas. De allí, la enorme complejidad jurídico-administrativa de la región y el fuerte potencial de conflictividad social y étnica que involucra.

La Evaluación Ambiental Estratégica del TIPNIS realizada por la SERNAP (Servicio Nacional de Áreas Protegidas) estima el riesgo al que se verá sometido el Territorio Indígena en el mediano plazo. Destaca las dificultades de compatibilización entre las políticas de desarrollo nacional basadas en la exportación de hidrocarburos y la supervivencia de la economía familiar indígena, así como de la vida en una región que es reserva de flora, fauna y cursos de agua. Tanto la política nacional como la gestión de orden municipal han promocionado –aun manteniendo regulaciones de protección ambiental– la ampliación del área de colonización cocalera y consecuentemente el monocultivo, amenazando los usos y costumbres indígenas y la economía familiar. Del mismo modo,

la inversión en infraestructura y el proyecto de construcción del tramo II de la carretera Villa Tunari-San Ignacio de Moxos a través del TIPNIS con el objetivo de conectar el altiplano y la Amazonía bolivianos, que afectará sustancialmente el ambiente –especialmente en la recarga de acuíferos– así como los modos de vida de las comunidades indígenas que allí residen.

En 1998 el gobierno de Sánchez de Lozada concibió el Plan “El Cambio para Todos” con el propósito de establecer un sistema nacional de carreteras constituido por una *red fundamental* de vías municipales, departamentales y nacionales que conectaran las regiones productoras de madera, ganadería, hoja de coca e hidrocarburos de tierras bajas con las mercantiles del altiplano. En el plan quedó incluido el tramo II de la carretera Yucumo-Trinidad, comprendido entre las localidades Villa Tunari y San Ignacio de Moxos. Y desde el año 2003 el proyecto vial pasó a formar parte del Eje Perú-Bolivia-Brasil de IIRSA-COSIPLAN<sup>120</sup> que, sintéticamente, planifica la integración de la infraestructura regional a través del corredor bioceánico Brasil-Bolivia-Chile-Perú. En 2006 la Ley N° 3477 del gobierno de Evo Morales, declaró el carácter de prioridad que tendría el estudio final y la ejecución de este tramo de carretera (Molina y Lora, 2017). Ello desató la conflictividad política y la resistencia de las comunidades indígenas del TIPNIS agrupadas en la Central Indígena del Oriente de Bolivia (CIDOB).

Entre agosto y octubre de 2011 se realizó la VIII Marcha en Defensa del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro-Sécure y, entre abril y junio de 2012 la IX marcha por la misma causa. Estas manifestaciones se produjeron en oposición al proyecto gubernamental de construcción del Tramo II de la carretera Villa Tunari-San Ignacio de Moxos a través del Territorio Indígena y Parque Nacional. Ellas sustanciaron un nuevo momento del movimiento marchista del Oriente y evidenciaron una explícita confrontación a la política de tono desarrollista del gobierno de Evo Morales. Ya en ese momento, el sociólogo Raúl Prada Alcoreza –hasta ese momento viceministro de Planificación Estratégica del Estado en el Ministerio de Planificación del Desarrollo del Estado Plurinacional de Bo-

120 La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional tiene el propósito de impulsar la integración y la modernización de la infraestructura bajo una concepción del espacio regional suramericano. El COSIPLAN es la instancia de discusión política y estratégica para planificar esa integración. Lo hace a través de una territorialidad organizada por Ejes de Integración y Desarrollo que procuran potenciar la articulación entre países y la comunicación bioceánica. El Eje Perú-Bolivia-Brasil es uno de ellos.

livia, había advertido que el proyecto de construcción de una carretera a través del TIPNIS mostraba el avieso compromiso con el IIRSA, el gobierno brasilero y los intereses de la frontera agrícola con los cocaleros y los agroindustriales de la presidencia de Morales (Prada Alcoreza, 2011).

Desde el comienzo el gobierno del Movimiento al Socialismo procuró detener la marcha recurriendo a la persuasión, pero también al aparato represivo del Estado: el 25 de septiembre, en la localidad de Chaparina, la fuerza policial intervino –violentamente– el campamento de los marchistas dejando un centenar de heridos y detenidos. El posterior y consecuente despliegue de críticas de la opinión pública nacional y mundial condenó al gobierno expresando, también, su oposición a la construcción de la carretera. Ante ello, la Asamblea Plurinacional se vio obligada a aprobar la Ley 180 de protección del Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécore, conocida como Ley Corta, que declaró la intangibilidad del TIPNIS.

En contraposición, campesinos, cocaleros y movimientos sociales organizados en la Central Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) y el Consejo Indígena del Sur (CONISUR) exigieron la derogación de la Ley 180. En abril de 2012 el anuncio de convocatoria a un plebiscito entre las comunidades de área protegida indígena provocó el reinicio de la Marcha en defensa del Territorio Indígena y Parque Nacional. Los pueblos indígenas Yuracaré, Moxos y Chimanes, ahora bajo la consigna en defensa de la vida y la dignidad, los territorios indígenas, los recursos naturales, la biodiversidad, el medio ambiente y las áreas protegidas, observaron la contradicción entre el llamado a consulta y la Ley 180, pero los acuerdos alcanzados por el gobierno con algunas regionales y centrales indígenas del Oriente debilitó la Marcha de la CIDOB y condujo a la aplicación de la Ley 122 de consulta a comunidades del TIPNIS. El 5 de septiembre de 2012, las comunidades del TIPNIS se pronuncian en contra de la intangibilidad de la reserva natural y a favor de la construcción de la carretera.

Abajo describimos las tres voces que se confrontan por el TIPNIS:

1. La voz del gobierno plurinacional del MAS, cuyas premisas son expuestas por su vicepresidente Álvaro García Linera en *Geopolítica de la Amazonía. Poder hacendatal patrimonial y acumula-*

*ción capitalista* (2012). El texto elabora un discurso de justificación del proyecto gubernamental de construcción de la carretera Villa Tunari-San Ignacio de Moxos bajo la premisa de recurrir a Lenin para designar a la manifestación opositora como contrarrevolución, a Marx para explicar la subsunción de la economía indígena al capital hacendatal y extranjero que opera en la Amazonía boliviana, y a un nacionalismo popular para explicar el trazado vial como soberanía efectiva del gobierno de los movimientos sociales.

2. Por el contrario, la vocera de la VIII Marcha Indígena y presidente de la Confederación Nacional de Mujeres Indígenas, Justa Cabrera, expresa que la movilización tiene por objetivos la defensa de los territorios, la dignidad y la reivindicación de los pueblos indígenas (Cabrera, 2012). La dirigente indígena recupera la consigna de las marchas antineoliberales de la década de 1990, pero esta vez frente al gobierno del primer presidente indígena del país. Considera que las demandas indígenas han sido desoídas y declama: “los pueblos indígenas de Bolivia del Oriente, Chaco y Amazonía, y del Occidente, CIDOB y CONAMAQ, tuvimos que asumir la defensa de la Madre Tierra, de los territorios, la vida, la dignidad y los derechos de los pueblos” (Cabrera, 2012) puesto que con la apertura del camino por el corazón del TIPNIS y con el ingreso de personas ajenas a la cultura comunitaria se violarían los derechos de los pueblos condenándolos a su extinción así como a la de los ecosistemas que los alberga. El discurso cosmológico –tal vez también ambientalista o pachamámico– de armonización naturaleza-vida humana, no exime la defensa –disputa– territorial de las comunidades del TIPNIS: para ellas no se trata de conectividad o soberanía nacional sino de autonomía indígena. El reclamo es a un gobierno que responde de manera monoétnica a realidades pluriculturales entre territorios de origen y colonización cocalera.
3. Por su parte, colonos campesinos (de ascendencia aymara o quechua) ubicados en la zona sur del TIPNIS, agrupados en el CONISUR y respaldados por la CSUTCB, marchan en apoyo de la construcción de la carretera. Para la CSUTCB la marcha es producto de la intransigencia de la Confederación indígena (CIDOB)

por lo que insta al diálogo en las condiciones propuestas por el gobierno, en tanto que asimila la construcción de la carretera al desarrollo de la región del Beni, zona de gran potencial ganadero, maderero y de otros productos necesarios para el desarrollo de Bolivia entera (Diario *Opinión*, 2011).

Raúl Prada realiza un interesante análisis crítico de este conflicto para sostener que puso en evidencia los nuevos frentes políticos, económicos y culturales del “proceso de cambio” iniciado por el gobierno del MAS en 2006: por un lado se encontrarían las naciones y pueblos indígenas originarios y sus organizaciones políticas defensores del territorio y modos de vida propios ancestrales y, por otro, las organizaciones y sindicatos campesinos dominados por fuerza políticas cocaleras, que formaron parte del bloque popular en 2005, pero en ascenso desbocado hacia una burguesía emergente (Prada Alcoreza, 2017).

El conflicto del TIPNIS tuvo profundas consecuencias políticas para el gobierno del MAS puesto que condujo a la ruptura del Pacto de Unidad entre organizaciones indígenas y campesinas del Altiplano y del Oriente que lo habían llevado al poder en 2005. García Linera, en 2012, calificó la situación como “tensiones creativas” del proceso revolucionario en Bolivia ya que, de la oposición entre el bloque nacional-popular y el bloque burgués-autonomista del este, se pasa a tensiones internas del bloque de gobierno. Pero en lo fundamental, da cuenta de la contradicción intrínseca entre desarrollo nacional y desarrollo comunitario o, para usar la terminología del propio Álvaro García Linera (2009), entre forma valor y forma comunidad.

## Conclusiones

La Cuenca del Plata y la Amazonía boliviana constituyen áreas estratégicas del continente sudamericano debido a su extrema riqueza natural y situación geopolítica. Para los Estados son territorios bajo su soberanía y fuente de recursos para el desarrollo de la economía nacional (que en América del Sur ha estado históricamente ligado al capital extranjero o transnacional). Para los movimientos sociales, indígena y populares –en cambio– son *corredores bioculturales*, esto es: albergues naturales de una inmensa y única diversidad biológica y cultural, im-

prescindibles para la reproducción de la vida. Dos lógicas opuestas cuyo contraste fundamental es la disyuntiva entre el territorio como mundo de la vida y el territorio recurso extractivista. La Hidrovía Paraguay-Paraná en la Cuenca del Plata y el Proyecto Carretero Villa Tunari-San Ignacio de Moxos, a través del TIPNIS en la Amazonía boliviana, dan cuenta de esta conflictividad intrínseca entre fuerzas sociales y políticas que disputan territorialidad y desarrollo. En la actualidad las políticas de integración regional (en general, pero en particular en Sudamérica) asumen la responsabilidad de contemplar y responder a las demandas de desarrollo local basadas en el respeto a la diversidad cultural y protección ambiental, ámbitos cuyo desconocimiento puede dar lugar no solo a la paralización de proyectos de cooperación internacional, sino también a abrir el riesgo a la inestabilidad política de la región o –más grave aún– puede contribuir a desatar fuerzas centrífugas sobre la base de la identidad étnica capaces de reconfigurar los territorios conformados en tiempos modernos.



## Bibliografía

- Álvarez, Á. (2021). *Infraestructuras de transporte y disputas territoriales: La IIRSA en Santa Fe*. CLACSO - UNCPBA, 1ª ed., CABA, Tandil.
- Arach, O. (2003). “Ambientalismo, Proyectos de Gran Escala y Transnacionalidad. El caso de la Coalición Ríos Vivos y la oposición a la “Hidro vía del Mercosur”. *Avá 4*, 35-51; 2003.
- Auditoría General de la Nación (AGN) (1998), “Vía Concesionada Santa Fe/Océano. Dragado Canal Sur”, Informe de Auditoría de Gestión Ambiental, Gerencia General de Planificación, Grupo de Auditoría de Gestión Ambiental.
- Auditoría General de la Nación (AGN) (2012). “Verificar el cumplimiento de las obligaciones contractuales de Hidrovía”, Auditoría de Gestión, Gerencia de Control de Entes Reguladores y Empresas Prestadoras de Servicios Públicos, Departamento de Control del Sector Infraestructura.
- Cabrera, J. (2012). VIII “Marcha Indígena: la defensa del TIPNIS unió a toda Bolivia”. En *Revista Bolivia Plurinacional*. Año 3/Nº 4, marzo 2012, pp. 21-34. Obtenido en <http://www.cejis.org> (22/11/2015)
- Constitución Política del Estado (2009). Texto Aprobado en el Referéndum Constituyente de enero de 2009. Honorable Congreso Nacional, Asamblea Constituyente, República de Bolivia.
- Corporación Andina de Fomento/Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) (1998). *Hidro vías para el desarrollo y la integración suramericana*. Bogotá: CAF.
- Diario *Opinión* (15 de agosto de 2011). “CSUTCB convoca a ampliado para evaluar la marcha del TIPNIS”. En <http://www.opinion.com.bo/>

- Diario *Opinión*, (7 de agosto de 2017). “La CSUTCB en aprietos”. Obtenido en [http://www.eldiario.net/noticias/2017/2017\\_08/nt170807/opinion.php?n=25&-la-csutcb-en-aprietos](http://www.eldiario.net/noticias/2017/2017_08/nt170807/opinion.php?n=25&-la-csutcb-en-aprietos)
- García Linera, A. (2010).. *Forma valor y forma comunidad. Aproximación teórico-abstracta a los fundamentos civilizatorios que preceden al Ayllu Universal*. Buenos Aires: Prometeo.
- García Linera, A. (2012) *Geopolítica de la Amazonía. Poder hacendatal-patrimonial y acumulación capitalista*. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional y Presidencia de la Asamblea Legislativa.
- Holmes, B. et al. (2020), *La Tierra NO resistirá*. Editores Itinerarios, Casa Río Lab- La Plata.
- Instituto de Estadística de Bolivia (2001). Censo Nacional de Población y Vivienda de 2001. Obtenido en <https://censo.ine.gob.bo/bases-de-datos-censos/>
- Jozami, A. (2018), *Ley de Actividades Portuarias: revisada, ordenada y comentada*, Cathedra Jurídica, 1ª ed., CABA.
- Kocornik-Mina, A. (2017). “Hidro vía Paraguay-Paraná. Estado del Arte”. *BothEnds*, Amsterdam.
- Manero Miguel, F. y Pastor Antolín, L. (2003). “Impactos ambientales y rearticulación territorial en el área de MERCOSUR: el significado de la Hidro vía Paraguay-Paraná”. *Revista Ería*, N° 63, Valladolid, pp. 303-315.
- Marcha Indígena por el territorio, la autonomía y la defensa de los pueblos indígenas. Obtenido en <http://observatorio-ddhh.blogspot.com.ar/2010/07/finalizo-la-septima-marcha-indigena-por.html>
- Mesa de Trabajo público-privada santafesina para la Red Troncal de Navegación del Río Paraná (2018), “Documento Mesa de Trabajo público-privada santafesina para la Red Troncal de Navegación del Río Paraná”, Fundación Instituto de Desarrollo Regional.

- Molina, S. y Lora, M. (2017) Costos sociales y ambientales de la Carretera Villa Tunari-San Ignacio de Moxos. Obtenido en <https://www.nacion-multicultural.unam.mx/mezinal/docs/5226.pdf>
- Prada, R. (2011). Bolivia: por la defensa de la madre tierra e el TIPNIS. La coherencia de las demanda de la marcha indígena. Obtenido en [https://www.biodiversidadla.org/Documentos/Bolivia\\_Por\\_la\\_defensa\\_de\\_la\\_madre\\_tierra\\_en\\_el\\_TIPNIS.\\_La\\_coherencia\\_de\\_las\\_demandas\\_de\\_la\\_marcha\\_indigena](https://www.biodiversidadla.org/Documentos/Bolivia_Por_la_defensa_de_la_madre_tierra_en_el_TIPNIS._La_coherencia_de_las_demandas_de_la_marcha_indigena)
- Prada Alcoreza, R. (2017). La guerra de la madre tierra I. Obtenido en <https://systemicalternatives.org/2017/08/10/la-guerra-de-la-madre-tierra-i/>
- Programa Humedales Sin Fronteras (2018), Corredores Bioculturales Marane`y Rape, Memoria del proceso de Corredores Bioculturales, Seminario Taller, San Bernardino, Paraguay.
- Rausch, G.; Ocantos, A. (2019), Ríos para la Vida. Una revisión de los estudios de impacto ambiental de la Hidrovía Paraguay – Paraná, Taller Ecologista/Programa Humedales Sin Fronteras, Rosario <https://tallerecologista.org.ar/wp-content/uploads/2021/02/Revision-EIA-HPP.pdf>
- Servicio Nacional de Áreas Protegidas (2007) Plan de Manejo Territorio Indígena – Parque Nacional Isiboro-Sécure. SERNAP. Ministerio de Medio Ambiente y Aguas de Bolivia. Obtenido en <http://www.sernap.gov.bo>
- Servicio Nacional de Áreas Protegidas (2011) Evaluación ambiental estratégica para el desarrollo integral sustentable del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro-Sécure (TIPNIS). Cochabamba. SERNAP. Ministerio de Medioambiente y Aguas de Bolivia.
- Subcentral TIPNIS. Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro-Sécure. <http://www.tipnisesvida.net/tipnissubcentral.htm>. Obtenido el 15/02/2015
- Taller Ecologista (2022), Hidrovía Paraguay-Paraná: tres décadas de impactos socioambientales y de democracia ausente, Agencia Tierra Viva <https://agenciatierraviva.com.ar/hidrovia-paraguay-parana-tres-decadas-de-impactos-socioambientales-y-de-democracia-ausente/>

# Algunas consideraciones sobre el concepto de ciudadanía y la enseñanza de lenguas en el marco de la integración regional: hacia una didáctica del plurilingüismo latinoamericano y la intercomprensión entre sus pueblos

*Natalia Ricciardi*<sup>121</sup>

*Virginia Rubio Scola*<sup>122</sup>

*Paola Zárate*<sup>123</sup>

## Resumen

Los procesos de estabilización y desestabilización de los acuerdos globales y regionales ocurridos durante los últimos años han profundizado desigualdades entre países desarrollados y en vías de desarrollo y ha generado un permanente flujo de personas en un movimiento migratorio global, interregional y nacional. Este trabajo propone discutir algunos conceptos tales como ciudadanía, ciudadanía regional, plurilingüismo, interculturalidad y acceso a las lenguas como derecho, que acompañan los procesos de integración regional en América Latina y su impacto en medidas políticas y lingüísticas. Para ello, asumimos un marco interpretativo situado en las problemáticas propias del Cono Sur de América. Entendemos que la dimensión lingüística es constitutiva de la noción de ciudadanía regional y proponemos analizar las políticas

---

121 natalia.ricciardi@gmail.com

122 virginrubio@gmail.com

123 Paoz96@hotmail.com

lingüísticas educativas que, en el territorio argentino, se han configurado para fomentar el plurilingüismo en el sistema escolar. A su vez, desde una perspectiva crítica, resaltamos la brecha existente entre las intenciones manifestadas en la legislación y la implementación concreta en el territorio. Por último, destacamos algunas propuestas surgidas desde los espacios de formación terciario y universitario, para discutir la pertinencia del abordaje intercultural en políticas educativas que valoren el plurilingüismo en la región y que permitan un mayor entendimiento entre sus pueblos con el objetivo de combatir las desigualdades.

## Introducción

En el presente capítulo discutiremos en torno al concepto de ciudadanía regional en el marco de los procesos de integración, con el objetivo de analizar la dimensión lingüística en la construcción de una identidad regional. De esto se desprende la necesidad de reconocer y valorar el plurilingüismo de nuestra región en las políticas lingüísticas educativas dado el fuerte vínculo que existe entre la lengua, la construcción de identidades y la ciudadanía. Desde una perspectiva glotopolítica,<sup>124</sup> realizaremos un análisis crítico de los documentos europeos (Marco Común Europeo de Referencia y Abordajes Plurales) y su adopción en el contexto latinoamericano. Estos documentos orientadores han sido retomados para la enseñanza de lenguas extranjeras en la legislación lingüística educativa nacional, aunque su impacto en las escuelas ha sido escaso. Por último, presentaremos algunas iniciativas de valoración del plurilingüismo en la enseñanza de lenguas extranjeras que se vienen llevando a cabo en Argentina.

El castellano tuvo un fuerte papel en la conformación de los Estados nacionales y de la ciudadanía nacional. La enseñanza de lenguas extranjeras también tiene su correlato simbólico en la construcción de identidades y ciudadanías. Existen diferentes tendencias que entran en tensión permanentemente en los proyectos educativos que priorizan

---

124 La glotopolítica consiste en el estudio crítico de las relaciones entre sociedad y lenguaje. El estudio glotopolítico consiste en realizar un análisis político discursivo no solo de documentos oficiales que dictan medidas sobre el lenguaje sino también de las prácticas discursivas que afectan al lenguaje y sus implicaciones sociales e ideológicas. Esta corriente crítica con una impronta latinoamericana, se viene desarrollando en diferentes centros de investigación en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, a partir de los trabajos de Arnoux (2010, 2017) y Arnoux y Del Valle (2010), entre otros.

determinadas lenguas y no otras. Por un lado, una tradición europea histórica que promueve la enseñanza de las lenguas de los centros de poder que, hoy en día, se manifiesta concretamente en un monolingüismo centrado en el inglés. Esta tendencia acompaña los procesos de globalización y se asocia a una ciudadanía global. Más recientemente se proyecta, de forma incipiente, un plurilingüismo local que permitiría la construcción de un ciudadano regional, consciente de las lenguas y culturas que circulan en el territorio. Estas tendencias conviven en tensión en nuestro país porque responden a diferentes intereses, son producto de pujas de poder sobre el ideal de ciudadano argentino que la escuela secundaria busca formar.

## El concepto de ciudadanía

La discusión en torno al concepto de ciudadanía fue adquiriendo diferente repercusión en las últimas décadas. Si bien hasta hace poco tiempo el ciudadano era definido dentro de los límites de un Estado-nación, hoy se ha ampliado su alcance, constituyéndose en ciudadano regional y global que se define “en términos sociológicos, aludiendo a lazos de pertenencia y reconocimiento mutuo en colectivos identificados por preferencias extrajurisdiccionales” (Saavedra y Zárate, 2020, p.27).

En el marco de los procesos de integración regional del Cono Sur,<sup>125</sup> la discusión en torno al concepto de ciudadanía abarca la historia, las experiencias, la política, la cultura y las lenguas de los pueblos implicados. A su vez, la construcción de una ciudadanía regional es sin duda un mecanismo clave dentro del proceso de integración y representa un elemento cohesionador y creador de identidad. Sin embargo, la ciudadanía regional es también una construcción ideal que se pone a prueba en el contexto mundial actual, en el que surgen bloques y regiones como nuevos actores de la política internacional. Al mismo tiempo, se agudizan nacionalismos y políticas migratorias restrictivas, acciones paradójicas propias del mundo globalizado.

Dadas las dinámicas diversas enfrentadas por los Estados dentro de los procesos de globalización, es posible pensar al ciudadano desde

---

125 Mercado Común del Sur (Mercosur, 1991), Unión de Naciones Suramericanas (Unasur, 2008), Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac, 2010).

dos perspectivas. La primera, en la línea de pensamiento de Marshall (1950),<sup>126</sup> lo considera como poseedor de derechos y obligaciones; mientras que la segunda comprende al ciudadano como actor y poseedor de una identidad cultural que conlleva un sentimiento de pertenencia a una “comunidad imaginada”. Esta segunda visión plantea, siguiendo a Espejo y Francescon (2012), que para que un sujeto pueda ejercer derechos de ciudadanía es esencial su reconocimiento por parte de otros miembros. Esto implica compartir valores e identidades culturales, lo cual nos permite pensar que, si bien la posesión de derechos legales y deberes es fundamental, es necesario considerar el sentido de pertenencia a una comunidad como aspecto constitutivo de la ciudadanía.

La construcción de una ciudadanía regional en el Cono Sur americano, entendido como proyecto tanto de reconocimiento de derechos civiles como de construcción identitaria, nos lleva a preguntarnos sobre los límites territoriales de la “región” que nos abrazaría como ciudadanos-parte. Algunos interrogantes que nos interpelan en tanto miembros del proyecto mercosureño, orientaron la investigación llevada adelante entre 2015 y 2019 por la Cátedra Integración y Cooperación Latinoamericana de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (UNR).

¿En qué territorio nos ubicamos cuando mencionamos la región? ¿Nos pensamos como parte del Mercosur o como parte de Latinoamérica? ¿Nos identificamos como ciudadanos de ese territorio? ¿Somos sensibles a proyectos operativos del concepto ciudadanía regional? ¿Creemos en la factibilidad de construir una región más allá de las fronteras nacionales en la cual nos congreguen proyectos comunes, intereses afines, que nos convoquen a ser parte y efectivamente podamos y queramos tomar parte?

Este estudio tuvo como objetivo principal encuestar a personas que no tuvieran conocimiento profesional de los temas vinculados a la in-

---

126 Marshall define ciudadano como “aquel que en una comunidad política goza no solo de derechos civiles, derechos políticos; sino también, derechos sociales y obligaciones: La ciudadanía es un estatus otorgado a aquellos que son miembros de pleno derecho de una comunidad. Todos los que poseen el estatus son iguales con respecto a los derechos y deberes con los que está dotado el estatus. No existe un principio universal que determine cuáles deben ser esos derechos y deberes, pero las sociedades en las que la ciudadanía es una institución en desarrollo crean una imagen de una ciudadanía ideal contra la que pueda ser medido sus logros y hacia la que sus aspiraciones puedan ser dirigidas” (Marshall, 1950: 149).

tegración regional o al Mercosur. Los alumnos de la cátedra realizaron encuestas en sectores delimitados de su entorno: familiares; vecinos o cercanos a su residencia; empleados del sector público. Los resultados de la investigación sugirieron que, si bien aún queda un extenso camino por recorrer, existen bases para pensar en la construcción incipiente de una ciudadanía regional. En este sentido, se ha podido observar que, con cierta independencia de la marcha “oficial” del Mercosur, lentamente se va constituyendo un nuevo espacio de pertenencia –a la vez simbólico y material– de los actores sociales que se apropian de los avances materiales de la integración (Saavedra y Zárate, 2020).

En este “sentirse parte de” en la construcción de una ciudadanía regional, sostenemos que las lenguas juegan un papel constitutivo. Por un lado, porque la dimensión lingüística afecta directamente al establecimiento de políticas educativas y lingüísticas en la región. Por otro lado, la lengua se constituye en factor identitario en la conformación de subjetividades. En ese sentido, Arnoux afirma que

[...] nuestra integración regional, cuyos límites geográficos dependen de los progresivos acuerdos, debe construir un entramado identitario que haga posible formas de participación política, en lo cual el aprendizaje de la lengua del otro cumple una función decisiva, no solo porque permite ampliar las redes comunicativas, sino también por el juego de resonancias culturales a las que cada lengua está asociada [...]. (Arnoux, 2010, p. 20)

En el marco de las diversas políticas impulsadas por los Estados miembros del Mercosur, la enseñanza de determinadas lenguas y la desestimación de otras constituye una dimensión de la construcción de la ciudadanía que merece un análisis detallado, no solo de las acciones de planificación lingüística llevadas adelante, sino también de su impacto en la construcción de identidades colectivas.

En este sentido, los datos de un reciente relevamiento realizado a través de la encuesta “Ciudadanía regional en el Mercosur 2022” (Saavedra, 2022), respondida por 2048 personas en el marco de la cátedra previamente mencionada, incorpora las percepciones en relación con las lenguas habladas en el ámbito del Mercosur y su relación con la construcción de ciudadanía regional. La encuesta fue respondida por



un grupo de personas de entre 17 y 31 años, cuyo nivel educativo se enmarca entre los últimos niveles del ciclo secundario y el nivel terciario y universitario. Todos son ciudadanos del bloque que políticamente se reconoce como Mercosur. Los datos recogidos evidencian que, dentro de las lenguas habladas en el Mercosur, el español y el portugués son reconocidas como las de mayor uso con un 98,2% y un 86,47 % respectivamente. Sin embargo, y a pesar del lugar relegado que poseen el idioma guaraní y otras lenguas originarias (quechua, qom, mapuche, etc.) que pertenecen a la región, estas lenguas se presentan en tercer lugar, dato representado por un 63,91% de encuestados que las mencionan como lenguas del bloque. Creemos que este número da cuenta de los recientes procesos de visibilización y reivindicación de la riqueza de las lenguas, culturas y pueblos que conforman la región. Si se considera la realidad lingüística de la región en tanto *continuum* lingüístico que rompe con la idea tradicional de considerar a las lenguas dentro de los límites estatales y normativos, la presencia de un 12,64% de encuestados que consideran el *portuñol* como una de las lenguas del Mercosur representa un número a destacar. Un último dato relevante para la presente discusión es que el 50,48% de los encuestados considera que saber idioma portugués los haría sentir más partícipes del Mercosur, cifra que evidencia la importancia simbólica de esta lengua en el ámbito nacional y la necesidad de incorporarla en el sistema educativo de manera regular. Más allá del recorte local de la muestra utilizada, creemos que estos números contribuyen a la discusión sobre la importancia de la dimensión lingüística en la conformación de la ciudadanía y del plurilingüismo presente en la región como parte de las representaciones que los sujetos activan al respecto de un proceso de construcción de ciudadanía regional.

Por otro lado, como mencionamos anteriormente, de la mano del proceso de globalización iniciado en los años 90 del siglo pasado se puede proyectar un colectivo más global, sobre todo con la enorme masificación y proyección de la industria cultural en inglés en línea con las representaciones que acompañan esta lengua en tanto supuesta “lengua franca” y su imposición como lengua de las ciencias y de la tecnología. Esto conduce a la construcción identitaria de un “ciudadano global” que eclipsa otras lenguas y culturas, fuera de la anglosajona.

De acuerdo con Ollivier (2007), la lengua estructura representaciones y estereotipos que vehiculizan identidades individuales y grupa-

les: “Ella constituye el primer medio, tanto en la historia de los individuos como en la de los grupos, de distinguir el nosotros (aquellos que comprendo, que hablan la misma lengua) de los otros (aquellos que no hablan la misma lengua y que por lo tanto son diferentes)” (p.35). La lengua estructura representaciones y estereotipos que vehiculizan identidades individuales y grupales. Existe una dimensión ideológica y lingüística que atraviesa tanto los procesos de integración como los de construcción de una ciudadanía regional que trasciende los límites territoriales. Las lenguas reflejan las experiencias y formas de ver el mundo de sus hablantes, construyen subjetividades y vehiculizan sentimientos de pertenencia a la comunidad. Si entendemos la comunidad mercosureña como un bloque en el que los límites territoriales y culturales se redefinen, poniendo de manifiesto, al mismo tiempo, la necesidad de construir un sentido de pertenencia y las múltiples culturas y lenguas que circulan y entran en tensión, es necesario reconocer la necesidad de discutir el aspecto lingüístico y su pertinencia en los procesos de integración regional.

Porque la lengua desempeña una función identitaria. Como un documento de identidad, la lengua que hablamos y el modo en que la hablamos revela algo de nosotros mismos: nuestra situación cultural, social, étnica, profesional, nuestra edad, nuestro origen geográfico, etc., dice nuestra identidad, es decir, nuestra diferencia. En efecto, la identidad es fundamentalmente un fenómeno de diferenciación: solo aparece ante el otro, ante el diferente y, por lo tanto, puede variar cuando cambia el otro. De este modo, tenemos diferentes identidades cuando poseemos varias lenguas. (Calvet, 2001)

Con esto asumimos que a mayor repertorio lingüístico, un sujeto tendrá mayor apertura y consciencia de las diferentes identidades para insertarse y circular en sociedades plurilingües. Tener en cuenta los diversos procesos históricos ocurridos en los países latinoamericanos nos llevan a reconocer el carácter plurilingüe de sus sociedades, aun en aquellas que se consideran monolingües afirmándose en la institución de una única lengua oficial. En América Latina predominan dos grandes lenguas, el español y el portugués, heredadas de la colonización y una gran diversidad de variedades dialectales, y a estas se suman diferentes lenguas originarias y lenguas de inmigraciones históricas y actuales.

Entre las modificaciones sociales que implican reposicionamientos en las sociedades contemporáneas, es necesario enfrentar el reto de reconocer las diversidades culturales e identitarias que las conforman, considerándose especificidades de su diversidad cultural y lingüística para atender a demandas concretas. En este punto entendemos que, para construir una verdadera ciudadanía regional situada, inclusiva y reivindicadora de derechos para sus miembros, es necesario considerar la importancia de la enseñanza y el aprendizaje de las diversas lenguas y tener en cuenta una serie de medidas de planificación lingüística que contemplen las desigualdades presentes en el contexto latinoamericano.

En los siguientes apartados discutiremos los marcos orientadores para abordar el plurilingüismo y los enfoques metodológicos sugeridos, con especial hincapié en la interculturalidad y en la intercomprensión, para luego relevar las propuestas curriculares que han incorporado la perspectiva plurilingüe en la enseñanza de lenguas en la escuela en Argentina. No obstante lo anterior, mostraremos que el ímpetu plurilingüe muchas veces se reduce a buenas intenciones y el inglés termina predominando en las currículas.

## **El concepto de plurilingüismo**

El paradigma del plurilingüismo y el respeto por la diversidad cultural en las diferentes sociedades ha ganado cada vez más espacio en las discusiones académicas y en los documentos curriculares. El Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas (en adelante, MCER, adoptado por el Consejo de Europa, 2001), documento curricular de repercusión global, es parte de la política lingüística de la Unión Europea y sirve al principal propósito de unificar directrices para el aprendizaje, enseñanza y evaluación de lenguas en contextos formales y no formales, posibilitando el reconocimiento de los niveles de dominio de las lenguas entre los países e instituciones de la comunidad europea. Fortalecer el plurilingüismo se presenta como uno de los objetivos centrales del proyecto de política lingüística del Consejo de Europa y el MCER enfatiza en el desarrollo de la competencia plurilingüe. Esta permite que una persona expanda sus experiencias lingüísticas, no solo en diversas lenguas sino también en los diversos entornos o ámbitos socioculturales en los que se habla una misma lengua. El individuo amplía entonces su re-

repertorio lingüístico –y, por ende, cultural– lo que le permite, entre otras cosas, expresarse en una lengua a la vez que comprende otra (como el caso de las comunidades autónomas de Galicia, Cataluña, o el País Vasco en España); comprender un texto escrito en una lengua que no necesariamente domine pero que comparta rasgos con algunas de las lenguas que conoce; operar como mediador en situaciones entre individuos que no tengan una lengua común, etc.

Esta noción de competencia plurilingüe se distancia de la competencia multilingüe. Esta última se presenta como suma de competencias paralelas de varias lenguas que operan de forma autónoma, mientras que la competencia plurilingüe supone competencias translingüísticas que trascienden los ámbitos de lenguas y culturas particulares. La competencia plurilingüe se vincula a sujetos capaces de desplegar todo un repertorio de conocimientos que van más allá de los de orden lingüístico y se amplían a conocimientos de mundo y socioculturales; habilidades y estrategias de orden afectivo, intercultural, de aprendizaje y de interacción y capacidades para reconocer fortalezas, debilidades, limitaciones y potencialidades del propio ser.

El concepto de competencia plurilingüe supone una verdadera innovación en el campo de la didáctica de las lenguas. Esta competencia dotaría al individuo de la posibilidad de actuar en diferentes ámbitos, diversificar sus oportunidades de trabajo y relacionarse con otras variedades sociolingüísticas, lenguas y culturas en tanto intermediario cultural, siempre que se haya librado de estereotipos y prejuicios que pudieran dificultar la intercomprensión. El Consejo de Europa sugiere, consecuentemente, diversificar las lenguas que se ofrecen en los centros de enseñanza y en los sistemas educativos. Con este objetivo propone los “Enfoques Plurales de las Lenguas y Culturas”, en oposición a “Enfoques singulares” (Candelier *et al.*, 2003), que ponen en práctica abordajes de enseñanza y aprendizaje que implican más de una lengua y una cultura y las diversas variedades lingüísticas. Los diferentes enfoques metodológicos (Didáctica Integrada de las Lenguas, Despertar a las Lenguas, Intercomprensión de Lenguas Próximas y Abordaje Intercultural) tienen por objetivo sensibilizar a las y los estudiantes para la realidad plurilingüe de las sociedades, a través de abordajes que destaquen el valor de las lenguas en tanto bien cultural y el derecho a aprenderlas desde los sistemas formales. A su vez, se busca fomentar habilidades

que permitan formar ciudadanos inclusivos y receptivos que puedan entender la parcialidad de sus propios patrones de comportamiento y percepción de la realidad, a fin de evitar reacciones de intolerancia ante prácticas lingüísticas y culturales que difieran de las propias expectativas de conducta.

Sin embargo, desde una perspectiva glotopolítica, podemos identificar que existe una dimensión ideológica y política inherente a las relaciones interlingüísticas –y plurilingües– entre los individuos, que condiciona las interacciones y, consecuentemente, el grado de proficiencia en la(s) lengua(s) de los actores sociales involucrados. Es necesario entender que los encuentros entre lenguas y culturas, aún más aquellas que comparten un mismo espacio geopolítico, no siempre son armónicos y están atravesados por representaciones y, por ende, ideologías sociolingüísticas (Arnoux y Del Valle, 2010), que revelan relaciones conflictivas de poder. Estas ideologías, en tanto sistemas de valores sobre las lenguas y sus hablantes, provocan la asociación inmediata e inconsciente entre una cierta forma de hablar, o una lengua determinada, con una serie de características –muchas veces peyorativas cuando se trata de comunidades minorizadas– que resultan en actitudes discriminatorias hacia individuos de grupos estereotipados por el uso particular que hacen del lenguaje. Por ejemplo, el mercado de trabajo argentino no valora de la misma manera un bilingüismo español/inglés que un bilingüismo español/qom.

Hamel (2000, 2008) desarrolla y distingue tres orientaciones ideológicas que configuran las relaciones entre las lenguas, los hablantes y los Estados. La orientación monolingüe no considera la existencia o legitimidad de cualquier otra lengua que no sea la oficial en un determinado espacio geopolítico. La orientación multilingüe asume la existencia de diversas lenguas en un mismo territorio y reconoce ciertos derechos lingüísticos de las lenguas subordinadas. Sin embargo, esta orientación entiende que la diversidad es un problema que debe resolverse y que la solución sería el monolingüismo. Una tercera orientación defendida por el autor, la plurilingüe, se distancia de estas y no solo reconoce la coexistencia de varias lenguas en un mismo espacio, sino que destaca su valor positivo para el desarrollo individual y social.

Destacamos el valor del plurilingüismo como configuración ideológica y como política de Estado en la medida en que reivindica el valor

de la convivencia lingüística y cultural y fomenta el entendimiento y la ciudadanía plural. En ese sentido, las intenciones políticas del Consejo de Europa para favorecer la conciencia intercultural a través del fortalecimiento del plurilingüismo son destacables y su adopción en el contexto latinoamericano es pertinente, siempre que se refuercen, en todos los ámbitos involucrados, las discusiones y reflexiones en torno al valor simbólico de las lenguas y sus consecuencias directas en los hablantes, y se promueva el pensamiento crítico y la conciencia de la (des)igualdad de oportunidades de los diferentes grupos sociales.

Una perspectiva intercultural crítica y situada en la realidad socio-lingüística concreta de nuestra región proporcionaría las condiciones necesarias para favorecer la construcción de un proyecto social común que considere el carácter plural de nuestras comunidades en términos culturales, sociales y lingüísticos. A su vez, la intercomprensión entre lenguas próximas propone un abordaje paralelo de lenguas próximas, resaltando aquellos aspectos más tangibles de pertenencia a una misma familia. Este abordaje didáctico tiene, de acuerdo con Escudé y Calvo del Olmo (2019), la ventaja de que cada interlocutor pueda usar su propia lengua sin imponerla al otro, en una relación potencialmente simétrica. Esta perspectiva intercultural e intercomprensiva puede ser promisoria para la enseñanza de lenguas en nuestro continente ya que, por un lado, permite abordar las dos grandes lenguas próximas predominantes, el español y el portugués, y por otro, sensibilizar sobre las lenguas indígenas y de inmigración muchas veces compartidas por diferentes Estados nacionales de la región.

## **El contexto latinoamericano y las iniciativas para el plurilingüismo en las escuelas argentinas**

Entendemos las políticas lingüísticas como el conjunto de decisiones sobre las lenguas y la sociedad adoptadas e implementadas desde el Estado con el objetivo de organizar la vida lingüística de una nación, tales como definir la o las lenguas oficiales e instrumentar los recursos para garantizar su uso a través del sistema escolar, restringir el uso de otras, o difundir la enseñanza de ciertas lenguas extranjeras y no otras (Bein *et al.*, 2011). La conformación de integraciones regionales entre los países latinoamericanos –Mercosur, Unasur, CELAC– en tanto proyectos polí-

ticos, buscaron ir más allá de los acuerdos comerciales y fomentaron una integración identitaria. En Argentina, la Ley de Educación Nacional (2006) contempló al Mercosur como contenido obligatorio y asumió una perspectiva latinoamericana para la enseñanza formal. Asociadas a estas iniciativas, se sancionaron las leyes de oferta obligatoria de español en la escuela secundaria en Brasil (Ley n.º 11.161/2005-2017)<sup>127</sup> y de portugués en la escuela secundaria en Argentina (Ley n.º 26.468/2009). Si bien estas acciones tienden a la integración de los países miembros del Mercosur en torno a una política del lenguaje que fomente un bilingüismo receptivo en español y portugués sin recurrir al inglés como lengua de comunicación, es necesario realizar algunas consideraciones.

Históricamente Argentina se ha percibido a sí misma como una nación monolingüe.<sup>128</sup> No obstante, existe hoy consenso entre lingüistas y pedagogos en reconocer la diversidad lingüística como un fenómeno social vital en nuestro país (Unamuno, 2012). Con respecto a las políticas educativas en Argentina, en especial en relación con la enseñanza de lenguas en los últimos treinta años, en la década del 90 del siglo XX se inició un proceso de renovación curricular y se potenció la enseñanza temprana de lenguas extranjeras, incluyéndolas desde el segundo ciclo del nivel primario de la antigua Educación General Básica (EGB). En el año 1998, el Consejo Federal de Cultura y Educación aprobó el Acuerdo-Marco N° 15 para la Enseñanza de Lenguas, pero atribuyó un lugar de supremacía al inglés. “Esta lengua está presente en las tres alternativas disponibles y el resto de los idiomas se menciona bajo un opaco ‘Otra’ (Mórtola y Montserrat, 2018a). En 2006 se aprobó la Ley de Educación Nacional N° 26.206 (en adelante, LEN, 2006), que pone en igualdad de condiciones a todas las lenguas extranjeras. Sin embargo, en los objetivos de la educación secundaria solo se estipula “comprender y expresarse en una lengua extranjera” (inciso d, art. 30). Al ser obligatoria una única lengua extranjera, esta termina siendo el inglés. No obstante, en 2009

---

127 En Brasil, durante la primera década del siglo XXI se incluyó el español en diferentes programas del gobierno nacional y se fomentó su implementación en las escuelas por medio de programas nacionales (Rubio Scola, 2019). Sin embargo, en 2016, el gobierno provisorio de Temer aplicó una reforma de la educación que, entre otras medidas, dejó sin valor la ley de oferta obligatoria de español y estipuló la obligatoriedad del inglés. El español sigue vigente como disciplina en muchas escuelas secundarias gracias a los esfuerzos de los docentes y estudiantes que se han movilizado a partir de la consigna #FicaEspanhol (¡El español se queda!) y han logrado sancionar la ley de español como ley estadual en diferentes estados de Brasil.

128 La autopercepción de la sociedad argentina como monolingüe tiene sus raíces en los procesos independentistas en el siglo XIX y los intentos de castellanización masiva con la llegada de inmigrantes de diferentes orígenes en la primera mitad del siglo XX (Di Tullio, 2010).

se sancionó la Ley de oferta obligatoria de portugués (Ley N° 26.468) en las escuelas secundarias y desde la primaria en el caso de provincias fronterizas con Brasil. Las escuelas deben ofrecer el idioma de forma obligatoria pero la elección de cursarlo es optativa para el estudiantado.

A pesar de que su plazo de implementación era hasta el 2016, la ley de portugués tuvo escaso impacto incluso en los propios documentos ministeriales. Los Núcleos de Aprendizajes Prioritarios (NAP) de Lenguas Extranjeras del Ministerio de Educación de la Nación elaborados en 2012, a pesar de asumir un abordaje plurilingüe e intercultural, no contemplaron el estatuto de obligatoriedad de la oferta de esta lengua y, actualmente, pocas escuelas presentan la opción del portugués como lengua extranjera. Muy a pesar de lo declarado en las leyes y lineamientos, el inglés es la lengua predominante en los espacios de formación educativa, situación que se da también en el resto de Latinoamérica (Montserrat y Mórtola, 2018b). La imposición y naturalización del inglés como “la lengua franca” y, en la mayoría de las escuelas como única lengua extranjera, dificulta el desarrollo de proyectos que contemplen el plurilingüismo y fomenten la inclusión, reconocimiento y enseñanza de lenguas originarias y lenguas de inmigración en los sistemas educativos (Rubio Scola, 2020).

En 2011, el Consejo Federal de Educación, mediante la Resolución N°137/11 (Ministerio de Educación de la Nación, 2011), define las orientaciones del nivel secundario, entre ellas, el Bachiller en Lenguas. Fue el único documento ministerial que incorporó la enseñanza de portugués en un taller optativo de por lo menos un año. Cabe destacar que en total las orientaciones son siete<sup>129</sup> y las jurisdicciones no están obligadas a ofrecerlas a todas. De esta forma, hay provincias como la provincia de Santa Fe que no incluyó en sus escuelas públicas la orientación en Lenguas (como veremos más adelante).

Por otro lado, en el mismo año, el Ministerio de Educación elaboró otro documento con indicaciones sobre la política lingüística educativa en Lenguas Extranjeras –entre otras disciplinas– llamado *Proyecto mejora para la formación inicial de profesores para el nivel secundario*, difundido por el Instituto Nacional de Formación Docente y la Secretaria

---

129 Ciencias Naturales, Ciencias Sociales, Comunicación, Economía y Administración, Educación Física, Arte y Lenguas.



ría de Políticas Universitarias. El documento se propone el objetivo de describir las competencias que el docente de cada área debe poseer. La propuesta desarrollada para Lenguas Extranjeras (Ministerio de Educación de la Nación, 2010) está compuesta por cuatro núcleos: Aprendizaje, Ciudadanía, Interculturalidad y Prácticas Discursivas. El documento tiene una perspectiva regional de políticas lingüísticas ya que apunta a formar docentes que conozcan la situación de estas en los países latinoamericanos e incentiva propuestas pedagógicas plurilingües e intercomprensivas. Sin embargo, las lenguas extranjeras son abordadas de forma general, francés, inglés, italiano y portugués, sin considerar la especificidad de cada una ni del portugués con el estatus de lengua regional y de oferta obligatoria que le otorgaba la ley nacional. Como es posible apreciar, existe un compromiso manifiesto por incluir diferentes lenguas y otorgarle en diferentes medidas un estatuto especial al portugués, aunque esto pocas veces queda plasmado en la realidad.

Es necesario destacar, sin embargo, algunas acciones concretas llevadas a cabo desde el Estado para fomentar el plurilingüismo y el enfoque intercultural. Con respecto a este último, desde 2006 se oficializa la modalidad de Educación Intercultural Bilingüe (EIB) en el sistema educativo nacional como una de las ocho modalidades reconocidas junto a los tres niveles de educación obligatoria (Inicial, Primaria y Secundaria) y el Nivel de Educación Superior (LEN de 2006, Cap. IX, arts. 52 a 54) a partir del reconocimiento del derecho a la educación bilingüe de las poblaciones indígenas. Es importante señalar que esta modalidad de Educación Intercultural Bilingüe solo se direcciona a escuelas periféricas, cuya población no tiene el español como lengua materna. En este punto entendemos que la perspectiva intercultural debería ir más allá y ser transversal para poder concientizar y sensibilizar a toda la población sobre la diversidad lingüística del territorio. Así y todo destacamos la concreción de esta política en materiales didácticos del Ministerio de Educación de la Nación que adoptan este abordaje, como es el cuadernillo *Lengua* (Unamuno, 2011) para la secundaria. Este material busca romper con el tradicional monolingüismo de la clase de Lengua y Literatura centrado en el español.

Otra iniciativa nacional en la que se involucran las Lenguas Extranjeras es la ampliación de la jornada en las escuelas primarias argentinas (LEN, 2006). La Resolución N°134/11 del Consejo Federal de Educación

resuelve implementar propuestas pedagógicas de Jornada extendida y /o completa para favorecer y diversificar las experiencias educativas de los y las estudiantes.

[...] con un encuadre curricular que promueva el equilibrio entre las ciencias, la cultura, los juegos, la tecnología y lo artístico [contemplando] los saberes que la escuela ha transmitido históricamente y los que conforman el universo cultural de la contemporaneidad (TIC, disciplinas artísticas, **otras lenguas**). (Res. N°134/11, Anexo 1, resaltado nuestro).

Esta propuesta pedagógica, así como las iniciativas nacionales sobre las lenguas extranjeras en general y el portugués en particular, han tenido diferente impacto en el territorio nacional. Esta heterogeneidad se debe, principalmente, a que las escuelas dependen de jurisdicciones provinciales y Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) con autonomía para sancionar sus propias leyes e implementar las medidas de forma federal. Esto complejiza la implementación de las medidas nacionales. Con el objetivo de ilustrar las desiguales iniciativas plurilingües, tomamos el caso de cuatro jurisdicciones argentinas –CABA, Provincia de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe– a partir de sus legislaciones. Acceder a los datos sobre qué lenguas efectivamente se enseñan en las escuelas es difícil dado que existen diferentes opciones para incluirlas de forma curricular o extracurricular. Además, como veremos en la legislación y diseños curriculares, estas suelen ser denominadas “lenguas extranjeras”, “lenguas adicionales” o incluso “lenguas”, sin especificar concretamente qué lengua se incluye efectivamente en el currículum. Incluso, esta terminología puede llegar a incluir una gran diversidad de lenguas, desde la lengua de señas argentina o lenguas presentes en el territorio por diferentes tipos de inmigraciones internas y/o externas o lenguas extranjeras.

### ***Ciudad Autónoma de Buenos Aires***

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) funciona desde 2001 el Programa de Escuelas de Modalidad Plurilingüe<sup>130</sup> en 26 escuelas primarias públicas, una por distrito escolar. Los estudiantes tienen, a partir de primer grado, ocho horas semanales de clases de

---

130 “Modalidad plurilingües”, <https://www.buenosaires.gov.ar/educacion/estudiantes/modalidad-plurilingues>, Consultado el 16/04/2022.

lengua extranjera. Desde cuarto grado, se incorpora la enseñanza de una segunda lengua extranjera con una carga horaria de tres y cuatro horas semanales. Combinadas de diferentes maneras según la escuela, las lenguas que se enseñan son: francés, inglés, italiano y portugués. En las otras escuelas inglés es obligatorio desde primer grado desde el año 2009. El jefe de gobierno de la ciudad destacaba la presencia del inglés entre los avances de la jornada ampliada, que fue extendida a las escuelas medias, “todos los alumnos de escuelas públicas de la Ciudad tienen inglés de Primero a Séptimo grado”.<sup>131</sup> Es necesario destacar que solo tienen portugués las escuelas plurilingües. En 2022, se crearon seis escuelas públicas bilingües en escuelas de jornada completa con inglés como lengua extranjera. Se prevé la enseñanza de Ciencias Sociales, Arte y Música en esa lengua. Una particularidad de la Ciudad de Buenos Aires es que, a la tradicional oferta de idiomas enseñados en la escuela, se agregó la enseñanza de chino mandarín, incluso la ciudad cuenta con Escuelas Públicas Bilingües Argentino-China (Sartori, 2019).

Respecto al nivel secundario, según la “Guía con información útil para las familias” publicada en 2021, existen 14 Escuelas Normales Superiores, entre las cuales cinco son escuelas Lenguas Vivas (LV),<sup>132</sup> con intensificación en lenguas extranjeras, y cuatro de ellas son escuelas con orientación en Lenguas, donde se ofrece la modalidad bilingüe que se imparte en jornada completa. En el sitio web de la Ciudad de Buenos Aires,<sup>133</sup> donde se pueden descargar los diseños curriculares de lenguas extranjeras (denominadas “lenguas adicionales”) elaborados en el 2015, está destacado el papel del inglés a través de un documento específico para esta lengua, “Herramientas para la gestión curricular en áreas estratégicas: Inglés en el Nivel Secundario” (Dirección General de Planeamiento Educativo, 2021). En este se asume al inglés como “lengua franca”: “Un aspecto central en este sentido, es el renovado interés en el aprendizaje de las lenguas globales por parte de la población, con particular referencia al inglés dada su preponderancia en el mundo como lingua franca” (2021, p. 5). Además, se elaboró un docu-

131 “Rodríguez Larreta presentó el Plan de Transformación Educativa en la Ciudad”, <https://www.buenosaires.gob.ar/noticias/horacio-rodriguez-larreta-presento-el-plan-de-transformacion-educativa>. Consultado el 15/06/2022.

132 Escuelas especializadas en Lenguas Extranjeras.

133 “Idiomas en Media”, <https://www.buenosaires.gob.ar/educacion/idiomas/idiomas-en-media>. Consultado el 23/05/2022

mento de articulación de los niveles propuestos en el diseño curricular con sus equivalencias en la nivelación propuesta por el MCER (Consejo de Europa, 2001).

### ***Provincia de Buenos Aires***

En la legislación lingüística de la Provincia de Buenos Aires, en la escuela primaria en los diseños curriculares de 2006 y en la documentación más actual de 2019 y 2020, el inglés también ocupa un lugar destacado. “Lengua extranjera” es utilizado en singular y se alterna con “inglés” como si fueran sinónimos. Inglés es obligatorio en 4to, 5to y 6to año de la escuela primaria y en los seis años de la escuela secundaria. La provincia de Buenos Aires resolvió implementar la jornada ampliada en el tercer ciclo de lo que era el EGB (7°, 8° y 9° año) a través de la resolución n.º 2817 de 2004. Actualmente se implementa en el 4to, 5to y 6to año de la escuela primaria y en los seis años de la escuela secundaria. A pesar de que en el documento figuren “otras lenguas”, la única lengua que se menciona es el inglés. En un documento más reciente, “La enseñanza de inglés a niñas y niños en la escuela primaria (2021)”, se hace referencia al inglés como la “segunda lengua” de lxs niñxs.

El Marco Curricular Referencial (Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, 2019) propone establecer una base común a partir de un diagnóstico realizado en la provincia. En este marco la ciudadanía democrática es entendida como “la capacidad de comprometerse como ciudadanos nacionales y globales, de analizar las implicancias de las propias acciones e intervenir de manera responsable para contribuir al bienestar de uno mismo y de los otros” (2019, p.35). En este documento, cuando se aborda el contenido de las lenguas extranjeras, se lo hace de forma muy general sin distinguir de qué lenguas se trata. Los contenidos de “lengua extranjera” (en singular) se encuentran muy vinculados a los entornos virtuales y desarrollo de TIC. Podemos identificar la relación entre una ciudadanía global, el inglés y la informática. Así, en las escuelas públicas primarias y secundarias bonaerenses, la principal oferta es la de inglés y las otras lenguas extranjeras quedaron reducidas a las escuelas secundarias que adoptaron la orientación en Lenguas.

Otro documento publicado recientemente de la Dirección provincial de educación secundaria dirección de educación especial (2017) es “Escuelas secundarias plurilingües: lengua de señas argentina (LSA), español, lenguas extranjeras en la Provincia de Buenos Aires”. En este se destaca el papel de la lengua de señas en tanto lengua materna de lxs estudiantes sordxs y el español como lengua segunda en escuelas secundarias que se denominan “plurilingües: LSA, español, lenguas extranjeras”. En el documento se enfatiza en la LSA pero no se especifica sobre las lenguas extranjeras. Busca establecer una concordancia entre las escuelas con orientación en lenguas y las escuelas propuestas en el documento con un bilingüismo LSA-español.

### ***Provincia de Córdoba***

En 2010, el Ministerio de Educación de la provincia de Córdoba incorporó la jornada extendida en el segundo ciclo de la escuela primaria. El documento publicado en 2011 destaca:

La Jornada Extendida es una ocasión para repensar la organización escolar en tanto implica extender los espacios curriculares con materias como **inglés** y nuevas tecnologías así como agregar actividades culturales, artísticas y deportivas a través de los campos de Literatura y Tic, Ciencias Naturales, **Lengua extranjera/ Inglés**, Educación Física y Expresiones Artísticas y Culturales que, como se sabe, ensanchan el derecho a la educación de las franjas sociales más desposeídas. (Ministerio de Educación de la Provincia de Córdoba, 2011, p.2, resaltado nuestro)

De esta manera, identificamos cómo se prioriza el inglés desde el nivel primario. El inglés se incorporó desde cuarto grado. El desarrollo curricular de la provincia de Córdoba establece lo siguiente: “Dentro de la trayectoria de las transformaciones educativas desde el año 1993 hasta la nueva Ley de Educación Nacional, el idioma inglés forma parte de la currícula oficial y se enmarca como una lengua de comunicación internacional”.<sup>134</sup> Se reafirma la relación naturalizada entre la lengua inglesa y su proyección internacional.

---

134 Desarrollo Curricular, Provincia de Córdoba. [https://www.igualdadycalidadcba.gov.ar/SIPEC-CBA/PolCurriculares/DesCurricular/LyC\\_LenguasEyOLenguas.php#gsc.tab=0](https://www.igualdadycalidadcba.gov.ar/SIPEC-CBA/PolCurriculares/DesCurricular/LyC_LenguasEyOLenguas.php#gsc.tab=0) . Consultado el 15/06/2022.

No obstante, en el nivel secundario, diferentes escuelas incluyeron el bachiller en lenguas, destacándose la incorporación del portugués. En el mapa curricular de esta orientación, además del inglés, se incorporaron dos lenguas adicionales (A y B) y Espacios de Opción Institucional. Estos pueden consistir en una lengua adicional C, Estudios Interculturales en Lenguas, Intercomprensión en Lenguas, Comunicación, Cultura y Sociedad o Tecnologías de La Información y la Comunicación. Las escuelas con el Ciclo Orientado en Lenguas desarrollaron una oferta con diferentes lenguas y diferentes enfoques didácticos como es el caso de la intercomprensión de forma transversal (Pérez, 2017).

### ***Provincia de Santa Fe***

La provincia de Santa Fe aún no sancionó su propia ley de educación provincial en función de las normativas pautadas por la LEN, 2006,<sup>135</sup> pero sí actualizó los diseños curriculares en base a esta nueva ley. Una propuesta de ley de educación provincial obtuvo media sanción en el año 2018, antes del cambio de gobierno, y en ella, al igual que en la LEN, solo se contemplaba la enseñanza de una única lengua extranjera en la educación secundaria: “Optimizar las competencias lingüísticas, orales y escritas, de la lengua española y la comprensión y expresión en una lengua extranjera” (art. 35, inciso D). Es necesario resaltar que la provincia sancionó una ley 11.531 (1998) que preveía la enseñanza de varias lenguas en simultaneidad desde el tercer ciclo de la EGB. Sin embargo, esta ley fue modificada por decreto ya que al contrario de las actuales perspectivas plurilingües y de los abordajes plurales de las lenguas, se consideraba que enseñar varias lenguas extranjeras en simultaneidad “no garantiza el aprendizaje de ninguna”. Además, entre los argumentos en contra de la simultaneidad, se establecía un orden de prioridades para la enseñanza de lenguas acordes a la realidad local. En primer lugar figuraba el inglés como “lengua de comunicación internacional” y “lengua de acceso al mundo plurilingüe”. En segundo lugar, figuraba el portugués por “una demanda geopolítica real” y por último, el francés y el italiano. La modificación por decreto alteró la conjunción “y” que implicaba la simultaneidad, “inglés, francés, italiano y portugués”, por la conjunción “o” que terminó privilegiando al inglés. De esta manera en Santa Fe, desde 1998 se enseñan dos horas cátedra de inglés de forma curricular desde séptimo grado.

---

135 El campo educativo de la provincia de Santa Fe está regulado por la ley N°3554 de agosto de 1949 en forma continua hasta nuestros días (Gimenez y Maina, 2020),

La jornada ampliada (denominación de la jornada extendida en Santa Fe) se inició en 2013. El texto de la resolución provincial para la jornada extendida menciona y promociona una única lengua extranjera, inglés. Así, solo se abrieron escalafones para esa lengua.<sup>136</sup> Además, es necesario destacar que en la provincia de Santa Fe ninguna escuela pública implementó la orientación en lenguas; solo hay dos escuelas privadas con esta modalidad. Salvo algunas excepciones de colegios públicos que tradicionalmente han ofrecido diferentes lenguas extranjeras, la oferta de lenguas extranjeras en Santa Fe es escasa. Dado el atraso de esta provincia en la implementación de las lenguas extranjeras en escuelas públicas se ha conformado un colectivo de docentes de Santa Fe (“DocentesLE SantaFe”)<sup>137</sup> que vienen organizando reuniones con funcionarios públicos, asambleas entre docentes de las diferentes lenguas extranjeras y conversatorios con docentes e investigadores para actuar de forma concreta sobre esta realidad. Proponen al gobierno de Santa Fe la creación de un ente para acompañar las medidas en lenguas extranjeras, dado que estas suelen quedar en manos de los directivos de las escuelas. Además, el colectivo de docentes reafirma el valor formativo de las lenguas extranjeras y reivindica considerar en las propuestas curriculares la oferta de lenguas extranjeras en las escuelas como un derecho.

En resumen, siendo que la LEN solo establece la obligatoriedad de una única lengua extranjera, la lengua que será privilegiada es el inglés y las otras lenguas extranjeras en escuelas públicas que no cuentan con una tradición de enseñanza de lenguas se verán reducidas a aquellas pocas escuelas que implementen la orientación en lenguas, como vimos que sucede en Ciudad de Buenos Aires, en la provincia de Buenos Aires y en Córdoba. En muchos casos, el lugar marginal que ocupan las lenguas extranjeras posiciona en un lugar hegemónico al inglés junto con las nuevas tecnologías, asociando esta lengua con el proceso globalizador. Además, no podemos dejar de señalar la omisión generalizada a la ley nacional de oferta de portugués.

---

136 Esta omisión fue advertida al MPSF en expediente N° 00416-0172677-1 de octubre de 2015.

137 “DocentesLE Sante”, <https://www.facebook.com/DocentesLESantaFe>; “Aprender idiomas: un derecho que avanza en el mundo, pero se demora en Santa Fe”.

[https://www.ellitoral.com/educacion/aprender-idiomas-derecho-avanza-mundo-demora-santa-fe\\_0\\_Qgh-Fw0Nuxq.html](https://www.ellitoral.com/educacion/aprender-idiomas-derecho-avanza-mundo-demora-santa-fe_0_Qgh-Fw0Nuxq.html). Consultado el 15/06/2022.

## Algunas acciones para el plurilingüismo y la integración en la educación superior

A pesar de la ya señalada distancia entre las intenciones manifiestas en la legislación y las acciones concretas para fomentar la pedagogía del plurilingüismo y la interculturalidad, además de las acciones destacadas supra, existieron otras iniciativas desde los espacios de formación universitaria y terciaria que tendieron a fomentar acciones concretas de implementación en los espacios de formación. Nos concentramos, en este artículo, en algunas experiencias puntuales a modo de ejemplo, y destacamos que también existen otros proyectos en el territorio argentino para fomentar el plurilingüismo y el enfoque intercultural.

Desde 1991, la Asociación de Universidades Grupo Montevideo (AUGM), conformada por instituciones públicas autónomas de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, trabaja para fortalecer los lazos de solidaridad regional a través de programas de cooperación científica, tecnológica, cultural y educativa. Dentro de esta Asociación se conforma, en 2006, el núcleo *Portugués y Español como Lenguas Segundas y Extranjeras* (PELSE) que reúne 17 universidades de la región, con el objetivo de abordar en forma conjunta proyectos de formación docente, certificación de estas lenguas y movilidad de estudiantes y docentes. A través del Programa de Movilidad del Mercosur, en los últimos años el núcleo ha desarrollado una serie de acciones para fortalecer los lazos de colaboración interuniversitaria entre los países de la región entre las que destacamos el Programa de Asistentes de Idiomas (PAI), que fomenta la movilidad estudiantil y el reconocimiento curricular de prácticas de intercambio interlingüístico y académico. Además, es importante destacar el núcleo *Educación para la integración*, que incluye dos programas específicos, Políticas Educativas y Política Lingüística. A su vez, los programas de movilidad docente y estudiantil entre las universidades del grupo AUGM han contribuido para acentuar investigación y docencia con perspectiva regional.

En 2015, en el marco del Programa de Apoyo al Sector Educativo del Mercosur (PASEM), se publica *Español y portugués: vectores de integración regional. Aportes para la construcción de una política de formación docente* (Nández Britos y Varela, 2015), estudio que releva y



sistematiza la información sobre el estado de la enseñanza y la formación docente del portugués y el español como lenguas del Mercosur.

En Uruguay, la Universidad de la República (UdelaR) desarrolla, desde 2002, diferentes programas desde la didáctica del plurilingüismo a través del abordaje de Intercomprensión de Lenguas. Se trata de proyectos que buscan desarrollar la comprensión lectora en lenguas neolatinas en entornos virtuales y semipresenciales (TEXTON I y II) y el acceso a las lenguas extranjeras en la universidad (LEXUR) y programas de gamificación interlingüística portugués-español (LIMBO). En 2015 se desarrollaron las Primeras Jornadas de Introducción a la Intercomprensión en Lenguas Extranjeras en Uruguay para docentes de todos los subsistemas educativos. De 2016 a 2021 se ha llevado a cabo el proyecto LALIC (Lecturas sobre América Latina en Intercomprensión) que busca constituir un corpus de ensayos y narraciones en francés y portugués (con proyección a otras lenguas) que aborden problemáticas comunes desde un pensamiento crítico desde y sobre América Latina (Masello, 2018)

Desde su fundación en 2010, la Universidad Federal de Integración Latinoamericana (Unila), localizada en la frontera entre Puerto Iguazú (Argentina), Foz do Iguazú (Brasil) y Ciudad del Este (Paraguay), recibe estudiantes de diversos países y ámbitos socioculturales fomentando la interdisciplinariedad, el bilingüismo y la integración desde una perspectiva descolonizadora. A partir de la observación de las dinámicas en ámbitos académicos plurilingües (tales como congresos, encuentros, conferencias y cursos de formación) se llevaron adelante investigaciones asumiendo el bilingüismo y la interculturalidad como ejes para la integración en este espacio académico constitutivamente bilingüe. A pesar de constatar una falta de lineamientos específicos por parte de la institución que regulen el uso administrativo y académico de las lenguas, lo cual genera ciertas dificultades en las interacciones, los estudios realizados destacan la intercomprensión como instrumento de comunicación y transmisión de saberes (Calvo del Olmo, 2021)

Desde la década del 90, el equipo InterRom de la Facultad de Lenguas de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC) investiga los alcances de la implementación de los Enfoques Plurales en la escuela secundaria, focalizando en el desarrollo de capacidades lingüístico-discursivas e interculturales en español, francés, italiano y portugués. El proyecto

presentado en la Secretaría de Ciencia y Tecnología de la Universidad Nacional de Córdoba se propuso incorporar la perspectiva plurilingüe e intercultural en el nivel secundario mediante el diseño de materiales didácticos (Marchiaro y Matias, 2015). Estas iniciativas, como mencionamos anteriormente, lograron que este abordaje didáctico se incorpore de forma curricular en la modalidad en Lenguas.

En el año 2016 surge una iniciativa de capacitación docente en Jornada Ampliada desde el Instituto de Educación Superior N° 28 (IES28) Olga Cosettini de Rosario, llevada adelante por docentes de los profesorados de inglés y francés. La propuesta se basó en un análisis crítico de los documentos curriculares y resoluciones provinciales y de los posibles enfoques didácticos que permitieran desarrollar propuestas plurilingües y de reflexión intercultural, y fomentó la participación de docentes de diversas lenguas e instituciones (públicas y privadas, universitarias y terciarias). La formación se materializó en una publicación en la *Revista Intersecciones* (Canello y Saluzzo, 2016) que reunió propuestas didácticas concretas para la implementación de Jornada Ampliada en escuelas de la provincia y diversificaba la oferta de lenguas extranjeras.<sup>138</sup>

Desde la Universidad Nacional de Rosario se llevó adelante, durante 2018 y 2019, el proyecto “Portugués e Integración” perteneciente a la Convocatoria 2017 de “Compromiso Social Universitario” de la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación de la Nación (Ricciardi *et al*, 2020). Enmarcado en las carreras de portugués (Profesorado, Licenciatura y Traductorado) de la Escuela de Lenguas de la UNR el proyecto, que adoptó la perspectiva intercultural, se conformó con estudiantes y profesores de diferentes disciplinas y carreras (Relaciones Internacionales, Ciencias de la Educación, Estudios Culturales, Agronomía y Letras), y se propuso intervenir en el territorio a través de un Taller de Portugués Intercultural en una escuela secundaria de gestión social de la ciudad. Con el objetivo principal de visibilizar la problemática de la ausencia del portugués en la currícula de la escuela secundaria argentina y su vínculo con la identidad latinoamericana, el proyecto se propuso, además del dictado del taller, generar conciencia sobre la problemática de la integración regional. El proyecto tiene continuidad

---

138 Se trata de cuatro propuestas que contemplan la incorporación de, al menos, dos lenguas extranjeras diferentes desde una perspectiva intercultural y la integración de los distintos espacios curriculares: “Feria de Panes”; “Feria de EcoArte”; “¿A qué jugamos en el recreo?” y “El carnaval en la escuela”.

y ha ampliado sus objetivos hacia la realidad del plurilingüismo y los procesos migratorios en la ciudad de Rosario, denominándose “Lenguas e Integración”, cuyo objetivo es promover el intercambio entre las comunidades inmigrantes de la ciudad y los ciudadanos de la región a través de la enseñanza de las lenguas y las culturas desde una perspectiva intercultural. Desde inicios de 2021, en el marco de este proyecto de extensión se implementó, por un lado, el Programa de Enseñanza de Lenguas para la Inclusión Ciudadana a la comunidad haitiana y, por otro lado, referentes de esta comunidad dictan talleres abiertos a la ciudadanía de lengua *kreyòl* y cultura haitiana a partir de agosto de 2022.

Proyectos de esta índole, surgidos desde los espacios de extensión universitaria, podrían impulsar la incorporación de propuestas concretas para el desarrollo de un plurilingüismo situado en el territorio.

## **Consideraciones finales**

En este artículo discutimos el concepto de ciudadanía primeramente desde la perspectiva más amplia que refiere a los ciudadanos como sujetos de derechos y obligaciones. También, incorporamos la perspectiva identitaria en la cual se considera al ciudadano como perteneciente a una comunidad imaginada. A fin de considerar la existencia de una ciudadanía regional entendemos que debemos ir más allá del concepto en términos de derechos, para lo cual es necesario desarrollar y poner en práctica valores cívicos propios de una sociedad solidaria y democrática que fomente no solo la integración comercial y legal, sino también la integración identitaria y cultural. Desde estas perspectivas, el reto de las sociedades multiculturales es construir la ciudadanía considerando la diversidad étnica y cultural desde una perspectiva intercultural.

Para ello, destacamos la necesidad, en América Latina, de fomentar políticas lingüísticas que tiendan a la enseñanza de sus dos lenguas principales, el español y el portugués, como lenguas de integración regional. A su vez, es necesario revalorizar las lenguas territoriales (lenguas originarias y de inmigración) así como considerar la pluralidad de manifestaciones lingüísticas y culturales del español y del portugués en sus diferentes variedades diatópicas. Por último, no se pueden desconsiderar las lenguas de inmigración europea (italiano y sus dialectos, fran-

cés, etc.), ni lenguas provenientes de la inmigración africana y oriental. Recordemos que nuestra región se caracteriza por un desarrollo histórico que multiplicó las expresiones culturales y lingüísticas emanadas de los distintos pueblos originarios presentes antes de la conquista y por la fusión de otras culturas provenientes de inmigraciones posteriores. Entendemos que esta pluralidad de expresiones humanas posee una riqueza y un valor que aún hoy no es reconocido en toda su dimensión a pesar de que, como muestran los resultados de la encuesta presentada, se vislumbra una incipiente conciencia del pluralismo cultural y lingüístico que constituye nuestra región.

Con respecto a las propuestas curriculares que fomentan el plurilingüismo en Argentina, a pesar de la distancia existente entre estas y la falta de concreción en los espacios educativos formales, sobre todo en el silenciamiento de la Ley de portugués, se pueden destacar medidas promisorias como son las escuelas con orientación en lenguas, las escuelas plurilingües de la Ciudad de Buenos Aires y la inclusión de la intercomprensión en las escuelas con orientación en Lenguas de la provincia de Córdoba.

Si bien reconocemos el hito que representa el MCER y sus reflexiones en torno al plurilingüismo y los enfoques didácticos plurales, reivindicamos nuestro lugar de enunciación latinoamericano con una mirada situada en las problemáticas regionales. Una adopción acrítica del MCER en el contexto educativo latinoamericano merece algunas consideraciones y reflexiones en clave del reconocimiento de las diferentes coyunturas histórico-políticas de los continentes europeo y americano, si se tiene en cuenta que la propia constitución de los Estados presentó características diferentes según la lengua que sirvió de elemento identitario y de constitución subjetiva de la población. En América Latina, “[...] construir todo el aparato del Estado en castellano implicó producir la más radical exclusión del mundo indígena a participar en las decisiones de la nación. [...] Desde la colonia, las diferencias lingüísticas y culturales han continuado jerarquizadas” (Vich, 2021, p. 96). Esto nos lleva a cuestionar la adopción de un marco de referencia pensado desde las propias epistemologías que reproducen patrones de dominación social y se desentienden de saberes y lenguas en proceso de legitimación (como las lenguas originarias latinoamericanas), dada su propia gestación en el contexto europeo. No se trata aquí de cuestionar al MCER o

su concepción de plurilingüismo, sino de repensar su adopción en un contexto para el cual, por ejemplo, existe traducción solo para lenguas hegemónicas presentes en el continente americano (español, portugués, francés e inglés).

En este sentido, destacamos iniciativas de docentes investigadores que buscan desarrollar un marco de referencia propio para el ciudadano latinoamericano.<sup>139</sup> Es posible observar que, como parte de este proyecto situado, se proponen descriptores de nivel que se distancian del MCER para los exámenes de certificación de dominio de español y portugués en la región. Aun así, como observa Ricciardi (2022), tanto los descriptores de nivel de los exámenes como los trabajos académicos que desarrollan y describen el constructo teórico en el que se apoyan,<sup>140</sup> aun no constituyen en sí un marco de referencia para la enseñanza, aprendizaje y evaluación de lenguas del continente. Reiteramos la necesidad de trabajar en la construcción de un marco de referencia creativo, representativo y reivindicatorio que considere los paradigmas de conocimiento tradicionales pero que incorpore también un paradigma crítico y descolonial que contribuya con el reconocimiento de la diversidad lingüística y cultural. Ello implica la visibilización y valoración de las culturas y lenguas históricamente subalternizadas a la vez que debe reflexionarse sobre las particularidades de estas lenguas a fin de proponer descriptores de nivel y de dominio en lenguas originarias que tengan en cuenta sus especificidades. En este sentido, es necesario contar con la participación activa de diferentes sectores e instituciones, prescindiendo de la exclusividad de la intervención de las academias de lenguas.

Las tensiones que acompañan las decisiones sobre las lenguas a ser implementadas en la escuela media son indisociables de las representaciones de ciudadanía que se sostienen y defienden desde los Estados, que se debaten entre acompañar la tendencia capitalista de conformación de ciudadanos globales que poseen el inglés como “lengua fran-

139 “Reunión CELU y Celpe-Bras: en busca de un marco lingüístico regional para América del Sur”. Recuperado de: <https://www.celu.edu.ar/en/node/193>

140 Nos referimos, entre otros, a las publicaciones: Schlatter, M., Scaramucci, M., Prati, S., y Acuña, L. (2008). Celpe-Bras and CELU proficiency exams: implementation, characteristics and impacts of the exams on Brazil-Argentina relations. In Ponencia presentada en el Tercer Congreso Internacional de ALTE (Association of Language Testers in Europe), Cambridge, Inglaterra. Disponible en: <http://www.celu.edu.ar/es/node/20> [consultado el 3/1/2022]; Dell’Isola, R. L., Scaramucci, M. V., Schlatter, M., y Júdice, N. (2003). A avaliação de proficiência em português língua estrangeira: o exame CELPE-Bras. Revista brasileira de linguística aplicada, 3(1), 153-164.

ca”, desentendiéndose de realidades lingüísticas y culturales locales, y la construcción incipiente de ciudadanías regionales que reconocen y valorizan las singularidades lingüísticas y culturales de los espacios constitutivamente plurales.

Es necesario destacar algunas acciones desde los espacios de formación terciaria y universitaria que han trazado caminos para abordar la problemática del Mercosur y la integración regional, cultural y lingüística, tales como los programas de formación docente, certificación y movilidad estudiantil y docente del grupo PELSE; las propuestas de Intercomprensión de lenguas de la UdelaR o la UNILA; las investigaciones en Intercomprensión del equipo InterRom de la Facultad de Lenguas de la UNC o las propuestas de formación, discusión y visibilización de Rosario (capacitación docente en Jornada Ampliada del IES28, el proyecto de extensión universitaria “Lenguas e Integración” de la Escuela de Lenguas de la UNR o las acciones del colectivo “DocentesLE SantaFe”).

En ese sentido, otorgar a las lenguas de la región la categoría de derecho a ser ejercido en el ámbito del Mercosur debería ocupar un lugar en las agendas dentro de las acciones que apuntan al desarrollo de la dimensión social, identitaria y cultural del proceso de integración. A su vez, fomentar el plurilingüismo desde las políticas lingüísticas estatales y proponer acciones concretas para su implementación contribuiría a los procesos de reconocimiento del otro, sus singularidades culturales y su conformación subjetiva a partir de un diálogo intercultural que permita desmitificar representaciones estereotipadas:

Aprender otra lengua es introducirse progresivamente en esos juegos (juegos de resonancias culturales al que cada lengua está asociada) que van modelando la subjetividad en tensión y de acuerdo con la lengua y la cultura propias. Esta dinámica multiplicada en el espacio sudamericano hace posible pensar en la conformación de un imaginario colectivo que sostenga el ejercicio de una nueva ciudadanía. (Arnoux, 2010, p. 20)

La conciencia de ciudadanía asociada al sentimiento de pertenencia a una comunidad no se forja en abstracto ni es inmediata a la condición de ciudadano, pues exige la práctica y el ejercicio de la ciudadanía en todas sus dimensiones. El sentirse ciudadano regional requiere de una

participación activa en nuestras comunidades pluriculturales y plurilingües a través del desarrollo de competencias, habilidades, valores y actitudes ciudadanas interculturales que posibiliten el construir de manera conjunta, desde las distintas posiciones y miradas, reglas y normas de convivencia. Desde las exigencias de las sociedades pluriculturales y plurilingües, la democracia necesita ciudadanos actores y no meros receptores de derechos. Para ello, reafirmamos la necesidad de políticas públicas que permitan construir una conciencia regional que incorpore la justicia social, el reconocimiento y el respeto mutuo de la pluralidad cultural y lingüística.

## Bibliografía

- Arnoux, E.N. de (2010). Representaciones sociolingüísticas y construcción de identidades colectivas en el Mercosur. En Celada, M; Fanjul, A; Nothstein, S (coord.), *Lenguas en un espacio de integración* (pp. 17-38). Biblos.
- Arnoux, E. N. de (2017). Integraciones regionales sudamericanas: Mercosur y Alianza del Pacífico. Políticas del lenguaje y discursos políticos, *Publicación extraordinaria*, Instituto de Investigaciones Lingüísticas y Literarias de la Patagonia (ILLPAT), Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco.
- Arnoux, E. N., y Del Valle, J. (2010). Las representaciones ideológicas del lenguaje: discurso glotopolítico y panhispanismo. *Spanish in context*, 7(1), 1-24.
- Bein, R., Arrossi, F., Bengochea, N., Carbonetti, M., González, L., Rusell, G., y Sartori, F. (2011). Legislación sobre lenguas en la Argentina. Manual para docentes.
- Calvet, L. J. (2001, 20, 21 de marzo). *Identidades y plurilingüismo. Tres espacios lingüísticos ante los desafíos de la mundialización*. Actas del Coloquio Internacional, París, pp. 93-104.
- Canello, M. y Saluzzo, E. (2016). Proyecto Educativo de Jornada Ampliada: nuevos desafíos para la formación docente en los profesorados de lenguas extranjeras de nivel primario. *Revista Intersecciones. Propuestas Didácticas para la Escuela. N°4*.
- Candelier, M., Camilleri-Grima, A., Castellotti, V., de Pietro, J. F., Lőrincz, I., Meißner, F. J., la colaboración de Muriel Molinié, C. (2008). *MAREP. Marco de Referencia para los Enfoques Plurales de las Lenguas y de las Culturas*. Graz: Centre européen pour les langues vivantes.



- Consejo de Europa, C. (2002). *Marco común europeo de referencia para las lenguas: aprendizaje, enseñanza, evaluación*.
- Dirección General de Planeamiento Educativo (DGPLEDU) (2021). Herramientas para la gestión curricular en áreas estratégicas: Inglés en el Nivel Secundario. Buenos Aires Ciudad. [https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/gestion\\_curricular\\_ingles\\_directivos\\_secundaria.pdf](https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/gestion_curricular_ingles_directivos_secundaria.pdf)
- Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, Marco Curricular Referencial. (2019). La Plata.
- Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires (2021) “La enseñanza de inglés a niñas y niños en la escuela primaria”, La Plata. <https://abc.gob.ar/secretarias/sites/default/files/2021-05/Documento%20N%C2%B0%2010%20La%20ense%C3%B1anza%20de%20Ingl%C3%A9s%20a%20ni%C3%B1os%20y%20ni%C3%B1os%20en%20la%20Escuela%20Primaria.pdf>
- Dirección provincial de educación secundaria dirección de educación especial (2017). Escuelas secundarias plurilingües: lengua de señas argentina (LSA), español, lenguas extranjeras en la Provincia de Buenos Aires. La Plata.
- Di Tullio, Á. (2010). *La construcción de la identidad lingüística argentina*. La Biblioteca.
- Escudé, P. & Calvo del Olmo, F. (2019). *Intercompreensão: a chave para as línguas*. Parábola.
- Espejo, S. & Francescon, E. (2012). La ciudadanía regional en Sudamérica. Breve análisis de la participación en el Mercosur. *Visioni LatinoAmericane è la rivista del Centro Studi per l'America Latina*, n.º 6, 42-59
- Giménez, J. C. y Maina, M. (2020). Culturas políticas y senderos pedagógicos: la reforma educativa inconclusa en Santa Fe (1983–2019). *Itinerarios Educativos*, (13), 67-84.

- Hamel, R. E. (2000). Políticas del lenguaje y estrategias culturales en la educación indígena. In Ieepo (org.). *Inclusión y diversidad. Discusiones recientes sobre la educación indígena en México*. IEEPO, pp. 130-167.
- Hamel, R. E. (2008). Plurilingual Latin America: Indigenous languages, immigrant languages, foreign languages – towards an integrated policy of language and education. En: Hélot, C. & Mejía, A.-M. de (org.). *Forging multilingual spaces: Integrated perspectives on majority and minority bilingual education*. Multilingual Matters, pp. 58-108.
- Marchiaro, S., y Matias, R. B. (2015). Los enfoques plurales: una herramienta para la educación plurilingüe. *Cátedra UNESCO*, 237-246.
- Masello, L. (2018). Présentation du projet Lectures sur l'Amérique Latine en Intercompréhension. *Synergies Brésil*, 13, 109-125.
- Marshall, T. H y Bottamore, T. (1998 [1950]). *Ciudadanía y clase social*. Alianza
- Ministerio de Educación de la Provincia de Córdoba. (2011). Jornada Extendida. <https://www.igualdadycalidadcba.gov.ar/SIPEC-CBA/documentos/Jornada%20Extendida%202014-11-11.pdf>
- Ministerio de Educación de la Nación (2010). Proyecto de mejora para la formación inicial de profesores para el nivel secundario 2010-2015.
- Ministerio de Educación de la Nación (2012). NAP de Lenguas Extranjeras, Ministerio de Educación de la Nación, 2012.
- Ministerio de Educación de la Nación (2011). Marcos de Referencia – Bachiller en Lenguas. Resolución: 137/11. <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/normas/15179.pdf>
- Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2021). “Guía con información útil para las familias”.
- Mórtola, G. y Montserrat, M. (2018a, noviembre). La enseñanza del inglés para las grandes mayorías nacionales en Argentina, *Revista Digital de Políticas Lingüísticas*. Año 10, Volumen 10.

- Mórtola, G. y Montserrat, M. (2018b, 14-17 de agosto). *La formación de profesores de lenguas extranjeras en Argentina: ¿Una aspiración plurilingüe truncada?* [Ponencia] CIP 2018, VIII Congreso Iberoamericano de Pedagogía “La innovación y el futuro de la educación para un mundo plural”, Universidad Tres de Febrero y Sociedad Española de Pedagogía.
- Nández Britos, J. y Varela, L. (2015). *Español y portugués, vectores de integración regional: aportes para la construcción de una política de formación docente*. Editorial Teseo.
- Ollivier, B. (2007). Identité et identification. *Sens, mots et techniques*, Paris, Lavoisier.
- Pérez, A. C. (2017). La inserción curricular de la intercomprensión en escuelas secundarias de la provincia de Córdoba. *Revista Letras Raras*. v. 6, n. 3. Laboratório de Estudos de Letras e Linguagens na Contemporaneidade (LELLC-Grupo de Pesquisa /UFCG/ CNPq)
- Provincia de Santa Fe (1997, 27 de noviembre). Ley N° 11.531, *Ley sobre la enseñanza de lenguas extranjeras en el tercer ciclo de la educación general básica y en la educación polimodal del sistema educativo provincial*, Legislatura provincial.
- Provincia de Santa Fe (1997, 23 de diciembre). Decreto N° 2366, Decreto sobre la enseñanza de lenguas extranjeras en el tercer ciclo de la educación general básica y en la educación polimodal del sistema educativo provincial, Legislatura provincial.
- Provincia de Santa Fe (2013, 24 de septiembre). Resolución n.º 1924. Escuelas primarias de jornada extendida, Ministerio de Educación.
- Ricciardi, N. (2022). Presupuestos teórico-metodológicos sobre la lengua y su evaluación en exámenes internacionales de dominio de español lengua extranjera (ELE). Tesis de Doctorado en Lingüística y Lenguas inédita. Universidad Nacional de Rosario.
- Ricciardi, N., Rubio Scola, V., Capeletti, D., Angelucci, T. C., y Giménez, P. G. (2020). Extensión crítica e integralidad de funciones en las prácticas de enseñanza de portugués como lengua de integración regional

en una escuela de gestión social. *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*, (9), 505-521.

Rubio Scola, V. (2019). Representaciones del español en la escuela secundaria en Brasil. Riestra, D. y Múgica N. *Estudios SAEL 2019*, 239-252

Rubio Scola, V. (2020). La integración regional y la enseñanza de lenguas extranjeras: El portugués en Argentina y el español en Brasil en la escuela media (2003-2015). Perspectiva glotopolítica. [Tesis de doctorado, Universidad de Buenos Aires] Repositorio institucional UBA. <http://repositorio.filo.uba.ar/handle/filodigital/11399>

Unamuno, V. (2011). *Lengua*. Ministerio de Educación de la Nación.

Unamuno, V. (2012). Bilingüismo y Educación Intercultural Bilingüe: miradas en cruce. En Unamuno, V. & Maldonado, Á. *Prácticas y repertorios plurilingües en Argentina* (pp. 235-250). GREIP, Grup de Recerca en Ensenyament i Interacció Plurilingües, Universitat Autònoma de Barcelona.

Saavedra, O. y Zárate, P. (2020). Ser, sentirse y querer ser parte, ¿es lo mismo que poder tomar parte? La ciudadanía en el Mercosur, 2015-2020. Edit. UCSE, Universidad Católica de Santiago del Estero. Rep. Argentina.

Saavedra, O. (2022). Base de Datos obtenida por la Encuesta “Ciudadanía Regional en el Mercosur 2022”, y realizada con la participación de los alumnos de la asignatura “Integración y Cooperación Latinoamericana” de la Licenciatura en RR. II. Comisiones Mañana y Tarde. De autorización restringida; solo disponible para el Grupo de Estudios en Integración y Cooperación Regional en América Latina (GEICRAL) del Instituto de Investigaciones de la FCPOLIT- Universidad Nacional de Rosario. Consultado el 20/6/2022.

Sartori, M. F. (2019). “Él es chino, yo soy castellana” identidad lingüística en una escuela de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. *Lengua y Migración = Language and Migration*, Vol. 11, Nº. 1, 31-50.

Vich, V. (2021). *Políticas culturales y ciudadanía: estrategias simbólicas para tomar las calles*. Biblioteca CLACSO. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20210610112723/Políticas-culturales.pdf>

# Identidad cultural, patrimonio e integración regional: apuntes teóricos para un abordaje en América Latina y el Mercosur

*Manuel Schiro Díaz*

## Resumen

En el presente trabajo proponemos abordar la dimensión cultural de la integración regional en América Latina a partir de la teoría constructivista en Relaciones Internacionales. Buscamos desarrollar y utilizar los conceptos de identidad y patrimonio cultural en el contexto latinoamericano y las perspectivas que estas nociones ofrecen para abordar dicha faceta de los fenómenos integradores. Trataremos estos conceptos a partir de referencias bibliográficas noroccidentales y latinoamericanas, poniendo especial énfasis en estas últimas, así como del tratamiento de estas cuestiones en el marco de la UNESCO. Ofrecemos sucintamente un caso de análisis en el que se recurre a estas herramientas teóricas y conceptuales, con el fin de demostrar su utilidad para encarar manifestaciones culturales transfronterizas concretas: el del *chamamé* en el ámbito del Mercosur, a través del testimonio de algunos exponentes de este género musical.

**Palabras clave:** *América Latina – integración regional – identidad cultural – patrimonio cultural - Mercosur*

## Introducción

La cultura es considerada una dimensión relevante para que sean alcanzados los objetivos propuestos por los procesos de integración re-

gional como el Mercado Común del Sur (Mercosur). De hecho, para Gregorio Recondo (1995), “la cultura es la argamasa fundamental para articular cualquier unión perdurable entre los pueblos” (p. 25). A través de distintas estrategias, programas y esquemas institucionales, los países miembros de estos procesos pueden fortalecer el intercambio cultural para avanzar en la integración, afirmando la diversidad pero también las similitudes culturales. Ni los bloques que han existido en América Latina en general, ni el Mercosur en particular, se han destacado por su atención a la dimensión cultural de la integración regional, siendo las dimensiones comerciales y políticas las más atendidas (Radl, 2000). Sin embargo, el bloque regional cuenta con el “Mercosur Cultural”, un arreglo institucional establecido en 1995 que consta de reuniones de ministros de Cultura de los miembros plenos y observadores, una Secretaría Permanente y una serie de comisiones temáticas (Rodrigues, 2018).

En el presente trabajo asumimos, desde el punto de vista de la teoría constructivista, que en los procesos de integración regional están implicadas dinámicas de construcción de identidades, tanto al nivel de las organizaciones internacionales como de los Estados-nación y los individuos (Murillo Zamora, 2004). Dichas identidades reciben la influencia de componentes simbólicos que son percibidos como parte de la construcción en cuestión, y entre ellos se encuentran las manifestaciones culturales que las sociedades comparten. A su vez, esas manifestaciones pueden revestir el carácter de “patrimonio cultural” de un grupo humano espacialmente situado, y estarían estrechamente vinculadas a su identidad cultural (Garretón, 2008; Bortolotto, 2014). Consideramos como presupuesto teórico que la consolidación de dicha identidad a nivel de los ciudadanos de un bloque regional y sus élites contribuye al fortalecimiento del proceso integrador, aunque entendemos que el mismo puede experimentar reveses en virtud de su carácter dinámico y no lineal (Murillo Zamora, 2004).

En suma, la pregunta que nos hacemos es: ¿cómo abordar la dimensión cultural de la integración regional, tratándose de conceptos tan “difíciles de asir” (Weinberg, 2016)?, ¿a qué herramientas teóricas, conceptuales y metodológicas podemos recurrir? El objetivo que nos movilizará a lo largo de las siguientes páginas será abordar las nociones de identidad, patrimonio cultural e integración regional desde una perspectiva que contemple la realidad latinoamericana. Recurriremos a

herramientas de la teoría constructivista en Relaciones Internacionales y las complementaremos con aportes de otras áreas del conocimiento para contribuir a esta discusión, priorizando el recurso a bibliografía latinoamericana, sin dejar de repasar algunos aportes de la academia noroccidental. Luego de confrontar estos conceptos a través del repaso teórico, propondremos brevemente algunas evidencias a partir del caso del *chamamé*, género musical reconocido como Patrimonio Cultural del Mercosur. Por esa razón haremos especial hincapié en el lugar que ocupa la música en la cultura latinoamericana. Finalmente, expondremos nuestras conclusiones y apuntaremos la bibliografía utilizada.

### **Constructivismo e integración cultural: un marco teórico**

Como indica el académico de origen uruguayo Emanuel Adler (1997), el constructivismo en Relaciones Internacionales (RR. II.) explica cómo los procesos intersubjetivos, a través de la socialización, el aprendizaje mutuo y, en general, las interacciones entre agentes moldean la realidad internacional, sus prácticas e instituciones. Consideramos que es el principal modelo explicativo para abordar las ideas de identidad y patrimonio cultural, así como la relación entre ellos y los procesos de integración regional como el Mercosur (Caballero, 2014).

Alexander Wendt (1994), quizás el exponente más destacado de esta corriente en la disciplina, propone que la formación de identidades colectivas que nuclea distintos Estados nacionales está atravesada por una creciente interdependencia entre las unidades que se puede dar en dos formas distintas. La primera es el aumento de la densidad dinámica de interacciones transfronterizas. La segunda posibilidad es que esta construcción identitaria ocurra como respuesta a la emergencia de un “otro común” que puede ser tanto una entidad agresiva externa o alguna amenaza abstracta que pone en riesgo a los Estados que se agrupan (Wendt, 1994). Una posible manifestación de esas identidades colectivas puede ser, como es el caso del Mercosur, la creación de un proyecto de integración regional (Caballero, 2014), o en otros casos pueden conducir a la aparición de comunidades regionales de seguridad (Adler, 1997).

Según el constructivismo, las identidades y los intereses de los Estados pueden cambiar (esto es, construirse y eventualmente transformarse)

a partir de las interacciones entre ellos a nivel sistémico. Es posible, entonces, pensar en la cooperación y la formación de identidades colectivas que no necesariamente se fundamentan en el comportamiento egoísta de Estados cuyos intereses serían fijos en el marco de la teoría realista en RR. II. (Wendt, 1994). Para formular su teoría y defender este punto, Wendt retoma aportes de los estudios existentes sobre integración –entendida como “*the formation of community at the international level*” (1994, p. 384)–, que proliferaron en la década del 90 bajo el signo del neoliberalismo. La construcción de una “comunidad” exige un cambio de identidad por parte de las unidades, sin lo cual a lo máximo que se puede aspirar es a la “cooperación”. Dicha identidad es socialmente construida a través de las interacciones históricamente contingentes (Wendt, 1994).

Sin embargo, cabe destacar que en el sistema internacional actual los Estados-nación aún son celosos de su soberanía, por lo cual la formación de identidades colectivas o de comunidades internacionales no avanza sin las dificultades impuestas por la vigencia del sistema interestatal “westphaliano”. Las estructuras de ese sistema son ante todo intersubjetivas, más que materiales, y las identidades e intereses estatales se construyen en torno a dicha intersubjetividad. La identidad colectiva sería entonces la identificación positiva con el bienestar de la contraparte, basada en la empatía en lugar de la instrumentalidad. En otras palabras, esta identidad “*is a basis for feelings of solidarity, community, and loyalty and thus for collective definitions of interests*” (Wendt, 1994, p. 386) aunque subsistan los intereses individuales de los Estados.

La base de las identidades son las interacciones entre agentes. Si las mismas son de tipo cooperativo, es más probable que la reiteración de contactos produzca una identidad colectiva, de cooperación y sentido de comunidad, transformando en el proceso la identidad individual de los actores involucrados. La acción colectiva de los actores puede institucionalizarse en un proceso en el que se internacionaliza la autoridad política, y los actores empiezan a reconocer como algo natural el tratamiento de ciertas problemáticas internacionalmente, junto a sus pares. Esas estructuras pueden asumir distintas escalas y enfocarse en distintos temas según el caso, sin conducir a una especie de “Estado internacional”, pero sí prefigurando la construcción de una identidad colectiva más o menos sólida (Wendt, 1994). Wendt agrega que no solo el comportamiento sino también la retórica influye en el proceso. La expresión



de objetivos comunes puede crear solidaridad entre las partes, siendo el recurso a lo discursivo y lo simbólico, por parte de las autoridades de los Estados y de las instituciones comunes que erijan, un medio para moldear y redefinir identidades. Caballero (2014) señala que los agentes, especialmente los gobiernos y las instituciones regionales, pueden introducir ideas en los contextos sociales con la intención de promover acciones particulares como, por ejemplo, señala el autor, “estimular la integración regional” (p. 863).

En otras palabras, en el marco de estas interacciones las ideas, cuando consolidan un núcleo duro de creencias compartidas, pueden dar lugar a la construcción de instituciones que a su vez moldearán las identidades e intereses de los agentes, en una relación de construcción recíproca entre los agentes y la estructura (Caballero, 2014). A la postre impactarán en las percepciones de los tomadores de decisión y en el diseño de políticas que consoliden una autopercepción de bloque en los Estados y sus sociedades (Colacrai, 2006). Las ideas son parte de la realidad material del sistema internacional y los factores ideacionales que hacen a la cultura, en tanto construcciones sociales, influyen directamente en el comportamiento de los Estados. Es por ello que la homogeneidad, la afinidad o al menos el reconocimiento cultural mutuo entre las partes reducen los obstáculos para la consolidación de un proceso de integración (Amicci, 2012).

Como vimos, esta corriente se ocupa de la construcción y transformación de las identidades y, además, incorpora al análisis la participación de actores no-centrales y sociales, la construcción de instituciones informales y nuevas agendas no necesariamente económicas o securitarias (Botto, 2017). Viales Hurtado (2017) afirma que “los procesos de integración regional son construcciones sociales [...] que tienen lugar en contextos espaciales y temporales diferenciados” (p. 75). Los procesos de integración dan lugar a la elaboración discursiva y simbólica respecto al territorio que contienen, que se puede observar a través de los mensajes de agentes individuales implicados en el proceso (Viales Hurtado, 2017).

De acuerdo con Thomas Risse (2000), quien intenta explicar el papel de las identidades en el caso de la integración europea, los individuos asumen identidades de acuerdo a los contextos sociales en los que se dan las interacciones. Sin embargo, el autor va más allá de esta idea

de multiplicidad de identidades para proponer el concepto de “*marble cake*”. En este caso, las identidades de distintos niveles fluyen unas dentro de otras en lugar de estar claramente separadas entre sí. De esta forma, la región puede ser mucho más influyente en las culturas nacionales de lo que se reconoce en otros modelos identitarios, en razón de largos procesos históricos que involucran a los países de la región. Por otro lado, la idea de región puede asumir significados diferentes de acuerdo con cada país o entidad subnacional (Risse, 2000).

Por su parte, Murillo Zamora (2004) señala que “la integración regional no es solo resultado de una decisión de agentes colectivos –Estados– para coordinar ciertas acciones, en una región, sino que es el producto de la construcción de una identidad supraestatal” y de “la interacción entre agentes y entre estos y la estructura regional, internacional y global” (p. 2). La integración regional es un “proceso de construcción gradual de un nuevo agente que expresa su identidad y procura alcanzar sus intereses en una dimensión espacial específica y, por lo tanto, distinta de sus participantes” (Murillo Zamora, 2004, p. 18). Se trata de un proceso eminentemente voluntario (Malamud, 2011; Caballero, 2014), no lineal sino dinámico, y sujeto a redefiniciones, retrocesos y conflictos entre los agentes (Murillo Zamora, 2004). En otras palabras, “la decisión de integrarse se genera a partir de los intereses e identidades creadas y reacomodadas en la propia trayectoria de interacción social” (Amicci, 2012, p. 111). El carácter volitivo de un proceso identitario de estas características “concebirá más importante la proyección de ‘lo que queremos ser’ que ‘lo que ya somos’” (Caballero, 2014, p. 855).

En dicho proceso puede tener lugar “la invención de símbolos que representan una identidad común [que] pueden tornar más probable la integración, pero no son su equivalente” (Malamud y Schmitter, 2006, en Malamud, 2011, p. 220). Con el énfasis puesto en la construcción de una conciencia regional, se puede afirmar que el conocimiento compartido facilita la aparición y consolidación de estos nuevos agentes distintos de los Estados individuales. La construcción simbólica de una comunidad imaginada a escala regional conlleva una diferenciación cualitativa entre la mera continuidad geográfica y la emergencia de una identidad común, cuya base está constituida por factores históricos, culturales, geográficos, políticos y económicos. Los acuerdos de integración regional, sobre estas bases, dan lugar a la creación de ins-

tituciones regionales que pueden contribuir a profundizar y ampliar la integración (Murillo Zamora, 2004).

En esta sintonía, Emanuel Adler (1997) propone explicar la aparición de comunidades regionales o comunidades-región. Si bien las “comunidades imaginadas” a nivel nacional no desaparecen ni parecen estar en vías de hacerlo, los cambios advenidos tras el fin de la Guerra Fría ejercen presión sobre los Estados-nación, causando que las personas imaginen nuevas comunidades. Así, Adler (1997) afirma que *“growing numbers of people have begun imagining that they share their destiny with people of other nations who share their values and expectations of proper behaviour in domestic and international political affairs”* (p. 250).

Más allá de la creación de comunidades estatales, cuyas fronteras separan un “nosotros” de un “ellos”, las lealtades de los ciudadanos pueden sufrir alteraciones a causa de los contactos internacionales. Las comunidades regionales transnacionales, y las regiones en sí mismas, son construcciones sociales que los ciudadanos, las élites y las instituciones locales, nacionales, transnacionales e internacionales contribuyen a constituir (Adler, 1997). Adler (1997) define a las comunidades-región como *“regional systems of meanings, and are not limited to a specific geographic place [...] They are made up of people whose common identities and interests are constituted by shared understandings and normative principles other than territorial sovereignty”* (p. 253). Además del elemento espacial que poseen las comunidades-región, existe también un componente cognitivo que da lugar a los intereses, percepciones, identidades y prácticas de sus miembros (Adler, 1997).

En vista de lo señalado, Adler (1997) incorpora el concepto de “región cognitiva”. En estas zonas se construye un imaginario social en el que las fronteras llegan hasta donde llegan los entendimientos compartidos y las identidades comunes. A medida que la región se integre más estrechamente por sobre las fronteras, las personas asumirán rasgos de su identidad al nivel de la comunidad regional, al mismo tiempo que responden a su identidad como habitantes del Estado-nación (Adler, 1997).

En el ámbito de los individuos, la identificación con un “nosotros” integrador equivale a la consolidación de una ciudadanía regional que pujan por la profundización del proceso. La clave de esa identificación radica en

el aprovechamiento de las dinámicas de socialización que se desarrollan a través de las fronteras, como las industrias culturales, el turismo y los intercambios educativos, entre otros (Amicci, 2012). Adler (1997) destaca que cuando las instituciones regionales llevan a cabo acciones relativas a la consolidación de la comunidad regional, a través de la identificación colectiva de los agentes, “*what matters most is not the short range success of the project, but the construction of a foundation for community practices and behaviour*” (p. 271). Los agentes, sean estos los Estados o los individuos que los componen, y la estructura, que son las instituciones de la comunidad regional, se construyen mutuamente aunque se reserven cierta independencia mutua. A su vez, las instituciones regionales no equivalen a la región cognitiva o comunidad regional, pero contribuyen a, y son resultado de, la construcción de esta (Adler, 1997).

Cabe destacar, por último, que en la construcción social de regiones cognitivas o comunidades-región el poder ocupa un lugar relevante. No se trata, sin embargo, del poder en términos realistas, medido exclusivamente en razón de capacidades materiales. Se trata más bien de un poder entendido como “*the authority to determine the shared meanings that embody the identities interests and practices of the states*” (Adler, 1997, p. 261). En la perspectiva constructivista, el poder guarda una estrecha relación con el conocimiento, en tanto este último sirve a la creación y reproducción de órdenes sociales. Las organizaciones internacionales, por su parte, también son instancias de poder “*because they can be sites of identity and interest formation, and because states and sometimes individuals and other social actors can draw on their material and symbolic resources*” (Adler, 1997, p. 261).

La elección de la corriente teórica aquí presentada se basa en su atención a los factores ideacionales, sociales y culturales en las relaciones entre actores del sistema internacional y, en última instancia, en la integración regional. Este enfoque sostiene que en la integración regional como fenómeno opera una construcción social que conduce a “la sensación fundada y duradera de pertenencia a una comunidad con responsabilidades comunes y confianza compartida” (Caballero, 2011, p. 29).

Aunque entendemos que se trata de un fenómeno complejo y multifacético y que “ninguna teoría por sí misma será capaz de explicar las dinámicas de la integración regional ni predecir sus consecuencias”

(Caballero, 2011, p. 22), esta perspectiva es útil frente a la porción de la realidad que queremos analizar. También es pertinente en virtud de la historia reciente del proceso de integración del Mercosur, caso que nos interesa puntualmente. Con la proclamación del “Consenso de Buenos Aires” en 2003 (formulado por los presidentes de Argentina, Néstor Kirchner, y Luiz Inácio Lula da Silva, de Brasil) como hito destacado, se abre en el bloque regional una etapa de compromiso declarado del bloque con la identidad sociocultural (Caballero, 2014). Pese a que la etapa abierta por el Consenso parece haber acabado bajo la presión de sucesivas crisis, desencuentros y cambios de gobierno en la región, creemos que los postulados presentados en este repaso teórico siguen siendo válidos. A su vez, la integración cultural no corre necesariamente por los canales de las altas cúpulas de los gobiernos nacionales o de la propia institucionalidad del proceso integrador, aunque sean las mismas las que fundan instrumentos que impulsan la integración a través de la cultura.

## **Identidad y cultura: nociones problemáticas en tiempos globales**

Como vimos en nuestro marco teórico, en la teoría constructivista la identidad es una construcción que resulta de la interacción entre agentes (Wendt, 1992). Ahora bien, en virtud de que nuestro objeto de estudio tiene que ver específicamente con lo cultural y sus manifestaciones, creemos necesario problematizar la idea de identidad cultural. Para hacerlo, debemos clarificar qué entendemos por “cultura”. Escobar (2007) la define de la siguiente manera:

Entendida como conjunto de bienes y haceres simbólicos, la cultura incluye las redes de sentido que levantan las sociedades para autocomprenderse y legitimarse; las formas por las cuales las comunidades se reconocen y se diferencian; los acervos patrimoniales, las figuras y los discursos colectivos, y los estilos de vida a través de los cuales el cuerpo social se imagina, recuerda y proyecta (p. 265).

Podemos complementar esta definición con otras que den cuenta del carácter de construcción intersubjetiva de la cultura. Según Donnelly (2007) la cultura se trata de un “*repertoire of deeply contested symbols, practices and meanings over and with which members of a society constantly struggle*” (p. 296). En una venia similar, Londoño (2010) propone

“un concepto de cultura surcado por el conflicto y por la lucha entre los diferentes significados y valores otorgados a las tradiciones y prácticas de una comunidad particular” (p. 7). Se destaca en estos planteos la perspectiva de la cultura como objeto de pujas de poder en un espacio simbólico. Recordemos que en términos que Adler (1997) el poder es la autoridad para imponer los significados simbólicos que se erigen como comunes en un contexto social determinado.

Para Manuel Castells (1999) el concepto de identidad consiste en el “proceso por el cual los actores sociales construyen el sentido de su acción atendiendo a un atributo cultural (o conjunto articulado de atributos culturales) al que se da prioridad sobre otras fuentes posibles” (p. 4). A su vez, reconoce que un individuo o un colectivo pueden hallarse atravesados por varias identidades, pero esta “cohabitación” siempre implica algún grado de tensión (Castells, 1999). Podemos definir la identidad cultural como un “conjunto de elementos culturales, sociales y políticos que se forman a lo largo del tiempo como consecuencia de múltiples eventos de carácter históricos, políticos y sociales, y que determinan ciertas disposiciones y modos de comportamiento de un grupo específico” (Arellano, 2019, p. 38). Según Molano (2007) “el concepto de identidad cultural encierra un sentido de pertenencia a un grupo social con el cual se comparten rasgos culturales como costumbres, valores y creencias” (p. 73).

En tanto construcción social, la cultura es un elemento dinámico en los grupos humanos, susceptible de experimentar cambios acordes con las interacciones entre agentes que sostienen sus puntos de vista, no necesariamente coincidentes respecto a los valores, normas y prácticas del colectivo. El carácter de la cultura y las identificaciones es inestable y provisional, y su realización depende más de cómo son articuladas de forma contingente que de algún tipo de esencia inmutable (Molano, 2007; Vitale, 2002). Para Olivera (2016) la identidad se construye desde el presente y, aunque “habitualmente se emplea la fórmula de que a la identidad hay que conservarla y defenderla, por lo general se olvida que, en tanto hecho cultural vivo, también hay que construirla” (p. 10) en un marco en el que las instituciones públicas de distintas escalas, con sus recursos materiales y simbólicos, ocupan un rol protagonista. La identidad cultural se trata entonces de un concepto relacional, una construcción social “dependiente de contextos y contingencias y sujeta a operaciones articulatorias distintas” (Escobar, 2006, p. 65).

Esas relaciones se dan en varias escalas, desde lo local a lo nacional, lo regional y crecientemente lo internacional, en el contexto de la globalización. Para Escobar (2006) la cuestión de la(s) identidad(es) cultural(es) experimenta la influencia de las crecientes dinámicas globales, que para García Canclini (1999) tienen un efecto potencialmente homogeneizador. A su paso, las industrias culturales globales destruyen a los productores culturales menos eficientes en términos del mercado mundial, o los encapsulan en las tradiciones locales y los llevan a estilizarse folclóricamente para incorporarlos como productos en el mercado cultural global (García Canclini, 1999).

Frente a la identidad y la cultura, la globalización y el retraimiento del Estado-nación (como fuente de sentido identitario) revisten un carácter crítico. Tanto la pregunta por la identidad en RR. II. como la influencia de la cultura y sus manifestaciones en ella se hacen especialmente relevantes en escenarios de crisis (Busso y Pignatta, 2008; Escobar, 2006; Castells, 1999; Arellano, 2019). Castells (1999) afirma que en el marco del fenómeno globalizador y la consiguiente crisis del Estado-nación, nuevas identidades emergen con fuerza en este contexto de tensión. En sus palabras, “la superación de las identidades, que era el gran proyecto histórico del racionalismo, ha sido superado por el renovado poder de la identidad”, a lo que agrega que “este desarrollo es consecuencia de la globalización y de la crisis de las instituciones del Estado-nación y de la sociedad civil constituida en torno al Estado” (Castells, 1999, p. 5). En términos de Escobar (2007) asistimos en la actualidad a un “giro identitario” en el que la idea de identidad deja de anclarse a sustancias fijas, como las fronteras del Estado-nación, para “apoyarse en puestos provisorios y proyectos circunstanciales: ya no designa una esencia, sino circunstancias contingentes, construcciones históricas” (p. 264).

## **El abordaje de la identidad cultural en América Latina**

Consideramos que el escenario latinoamericano en conjunto, pese a la diversidad cultural presente en su seno (Escobar, 2006), demuestra ciertos rasgos comunes a lo largo de la región en lo que hace a la construcción de identidades culturales. Así, en la realidad latinoamericana, Arellano (2019) identifica varios elementos comunes que incluyen la

historia precolombina, la conquista, la independencia, la formación del Estado en el siglo XIX y los períodos dictatoriales del siglo XX.

Arellano (2019) señala que entre la segunda mitad de siglo XIX y la primera mitad del siglo XX en los países latinoamericanos se desarrolló una configuración institucional orientada a la réplica de las expresiones artísticas europeas. La configuración de este aparato hegemónico implicó el desprecio e intento de eliminación de las manifestaciones folclóricas y populares (Arellano, 2019). La oposición entre alta cultura y cultura popular es especialmente relevante en América Latina, donde la absorción de prácticas culturales de los centros de poder colonial dejó un legado de “autodesprecio, vergüenza cultural, denegación de lo propio e imitación de patrones ajenos” (Cesarios, 2007, p. 32). Torres (1988), por su parte, opina que existe una “actitud colonial” de fascinación por la metrópoli y sus productos que convive en América Latina con un desinterés por lo propio y con la ignorancia mutua en materia cultural y artística entre los países de la región, afirmación esta última que comparte Olivera (2016).

La globalización reedita, según Olivera (2016), esa influencia cultural de la metrópoli incluso cuando algunos productos periféricos “seleccionados” entran a la escena mundial, ya que esa selección se daría de acuerdo a los parámetros hegemónicos. La preocupación por la identidad en el ámbito cultural y artístico cobra relevancia frente a la ola homogeneizadora de la actual etapa del capitalismo mundial y “la cultura en general se convierte en un espacio estratégico” (p. 2).

Una referencia frecuente en los estudios culturales latinoamericanos es el presupuesto de que la cultura en la región se funda en el encuentro de distintas vertientes culturales, que se sintetizan en una corriente “europea”, una corriente “indígena” y una corriente “africana” (Escobar, 2006). Los conceptos utilizados para dar cuenta de este supuesto incluyen el de “hibridez” (Cáceres, 2001), “mestizaje” (Torres, 1988; Aharonián, 1994) y “sincretismo” (Bernal-Meza, 2016; Arellano, 2019). Sin embargo, y sin ahondar en los pormenores de cada conceptualización, entendemos que esta propuesta explicativa del encuentro de tres vertientes y sus efectos en la cultura y sus manifestaciones en América Latina es problemática y requiere ser matizada (Olivera, 1992). Si bien Vergara, Estevez y Gundermann (2010)



destacan la tesis del mestizaje cultural, también la objetan a raíz de la falta de reflexión sobre lo incompleto del proceso de mestizaje y sobre la falta de autorreconocimiento de los portadores de dicha identidad en cuanto tales. Por otro lado, esta tesis fallaría al pensar una identidad latinoamericana homogénea, ya que la hipotética síntesis cultural no se produjo de la misma forma ni con la misma intensidad en todos los rincones de la región. Aharonián (1994), que sostiene la tesis del mestizaje, remarca que “la distribución y la proporción de cada una de estas tres vertientes en el largo y ancho territorio americano determinará a través de los siglos un mestizaje muy variado de lo aportado por cada una de ellas” (p. 190).

Como vemos, en los debates referidos a la identidad cultural en América Latina se hacen presentes al menos tres cuestiones nodales. En primer lugar, se destaca la simultaneidad de ciertos procesos históricos que configurarían un punto de partida común para las culturas latinoamericanas. En segundo lugar, aparece la hegemonía de manifestaciones culturales impuestas como superiores a través de las instituciones creadas durante los procesos de formación estatal. Frente a esta “alta cultura” las expresiones populares habrían permanecido relegadas de las acciones oficiales de construcción identitaria, en un fenómeno de hegemonía y subordinación que se actualiza en el contexto global. En tercer lugar, sobresale la referencia al encuentro de corrientes culturales que encuentran en la región un espacio de mestizaje, con distintos matices a lo largo y ancho del continente, dando lugar a formas culturales particulares.

En el abordaje de temas culturales e identitarios se corre el riesgo de incurrir en reflexiones teñidas por preconcepciones que entorpecen el análisis. Para Vergara *et al.* (2010), las preconcepciones y prejuicios que se reproducen con mayor frecuencia en los estudios sobre identidad cultural son cinco. Se trata de:

[...] la concepción esencialista de las identidades; la idea de que estas provienen solo del pasado; que corresponden exclusivamente a las auto-representaciones de sus portadores; que se sitúan solo en el nivel de la afectividad y sentimientos de los sujetos; y que son siempre el resultado de procesos espontáneos de formación (Vergara *et al.*, 2010, p. 75).

La crítica de los autores es afín a nuestro marco teórico: no hay “esencia” en la identidad de los agentes o sus prácticas, a pesar de los condicionantes concretos que influyen sobre las mismas. Se trata más bien de una continua construcción en la que influyen dinámicas de poder que involucran a agentes y a estructuras como las instituciones culturales nacionales o el propio sistema global. Así, “se puede afirmar que en la construcción de identidades se articulan procesos espontáneos y conscientes, en los cuales los intelectuales orgánicos de los diferentes sectores, especialmente los dominantes, juegan un importante papel” (Vergara *et al.*, 2010, p. 77).

## Expresiones musicales en la cultura latinoamericana

La referencia al “mestizaje” como elemento nodal de la cultura latinoamericana se vuelve a hacer presente al abordar las manifestaciones musicales de la región. El compositor y musicólogo uruguayo Coriún Aharonián (1994) afirma que “la cultura americana en general y la música latinoamericana en particular [...] son el resultado de tres grandes vertientes: la indígena [...], la europea occidental [...] y la negra-africana [...]” (p. 190). A partir de estas afirmaciones, Aharonián (1994) apunta que existen, pese a la diversidad, factores comunes de identidad en la música latinoamericana. Así, “grandes corrientes culturales subterráneas determinarán misteriosos y poderosos factores de unidad [...], en lo musical, factores como la antelación rítmica o la interacción entre lo binario y lo ternario” (p. 198), factores que, como veremos más adelante, hacen del *chamamé* un caso testigo.

Por otro lado, Arellano (2019) sostiene que las definiciones estéticas de las instituciones creadas en el continente en los procesos de formación del Estado que, como vimos anteriormente, sostenían como modelo artístico a seguir a la “alta cultura” europea, tuvieron efectos de largo plazo. Cáceres (2001), por ejemplo, destaca la proliferación de conservatorios musicales destinados a rescatar una música erudita de siglos atrás y producida en los grandes centros de poder mundial, sobre todo europeos. Esos efectos serían especialmente perjudiciales para el desarrollo de manifestaciones musicales folclóricas y populares, emparentadas a su vez con los estratos socioeconómicos más desfavorecidos y los grupos racializados y marginados de la idea de nación impuesta por los grupos hegemónicos (Arellano, 2019).

En este contexto, Vitale (2002) afirma que la música popular latinoamericana y sus ritmos típicos están atravesados por el sentimiento de los sectores marginalizados del campo y la ciudad. Para buena parte de la bibliografía que aborda el tema, la “subalternidad” de la música popular latinoamericana tiene, sin embargo, un peculiar potencial político e identitario. En alusión particular a la música popular de influencias folclóricas, Cáceres (2001) señala su legitimidad como punto de partida para proyectar una identidad musical, debido a su carácter auténtico y local, pero que no debe caer en la cristalización y el esencialismo. Cesarios (2007), en referencia a la música popular, sostiene que “al escuchar la oralidad de los mensajes junto a las armonías construidas por los instrumentos musicales [...] la sociedad hace de ella una particularidad subjetivada, pues la relaciona con las convivencias del entorno y termina formando parte de la subjetividad colectiva” (p. 35).

Sostiene Arellano (2019) que la música popular latinoamericana ha demostrado, en casos específicos, una potencialidad política a través de la recuperación de ritmos, instrumentos y lenguas autóctonas, así como letras con una visión crítica de la realidad. Es decir, una facultad de la música popular para desenmascarar formas de opresión estética, política, cultural, entre otras, y proyectar nuevas identidades.

Por último, destacamos que, en el contexto de la globalización y las industrias culturales de trascendencia mundial, Olivera (2016) identifica una invasión de los productos gestados en las áreas de poder mundial que adquieren jerarquía y masividad por sobre el “espacio sonoro” latinoamericano. Esta última es una construcción teórica que se refiere al conjunto de la música, el habla y los sonidos del ambiente con los que las sociedades latinoamericanas conviven, y es un espacio en el cual “se juega la batalla por la identidad” (Olivera, 2016, p. 22).

## **La patrimonialización como parte de la construcción identitaria**

Entre los procesos conscientes que se pueden mencionar como parte de una construcción identitaria, surge la patrimonialización de manifestaciones culturales concretas. Según Molano (2007) el supuesto que subyace a la patrimonialización es que la identidad puede expresarse con mayor intensidad a través de ciertas manifestaciones por encima de

otras. Estas manifestaciones, que tienen la particular característica de ser seleccionadas por la comunidad como símbolos más representativos de la identidad –aunque la existencia de dichas prácticas sea independiente y anterior a su reconocimiento y valoración–, son lo que la autora entiende por patrimonio cultural (Molano, 2007).

Gilberto Giménez (2005), por su parte, define al patrimonio cultural como un “sector del conjunto de bienes culturales” existentes en un colectivo, siendo este separado del resto y “presentándolo como simbolizador por excelencia de la totalidad de su cultura, y en última instancia, de su identidad” (p. 178). A la patrimonialización la define como un proceso que responde a “una demanda social de memoria en búsqueda de los orígenes y de la continuidad en el tiempo” (p. 179) del patrimonio, estrechamente ligado a la memoria colectiva y a la construcción identitaria. Entre las funciones de este proceso se encuentra la alimentación de identidades de grupos sociales en diferentes escalas, y puede desembocar en la generación de valor económico, al devenir los bienes patrimoniales en objetos de consumo o turismo (Giménez, 2005).

El reconocimiento explícito de estas expresiones como representantes del grupo implica una selección respecto a otras manifestaciones, con impactos considerables en tanto el patrimonio cultural es una vía de potenciación de las identidades culturales (Massó, 2006). Si bien “el patrimonio cultural expresa la solidaridad que une a quienes comparten un conjunto de bienes y prácticas que los identifica” (García Canclini, 1993, p. 58), las actividades de selección, preservación y difusión de ese patrimonio pueden ocultar o simular fracturas existentes en la sociedad contemporánea, de clase, género, o etnia. Todo ello bajo el amparo del prestigio histórico de un patrimonio presentado como neutral, cuando en realidad los bienes culturales son también objeto de jerarquizaciones, cambios de valoración y sentido (García Canclini, 1993).

Conti (2017) concluye en que la selección del patrimonio a conservar y los valores que se le asignan son una “invención”, en la medida en que emergen como terreno de disputa social y cultural entre grupos hegemónicos y subalternos. El resultado de la disputa, siempre dinámica y cambiante, es un proyecto cultural según el cual se delimitan las percepciones y los valores asociados al patrimonio, y se selecciona cual será el conjunto de objetos entendidos como patrimonio (Conti, 2017).

Conti (2009) resalta que son los enfoques más contemporáneos sobre el patrimonio cultural los que hacen hincapié en la idea de construcción social del patrimonio. La asignación de valor como patrimonio cultural a elementos materiales o inmateriales es un “proceso cultural por el que la comunidad, guiada por grupos hegemónicos que incluyen al poder político, eruditos e intelectuales, lee en ellos su propia historia y define a través de ello su identidad” (Conti, 2009, p. 4). Por su parte Villaseñor y Zolla (2012) señalan que la patrimonialización “conlleva la valorización y jerarquización de determinadas obras y expresiones a expensas de otras [...], centra la atención y dirige recursos hacia una selección de manifestaciones, necesariamente excluyendo y privando de recursos a otras” (p. 93). Además, dicho proceso “con frecuencia resulta en la folclorización, mercantilización y alteración del sentido sociocultural de dichas prácticas debido a que la autoridad de las proclamaciones sigue recayendo en los actores institucionales” (Villaseñor y Zolla, 2012, p. 95).

Reconociendo este debate en torno a las dinámicas de poder implícitas en los procesos de patrimonialización, destacamos que el patrimonio tanto tangible como intangible es una parcela de la cultura que ejerce funciones simbólicas, identitarias y de cohesión política y social. Para Arizpe (2006), el patrimonio cultural es “la piedra de toque de toda construcción de identidades y sociedades” (p. 14). No obstante, hay que reconocer el hecho de que no toda manifestación cultural es patrimonio, y que patrimonio no equivale a cultura, ya que “los bienes patrimoniales son tales en tanto significan para el colectivo, constituyen la imagen simbólica a través de la cual se refleja la sociedad” (Jiménez de Madariaga, 2002, p. 104). El patrimonio cultural tiene esta injerencia en la construcción de identidades independientemente de la inclusión en listas nacionales, regionales o globales, como la de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por sus siglas en inglés). La selección que implica el patrimonio puede llevarse a cabo en el marco de un proceso espontáneo ajeno a los canales de reconocimiento oficiales. Sobre todo en el ámbito del patrimonio cultural inmaterial (PCI), el rol de la comunidad es crucial ya que, como afirma Mendoza Mejía (2018), “el patrimonio cultural se puede definir como los bienes o expresiones, producto de prácticas culturales, que cuentan con valores y significados reconocidos por una comunidad” (p. 74).

El mismo autor nos ofrece una definición de patrimonialización, que en sus términos “puede ser entendida como el proceso de construcción de significado y sentido de los elementos culturales, a través de la asignación de valores, que los agentes culturales hacen con ciertas finalidades” (Mendoza Mejía, 2018, p. 77). Este proceso incluiría tres etapas, empezando por una “patrimonialización primaria”, en la que son los agentes portadores de la cultura los que de forma espontánea mantienen y transmiten el bien cultural en cuestión. A continuación, una “patrimonialización institucional”, en la que son justamente las instancias de gobierno local, regional o nacional quienes, a través de los dispositivos a su alcance, reconocen, dan visibilidad y propician la difusión de elementos culturales. Por último, se encuentra una “patrimonialización global”, que implica la adecuación del patrimonio cultural a los criterios establecidos por la normativa internacional, léase las convenciones de la UNESCO, para que los bienes culturales pasen a formar parte de las listas de patrimonio cultural de la humanidad (Mendoza Mejía, 2018).

Mendoza Mejía (2018) trae a colación un concepto interesante, que es el de “patrimonialización en red”, fenómeno en el cual diversos actores de distintos niveles confluyen en el proceso, en un “sistema organizado en redes, nodos y flujos [...] donde lo que fluye son valores, intereses y significados que conectan o desconectan actores” (p. 77). En esta red –que se reconfigura constantemente, cambiando las relaciones entre agentes de escala global (como la UNESCO), regional (como el Mercosur), nacional y local, así como los contactos entre estos y los portadores de cultura, las asociaciones civiles y los grupos empresariales– se llevaría adelante el proceso de patrimonialización. En palabras de Jiménez de Madariaga (2002) “junto a la espontaneidad de los elementos patrimoniales que surgen por la propia dinámica cultural de selección, es cada vez más apreciable la intervención dirigida de ciertos sectores y agentes sociales” (p. 104), apoyando el supuesto de la participación de actores de diversos niveles en el proceso.

## **El patrimonio cultural en la UNESCO**

Como observamos en el subtítulo anterior, la reivindicación de manifestaciones culturales materiales e inmateriales como patrimonio de una sociedad es una práctica de larga data (Conti, 2017). Sin embargo, en

las últimas décadas el debate al respecto cobró relevancia a través de la UNESCO y sus convenciones (Arizpe, 2006).

En 1972 la UNESCO oficializó la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural. En este documento los Estados firmantes declararon su interés en promover medidas que prevengan el deterioro de bienes tangibles que por su “excepcionalidad” revestirían el carácter de patrimonio mundial. Entre los considerandos de la Convención se señala que “ciertos bienes del patrimonio cultural y natural presentan un interés excepcional que exige se conserven como elementos del patrimonio mundial de la humanidad entera” (UNESCO, 1972, párr. 7). Los objetos pasibles de recibir esta etiqueta serían, por un lado, bienes culturales constituidos por monumentos, conjuntos arquitectónicos y sitios arqueológicos creados por el ser humano, y bienes naturales que incluirían monumentos y zonas naturales o formaciones geológicas. En su artículo 4, la Convención señala que cada Estado parte “reconoce que la obligación de identificar, proteger, conservar, rehabilitar y transmitir a las generaciones futuras el patrimonio cultural y natural situado en su territorio, le incumbe primordialmente” (UNESCO, 1972), aunque dichas políticas pueden y deben ser objeto de cooperación internacional. Entre las decisiones tomadas en la Convención de 1972, se destaca la creación de una “Lista del Patrimonio Mundial” que incluiría aquellos bienes culturales o naturales que por su “valor universal excepcional” ameriten ser objeto de protección internacional, tal como indica el artículo 11 del documento.

Este hito en el tratamiento del patrimonio cultural a nivel internacional, pese a su vigencia, es objeto de críticas que dieron lugar a nuevos desarrollos en el seno de la UNESCO. Así, surgió en el año 2003 la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial (PCI). La definición de PCI de la UNESCO, expresada en esta Convención, versa:

Se entiende por “patrimonio cultural inmaterial” los usos, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas –junto con los instrumentos, objetos, artefactos y espacios culturales que les son inherentes– que las comunidades, los grupos y en algunos casos los individuos reconozcan como parte integrante de su patrimonio cultural. Este patrimonio cultural inmaterial, que se transmite de generación en generación, es recreado constantemente por las comunidades y gru-

pos en función de su entorno, su interacción con la naturaleza y su historia, infundiéndoles un sentimiento de identidad y continuidad y contribuyendo así a promover el respeto de la diversidad cultural y la creatividad humana (UNESCO, 2003, art. 2, inc. 1).

Quedarían incluidos en la definición, pasibles de ser incorporados a la Lista Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad (PCIH) de la UNESCO, “las tradiciones y expresiones orales, incluido el idioma como vehículo del patrimonio cultural inmaterial; artes del espectáculo; usos sociales, rituales y actos festivos; conocimientos y usos relacionados con la naturaleza y el universo; técnicas artesanales tradicionales” (UNESCO, 2003, art. 2, inc. 2). La innovación representada por este documento implica un complemento a la noción de patrimonio cultural existente y un intento por subsanar sus falencias (Arizpe, 2006).

Como destaca la antropóloga mexicana Lourdes Arizpe (2006), la Lista del Patrimonio Mundial previamente establecida daba mayor importancia “al patrimonio antiguo, monumental, eclesiástico y masculino, dejando a un lado el moderno, vernacular, laico y de las mujeres” (p. 22). Adicionalmente, la Convención de 2003 cuestionó los conceptos de “tradición” y “folclore” asociados al patrimonio cultural. Según Arizpe (2006), dichos conceptos contribuían a desconocer la naturaleza contemporánea del patrimonio vivo y a negar la capacidad creativa de los portadores de la cultura, cristalizando las manifestaciones culturales como objetos del pasado.

La expresión de “portadores de cultura” en la Convención hace referencia “a aquellos miembros de una comunidad que de manera activa reproducen, transmiten, transforman, crean y forman cultura” (Villaseñor y Zolla, 2012, p. 78) y que deberían ser reconocidos como los principales interesados en el proceso de patrimonialización de una práctica cultural. De hecho, la definición del PCI es innovadora en la medida en que reconoce “el papel de los agentes sociales en el reconocimiento del patrimonio, en que la dimensión no es solo histórica sino también evolutiva [...] y que su función es identitaria para los agentes sociales” (Bortolotto, 2014, p. 6). Con la Convención de 2003 y la atención a la intangibilidad del patrimonio cultural, el centro de atención pasa de los expertos internacionales, facultados para determinar el “valor universal excepcional” de bienes materiales, a las comunidades, grupos



e individuos. El patrimonio inmaterial no se trataría apenas de un elemento sobresaliente a ser preservado en nombre de la “humanidad”, sino que implica valorar a las comunidades y sus prácticas (Bigenho, Stobart y Mújica, 2018).

La nueva perspectiva se expresa también en el llamado de la UNESCO a “salvaguardar” las prácticas culturales en lugar de “protegerlas”, reconociendo así la naturaleza dinámica de las expresiones inmateriales por oposición a la fijeza del patrimonio material. La idea de salvaguardia implica la toma de medidas sociales, políticas y económicas que permitan a los grupos involucrados sostener la realización de dichas prácticas, en defensa de la “viabilidad” del PCI (Bortolotto, 2014). En sintonía, Marcos (2010) entiende que la incorporación del PCI como categoría reconoce la relevancia de salvaguardar la transmisión del conocimiento, en lugar de solamente conservar objetos inertes.

Sin embargo, la valoración positiva de la Convención de 2003 en la literatura especializada coexiste con ciertos cuestionamientos. Por un lado, para Villaseñor y Zolla (2012) las novedades introducidas no terminan de erradicar los vicios de las nociones tradicionales. Esos vicios son “la visión esencialista del patrimonio, la apropiación material y simbólica de este por los grupos hegemónicos, el énfasis en lo grandioso y espectacular, y la búsqueda por la conservación de la autenticidad” (p. 75).

Es especialmente cuestionado el recurso a la elaboración de listas que, más allá de su representatividad, evidencian sobre todo la capacidad de los actores institucionales nacionales o internacionales de seleccionar manifestaciones según su espectacularidad o su conveniencia económica y política (Villaseñor y Zolla, 2012). Bortolotto (2014) también expresa una voz crítica sobre la vigencia de las listas de patrimonio, ahora aplicadas al PCI, señalando que se trata de un “dispositivo objetivador”, arbitrario, tecnocrático y excluyente. Para Marcos (2010), al contrario, “la lista de PCI no establece jerarquías [...], lo que hay que crear son las condiciones sociales y económicas para su viabilidad y su transmisión dentro de las comunidades y los grupos sociales” (p. 7).

Por otro lado, subsisten dudas sobre el protagonismo de las comunidades en la identificación y salvaguardia del PCI. En palabras de

Bortolotto (2014) “las comunidades no son nunca grupos homogéneos y consensuados sino más bien sistemas sociales complejos y conflictivos atravesados por intereses específicos y sujetos a una distribución de poder que no siempre es democrática” (p. 15). Por lo mismo, la función identitaria del patrimonio, en su versión material o inmaterial, no está exenta de una faceta conflictiva (Bortolotto, 2014).

Específicamente en relación con las expresiones musicales, Bigenho *et al.* (2018) mantienen un punto de vista crítico. En sus palabras, “con frecuencia la música se convierte en patrimonio, no como algo aislado, sino como parte de eventos festivos o rituales, los cuales suelen incluir bailes y personajes ataviados con trajes vistosos” (p. 7). Para los autores, en la inscripción de elementos musicales en la lista sigue primando lo visual por encima de lo sonoro. La búsqueda de apariencia de autenticidad étnica y la posible conversión de la práctica en espectáculo y objeto de turismo, esto es, mercantilarla, son riesgos de la patrimonialización de expresiones musicales (Bigenho *et al.*, 2018).

Por último, destacamos que los documentos de la UNESCO reconocen la posibilidad de identificar y conservar o salvaguardar el “patrimonio transnacional”. De esta forma, las “Directrices Prácticas para la aplicación de la Convención del Patrimonio Mundial” subrayan que “se puede proponer la inscripción de un bien situado: a) en el territorio de un único Estado Parte o, b) en el territorio de los Estados parte interesados que comparten frontera” (UNESCO, 2008, art. 134) y en este último caso se trataría de un bien transfronterizo o transnacional. También existe la posibilidad de registrar “bienes en serie”, que contiene elementos materiales pertenecientes a: “a) el mismo grupo histórico-cultural; b) el mismo tipo de bien característico de una zona geográfica; c) la misma formación geológica, geomorfológica, la misma provincia biogeográfica, o el mismo tipo de ecosistema” (UNESCO, 2008, art. 137), y pueden pertenecer a uno o varios Estados (art. 138). Por su parte, los “Textos fundamentales de la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial de 2003” hacen referencia a las manifestaciones pertenecientes a más de un Estado en los siguientes términos: “La cooperación bilateral, multilateral, regional o internacional se lleva a cabo para aplicar medidas de salvaguardia de elementos específicos del PCI, en especial aquellos que [...] se encuentren en territorios de más de un Estado y que sean elementos transfronterizos” (UNESCO, 2020, p. 167).

Dos Santos y Albernaz (2018) lamentan que existan pocas producciones académicas al respecto de los bienes de naturaleza transnacional, y que las mismas se limiten al estudio de casos de patrimonio natural. Las autoras ofrecen la siguiente definición de patrimonio cultural transnacional:

[...] representa vestigios de bienes o de modos de vida colectiva que existen o existían en las fronteras geopolíticas de los Estados nacionales. Es representativo de una construcción social en la que se acentúan las interdependencias recíprocas entre los Estados y la vida en común de sus poblaciones entre sí. (p. 257).

Esta es una definición útil para observar y reflexionar sobre bienes de naturaleza regional en el contexto latinoamericano, ya sea por responder a las dinámicas fronterizas entre ellos o por estar presentes en el territorio de más de un país. Esta noción guarda una relación estrecha con la idea de patrimonialización en red, ya que implica una relación en constante reconfiguración entre actores de distintos niveles, tanto de la esfera oficial como no-oficial, que pueden pertenecer a Estados diversos. Tal como señala Ortega Morales (2018), al proponer el concepto de “territorios culturales”, desde la UNESCO se proyecta que una “nueva mirada a las sociedades viene siendo forjada para comprender zonas de coincidencia, de fuerte integración, de influencias, etc., que dibujan cartografías diferentes a las delimitadas por las fronteras geopolíticas de los Estados nacionales” (p. 77).

## **Identidad, patrimonio e integración regional ¿una relación posible?**

Molano (2007) cuestiona que en Latinoamérica las instituciones dedicadas al patrimonio cultural sean exclusivamente nacionales. En el mejor de los casos los esfuerzos regionales de salvaguardia se hallan dispersos entre varias entidades, entre las que se destaca el Centro Regional para la Salvaguardia del Patrimonio Inmaterial en América Latina (CRESPIAL), dependiente de la propia UNESCO y con sede en Cuzco, Perú, desde el año 2006 (Molano, 2007). Esta entidad tiene como objetivo promover acciones de salvaguardia del PCI a través de la gestión de redes institucionales que cooperan para viabilizar la identificación, el

registro, la protección y la divulgación del PCI incluido o no en la Lista Representativa de la UNESCO, en el espacio latinoamericano (Arroyo González, 2012). Vale remarcar que cuando Molano (2007) señaló esta deficiencia, aún no se había concretado oficialmente la categoría de Patrimonio Cultural del Mercosur (PCM), un verdadero hito en este sentido.

La declaración de un elemento cultural como patrimonio de un colectivo puede “probar (según una perspectiva esencialista) o producir (según una perspectiva constructivista) un vínculo comunitario por el hecho de que una práctica cultural otorgue a un grupo un sentimiento de identidad y de continuidad” (Bortolotto, 2014, p. 14). Ahora bien, cabe preguntarse si esta afirmación puede aplicarse también a procesos de integración regional. Numerosos autores destacan el nexo entre la construcción de una identidad cultural (para la cual, como vimos según la bibliografía recuperada más arriba, el patrimonio cultural cumple una importante función) y la consolidación de proyectos regionales (Weinberg, 2016; Sommer, 2014; Altmann Borbón, 2016; Bernal-Meza, 2016, Álvarez, 2016; Garretón, 2008; Londoño, 2010, Gortaire Morejón, 2016; Radl, 2000; Montalvo Vásquez, 2011). La misma literatura asume que integración y cultura son conceptos difíciles de asir y de vincular, pero para Liliana Weinberg (2016) “poner ambos términos en relación permite escapar de las tentaciones esencialistas, de los reduccionismos y fatalismos de todo signo, para pensar lo americano como construcción y aún como autoconstrucción abierta y creativa” (p. 12).

En distintas experiencias de integración, los actores políticos toman nota del espacio que la identidad gana en el debate sobre la integración regional, e intentan transmitir un mensaje legitimador de los procesos integradores a la sociedad civil (Gortaire Morejón, 2016). El peligro que se corre es el de encarar lo que Alejandro Grimson (2007) llama un “proyecto intelectual de ingeniería identitaria supranacional” por medio de la declamación de una “hermandad” entre los pueblos y los intentos de “producir histórica, geográfica y culturalmente una legitimidad que sustentara el proyecto de integración” (p. 11). Pero el autor sostiene que las “identidades no se constituyen por declamación” y que “la diversidad no es una esencia, sino un proceso histórico” (p. 11). Para Grimson (2007) a lo largo del siglo XX las sociedades latinoamericanas atravesaron procesos nacionales específicos, que configuraron un imaginario de experiencias compartidas al interior de las fronteras estatales.

La construcción de un bloque regional requiere una consideración desapasionada del punto de partida, que sería, según Grimson (2007), la diversidad y la tensión entre intereses e identidades nacionales. En términos de Caballero (2014) se trata de la tensión existente en las lealtades y el imaginario social latinoamericano entre el “regionalismo” como ideal integracionista, y el “nacionalismo” producto de los procesos de formación estatal y del culto a los símbolos patrios.

Contrariamente a la atención dedicada por la literatura, se puede identificar una crítica a procesos de integración concretos, en los que la dimensión cultural ha estado ausente en la creación de los arreglos y en la realización de políticas regionales. En todo caso, esta faceta cultural no ha sido una prioridad de los gobiernos, pese a la importancia que estos le asignan en el plano declarativo (Altmann Borbón, 2016). En palabras de Radl (2000), uno de los problemas de la integración en América Latina es el hecho de que “los compromisos de integración de la región han considerado a la cuestión cultural como un asunto marginal, y esto se refleja, en la práctica, en la falta de mecanismos y recursos económicos destinados a esta problemática” (p. 16). Para Radl (2000), si la integración regional en América Latina no ha alcanzado sus objetivos en materia de promoción del desarrollo integral de los países y sus sociedades, se debe al cuestionado déficit en la dimensión cultural.

Pese a esta deficiencia en lo que respecta a la cultura en la región, Sommer (2014) afirma que “los espacios culturales se han visto en los últimos años influenciados ante los nuevos procesos de integración regional y subregional existentes” (p. 160), y agrega que dicha influencia impacta tanto en las relaciones interestatales como en las dinámicas culturales domésticas de los países, en los que hay un aumento de la interacción de manifestaciones culturales diversas. La identidad como producto cultural, dinámico y transformable se convierte en un eje fundamental tanto en “la (re)construcción cultural” como “para (re)producir subjetividades como actores sociales en el marco integracionista presente” (País Andrade, 2015, p. 77). Para Londoño (2010), un rasgo común de los distintos proyectos es que “por lo simbólico, lo cultural y lo mediático también están pasando los procesos de integración, aquellos que no se inscriben ni en el terreno de lo económico ni en el de lo comercial” (p. 4). Frente a las modalidades actuales de integración latinoamericana, la cultura debe ser el elemento que articula las diferencias y las similitudes entre

las sociedades nacionales, así como la historia común latinoamericana y las particularidades históricas de cada país (Londoño, 2010).

La creación de un “ser cultural común” no está exenta, en tanto construcción identitaria, de conflictos entre los agentes individuales que se involucran en ella. Frente a esto, el rol de los Estados consiste en identificar los rasgos culturales comunes e intensificar la interacción de manifestaciones culturales propias del espacio cultural del bloque regional. La literatura suele ser prescriptiva, en términos de la necesidad de que los gobiernos asuman como central la difusión de las manifestaciones culturales propias y de sus vecinos (Álvarez, 2016), pares en el proceso integrador, y fomenten instancias de intercambio cultural (Gortaire Morejón, 2016; Montalvo Vásquez, 2011). En los términos de Sommer (2014), existe una “necesidad de poner atención en la promoción de los espacios de expresión cultural que tiendan a una construcción de identidad regional común” (p. 164). Más adelante, el autor reafirma que “los procesos de integración cultural tienen como objetivo la promoción del conocimiento recíproco y el fortalecimiento de las manifestaciones artísticas, los valores, la idiosincrasia de los pueblos, atendiendo a la diversidad cultural de cada uno de ellos” (Sommer, 2014, p. 167).

Si la integración regional es un instrumento de desarrollo para nuestra región latinoamericana (Radl, 2000; Altmann Borbón, 2016), la armonización de las respectivas identidades nacionales y el reconocimiento de la unidad en la diversidad aparecen como un requisito crucial para el avance un proceso integrador. Para Montalvo Vásquez (2011) existe un “sentir latinoamericano” que se deja entrever en la historia, la economía, la política y las sociedades de la región. En tal contexto, una meta tendiente a la consolidación de la integración debería ser el fortalecimiento de una conciencia que apunte a profundizar esos rasgos comunes, y con ello incrementar las posibilidades de lograr otros objetivos económicos y políticos. Una tarea a realizar para avanzar en esa dimensión de la integración es asumir la historia latinoamericana “con sus luces y sombras”, cuyo legado se manifiesta en las sociedades contemporáneas a través de la música, las artes, la literatura, la lengua y las tradiciones (Montalvo Vásquez, 2011). La integración cultural, en comparación con las dimensiones política y económica “tiene metas más amplias pero también objetivos más difusos, porque persigue la ge-

neralización de una conciencia común de origen y destino en todas las capas de la sociedad” (Godoy, 1989, en Montalvo Vásquez, 2011, p. 97).

También Bernal-Meza (2016) identifica en la cultura un sustento para la integración, una abstracción que la posibilita en la medida en que es algo que las sociedades tienen en común. Las culturas están sometidas actualmente por las lógicas totalizantes del mercado global, frente a las cuales la autonomía, la soberanía y la identidad se convierten en insu- mos clave para que las sociedades preserven su propia historia y sus tradiciones (Álvarez, 2016). Pese a estas reivindicaciones, las fuerzas de la globalización deterioran identidades nacionales a la vez que desafían o fragmentan los procesos identitarios supranacionales regionales (Garretón, 2008). Ante la globalización, como dato de la realidad que condiciona a la(s) cultura(s), es necesario que exista una voluntad colectiva que implique tanto a las sociedades nacionales como a los gobiernos involucrados, orientada a la construcción de una identidad inclusiva para la integración (Bernal-Meza, 2016).

La pregunta por la faceta espacial de la integración y sus implicancias culturales es retomada por Garretón (2008). Para el sociólogo chileno existe sustento para un “espacio cultural latinoamericano” que debe permanecer en construcción, así como los distintos subespacios que lo conforman, ya sean el centroamericano, el andino o el del Cono Sur, por ejemplo. Un espacio cultural “incluye el componente simbólico, lo que llamamos la o las culturas, los espacios científicos-tecnológicos y educativos y los intercambios entre los distintos miembros o componentes de ese espacio” (Garretón, 2008, p. 47).

Este “espacio cultural” se compone de distintos elementos: la identidad, el patrimonio, la educación, lo científico-tecnológico, y las industrias culturales. Respecto al primer componente Garretón (2008) señala que las identidades se encuentran en un proceso de transformación y redefinición en la era global, y que el desarrollo y protección de los elementos comunes nacionales y latinoamericanos exige “determinados intercambios, movilidades y experiencias orientados al desarrollo de vínculos entre los diversos grupos” (p. 49). Sobre el patrimonio, Garretón (2008) señala que las líneas de lo monumental y de la memoria han sido objeto de políticas nacionales, pero que aún es necesario fortalecer una institucionalidad regional en la que se desarrollen aspectos

comunes de patrimonio material e inmaterial. Todos los elementos del “espacio cultural” deberían ser objeto de la formulación de proyectos que involucren tanto a los gobiernos como a las sociedades, ya que “un espacio cultural se construye a través de subespacios, circuitos y flujos no siempre formales, pero también de acuerdos, convenios e instituciones” (Garretón, 2008, p. 52).

En el escenario latinoamericano se pueden rescatar algunos antecedentes sobre el tratamiento de la cultura a nivel regional. Según Radl (2000) organismos de distinta naturaleza y alcance como la Organización de Estados Americanos, el Grupo de Río o el Banco Interamericano de Desarrollo ya hicieron pronta mención del papel de la cultura en el estrechamiento de relaciones en el hemisferio americano. Concretamente, y por auspicio de la UNESCO, se realizó en Bogotá en el año 1978 la Conferencia Intergubernamental sobre Políticas Culturales en América Latina y el Caribe. Además, México fue sede de la Conferencia Mundial sobre Políticas Culturales en 1982, y en 1970 fue creado el Convenio Andrés Bello para la coordinación de esfuerzos tendientes al desarrollo de la región a través de la integración en el ámbito de la cultura.

En el seno de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) se aprobó en 1988 el Acuerdo de Alcance Parcial de Cooperación e Intercambio de Bienes en las Áreas Cultural, Educacional y Científica. En paralelo, el Grupo de Río emitió el Compromiso de Acapulco de 1987 y la Declaración de Uruguay de 1988, que afirmaban la intención de los gobiernos de la región de fortalecer sus vínculos en materia cultural. En línea con esta voluntad declarada, en 1989 se creó el Encuentro de Ministros de Cultura y Encargados de Políticas Culturales de América Latina y el Caribe, cuya primer reunión se celebró en Brasilia. En el seno de esta instancia surgieron documentos como la Carta de México Sobre la Unidad e Integración Cultural Latinoamericana y Caribeña, en 1990 (Radl, 2000). Actualmente, este foro se denomina Reunión de Ministros de Cultura de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Un último hito sobre la integración cultural de la región se encuentra en la Carta Cultural Iberoamericana, firmada en el marco de la XVI Cumbre Iberoamericana de 2006, en Montevideo, donde se destaca el potencial creativo del espacio cultural regional (Weinberg, 2016).



## **La integración cultural en el Mercosur y un caso testigo: el *chamamé***

En línea con nuestro marco teórico entendemos al Mercosur, proyecto de integración regional creado en 1991 mediante el Tratado de Asunción firmado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, como un proceso contingente. Es decir, en continua construcción y en ocasiones conflictivo, orientado por las voluntades políticas de los gobiernos, pero también por la socialización y el aprendizaje de otros actores que defienden determinadas ideas respecto a la integración regional (Batista y Perrotta, 2018). Las ideas juegan un papel central en cada una de las etapas del proceso integrador, en el marco de la constitución recíproca de instituciones-ideas-políticas públicas (Colacrai, 2006). En términos de Caballero (2011), “la percepción de compartir un pasado vinculado, unos valores compartidos y, lo que es aún más importante, un futuro común, hacen que la apuesta por la integración regional tenga un sustrato subjetivo” (p. 36).

El académico Waldo Ansaldi (2001) sostiene que con la creación del Mercosur opera y continuará operando una “formidable transformación o redefinición de las identidades culturales de los países miembros y, por extensión, la construcción de una nueva identidad subregional” (Ansaldi, 2001, p. 64). Aunque la dimensión cultural del proceso integrador no fue abordada inicialmente por el Mercosur y su Tratado constitutivo, la disputa de sentido entre un acuerdo meramente comercial y la construcción de un bloque multidimensional traía implícita la consideración de elementos culturales (De Sierra, 2001). La creación del bloque regional, según De Sierra (2001), implica una novedad irreversible en el imaginario social de los países miembros. Como sostiene Andacht (2001) “lo que surge como sentido común y compartido en esa instancia no es un dato menor o accidental de una sociedad, sino algo tan real y tangible como los bienes y servicios” que se comercian en el seno del Mercosur desde el Tratado de Asunción de 1991 (p. 311).

En el seno del Mercosur se gestó a lo largo de los años un órgano conocido como Mercosur Cultural, que consta de la Reunión de Ministros de Cultura, como máxima autoridad, y distintas comisiones que la asesoran en la toma de decisiones, la promoción de iniciativas conjuntas y la creación de instrumentos que fortalezcan la integración regional (Lessa,

2010). Pese a demostrar ciertas falencias e impotencia para alcanzar algunos objetivos declarados, además de sufrir por las crisis atravesadas por el conjunto del bloque regional (Ansaldi, 2001; Jelin, 2001; Recondo, 1995; Soares, 2008), esta faceta cultural del Mercosur también ha logrado avances (Wilson, 2019; Lessa, 2010). Escobar (2007) también destaca el involucramiento de actores sociales, empresariales, estatales y municipales que, invocando el nombre del Mercosur, invitan a la región a participar de un espacio de intercambio, aunque la propuesta no provenga de las instituciones del bloque. Según Escobar (2007) este hecho “ilustra bien la mejor posibilidad que hasta ahora ofrece el Mercosur a la cultura: la de servir de ámbito posible de acciones movidas por los Estados nacionales, las sociedades, los individuos o el comercio” (p. 273).

El ascenso de gobiernos ideológicamente afines y de tendencias progresistas, enmarcados en el llamado “giro a la izquierda” en la región en la primera década del siglo XXI, trajo consigo un cambio respecto a la prioridad asignada a la agenda no-económica del Mercosur. Como hito fundante de esta nueva etapa, autores como Caballero (2011) y Santoro (2019) señalan la firma del “Consenso de Buenos Aires”, una declaración conjunta de los presidentes Néstor Kirchner y Lula da Silva, de Argentina y Brasil, respectivamente, en el año 2003. En palabras de Santoro (2019), “es específicamente a partir del año 2003 cuando comienza a observarse una proliferación de actividades tendientes a generar acciones comunes de cooperación cultural” (p. 2) en el seno del Mercosur.

Efectivamente, durante estos años del “giro a la izquierda” surgieron iniciativas especialmente importantes para nuestro estudio. Se trata de las Decisiones N.º 55/12 y N.º 21/14 del CMC, mediante las que fueron creadas, respectivamente, la categoría de PCM (Patrimonio Cultural Mercosur), y el Reglamento para el Reconocimiento del PCM y la LPCM. Retomamos las palabras de Ribeiro y Fernandes (2016): “*não é por acaso que nos documentos na primeira década do século XXI, o Mercosul Cultural aparece como a ‘ponte’, sendo a cultura e o patrimônio ‘veículos de integração’*” (p. 113).

Tras el fin de este período de afinidad ideológica y desarrollo de la agenda no-económica del Mercosur, surgieron dudas respecto a la viabilidad de un proyecto de integración cultural. Echa luz al respecto la propuesta de Batista y Perrotta (2018), quienes señalan el carácter

“híbrido” y “sobreviviente” del Mercosur, especialmente en sus facetas no-económicas, reafirmando su condición de construcción social contingente, no lineal ni carente de conflictividad. Distintas iniciativas de la agenda no-comercial características de la etapa del “giro a la izquierda” continuaron consolidándose en la etapa posterior, a raíz de la continuidad de un funcionariado socializado regionalmente en las instituciones regionales y a nivel nacional y subnacional (Batista y Perrotta, 2018). Subsiste, en palabras de Batista y Perrotta (2018) la “puesta en marcha de actividades que busquen la conformación de una ciudadanía regional” (p. 129).

El objetivo declarado del Mercosur Cultural es la generación de instrumentos y políticas regionales orientados a la promoción y fortalecimiento de la integración en materia cultural, para favorecer la expansión de las economías del bloque y la visibilidad de la diversidad cultural propia de la región. Uno de estos instrumentos es el reconocimiento de bienes materiales e inmateriales como PCM (Mercosur, 2019). Para mostrar evidencias de la aplicabilidad de las nociones que desarrollamos en los párrafos precedentes presentaremos brevemente el caso de un género musical en particular. El *chamamé*, una de las manifestaciones culturales incorporadas a la LPCM, es característico del nordeste argentino y de amplia difusión en el resto de la Argentina, en el Paraguay, en los estados de la región sur del Brasil y, en menor medida, en los demás países vecinos y el resto del mundo (*El Litoral*, 2017).

Pese a lo vasto del territorio donde el género se hace presente, una festividad anual dedicada a este ritmo es particularmente convocante, y se realiza en la ciudad argentina de Corrientes, capital de la provincia homónima. En el año 2004, durante la Reunión de Ministros del Mercosur realizada en Puerto Iguazú se le dio a la Fiesta Nacional del *Chamamé* el carácter de Fiesta del *Chamamé* del Mercosur (*El Litoral*, 2004). El mencionado estilo musical fue incorporado a la Lista de PCM (LPCM) en el año 2017 (*El Litoral*, 2017). El *dossier* de candidatura en dicha oportunidad señalaba que el *chamamé*, “por su localización y características culturales puede ser considerado columna vertebral del MERCOSUR, porque no solo cumple una función artística y de disfrute colectivo, sino que se constituye transversal a la integración regional de países hermanos” (Cultura Corrientes, 2017, p. 3).

En otras palabras, el *chamamé* fue objeto de un proceso de “patrimonialización” en el que intervienen distintos actores, en el marco del Mercosur Cultural. Si, como dice Recondo (1995), es en la cultura donde se cifran las esperanzas del Mercosur como proceso de integración, pareciera que dicha patrimonialización es un ejemplo de que sí se registran acciones tendientes a profundizar esa dimensión cultural del bloque regional, contrariamente al balance negativo que la literatura suele hacer sobre la agenda no-económica del bloque. En este sentido, entendemos que la patrimonialización del *chamamé* en cuanto patrimonio cultural transnacional, entre otras manifestaciones culturales materiales e inmateriales en el ámbito del Mercosur, responde a los esfuerzos de construcción de una identidad cultural colectiva transfronteriza. Como ya señalamos, la dimensión cultural, de acuerdo con la literatura sobre el tema, no ha recibido mayor atención en el seno del Mercosur, sobre todo en comparación con la relevancia otorgada a la agenda económica del bloque (Sommer, 2014).

Sin embargo, entendemos que existiendo iniciativas que contribuyen a la formación de una identidad cultural propia de bloque que sustente el proceso de integración, es necesario profundizar en el estudio de estos casos concretos, entre los que seleccionamos la patrimonialización del *chamamé*. Consideramos que en la literatura especializada sobre la dimensión cultural en el Mercosur parece existir un déficit, en la medida en que pudimos rastrear pocas producciones que trabajen sobre las acciones del bloque referidas a manifestaciones culturales puntuales (Molina, 2019; Ribeiro, Nogueira y Machado, 2016; Ribeiro y Melo, 2018; Rodrigues, 2018; Comparato, 2016, 2017; Heiden, 2017; Dos Santos y Albernaz, 2018).

Para graficar el valor que reviste el género en cuestión para la integración regional y el potencial identitario que su patrimonialización le confiere, nos servimos del testimonio de tres artistas “chamameceros”: María Isabel Vera, multiinstrumentista paraguaya; Juliano Javoski, cantautor, guitarrista e investigador brasileño; y Santhyago Ríos, acordeonista y productor argentino. Los músicos fueron entrevistados personalmente por videollamada, y plasmamos aquí algunos de sus testimonios.

María Isabel, al ser consultada sobre la identificación del público paraguayo con el *chamamé*, aseguró que en los escenarios paraguayos

el *chamamé* genera un sentimiento no solo de aprecio sino también de identificación en el público de dicho país:

*Cuando yo toco un chamamé en los festivales es el que más tiene éxito. Cuando toco, en todos los conciertos, en todos los festivales donde yo estoy, siempre el momento que más espero es cuando suena “La Calandria” porque yo hago la primera nota y ahí el paraguayo se siente muy arraigado con esa música, y también con la danza, porque acá en realidad hay muy buenos bailarines de chamamé [...] Acá se estudia el chamamé, y en cada festival del Paraguay, no falta un elenco de danza o alguien que baile chamamé. Siempre hay, y siempre tenemos el chamamé muy cerca de nosotros.*

La joven intérprete fue más allá y afirmó que en un proyecto identitario para la región del Mercosur, “*el chamamé ocuparía, musicalmente hablando, el primer lugar. Porque es el género que más se toca, y que se toca en Paraguay y se toca en Brasil, se toca en Argentina, inclusive hasta en Uruguay*”.

En una venia similar, Javoski respondió, al ser consultado sobre el lugar del *chamamé* en la cultura del estado brasileño de Rio Grande do Sul: “*faz parte da identidade gaúcha. Sem dúvida. Essa questão do chamamé não ser um ritmo gaúcho... ninguém pode [...] o chamamé é uma peça riquíssima desse mosaico da música gaúcha, que não tem dúvida que já tá aclimatado aqui*”. Javoski resaltó que el género no solo es particularmente fuerte en Rio Grande do Sul y los demás estados del sur brasileño, sino también en el estado de Mato Grosso do Sul. En su declaración se infiere que el *chamamé* ya fue percibido como un género foráneo, pero las acciones tendientes a su patrimonialización tanto en el Mercosur como en el propio Brasil han consolidado el lugar del género en la identidad de los estados mencionados. Otro tanto sucede con la voluntad de acercarse a los artistas y eventos chamameceros de Paraguay y Argentina.

Tanto María Isabel como Juliano coincidieron en que la declaración del *chamamé* como PCM primero y como PCIH años después tuvieron el efecto de darle mayor visibilidad al género y de fortalecer la idea de que también los paraguayos y brasileños son “portadores de la cultura chamamecera”. Sobre la Fiesta del *Chamamé* del Mercosur aseguran que la posibilidad de participar en dicho escenario es una experiencia

única, y valoran positivamente el carácter mercosureño del evento, cuya organización asumió en 2004 el compromiso de incluir en la grilla de artistas al menos un número paraguayo y otro brasileño cada una de las diez noches de festival. El evento se organiza bajo la dirección del Instituto de Cultura de Corrientes, lo cual demuestra el papel clave de los entes no-centrales en la dimensión cultural de integración. En términos de Marcon (2014), la dinámica de identificación con un género musical más allá de las fronteras de los países del Mercosur es una de las “articulaciones estratégicas” de los organizadores de la Fiesta, que “*de fato, tornou-se um espaço de representação da integração mencionada pelo bloco econômico e a presença de artistas não-argentinos é um dos pontos fortes do evento*” (Marcon, 2014, p. 188).

Por su parte, Santhyago Ríos señaló que en sus presentaciones tocando *chamamé* en Brasil y Paraguay, pese a la diversidad de estilos que proliferan, la reacción del público siempre ha sido de mucho respeto y de identificación con la música. Sobre la Fiesta del Chamamé del Mercosur, Santhyago sostiene:

*Sí, lo veo como un punto de encuentro, justamente. Para estos países que lo integran al festival, y para los músicos también, y termina siendo eso. Entre los músicos pasa que tenés amistad con alguien, y todos andan por todos lados tocando, entonces es difícil encontrarse, y justo en ese festival, te podés encontrar y seguir conociendo gente nueva, y ahí se abren más ramas.*

Párrafo aparte merece la idea de “Nación Chamamecera”. Este título fue propuesto por la organización de la Fiesta del *Chamamé* del Mercosur en el año 2016 y desde entonces ha tomado fuerza en el ambiente chamamecero. Simbólicamente es un término que hace alusión a un espacio geográfico que sobrepasa las fronteras nacionales pero no las excluye, de forma similar a conceptos como “región cognitiva” o “comunidad imaginada” (Adler, 1997), “espacio sonoro” (Olivera, 2016), “territorio cultural” (Ortega Morales, 2018), que repasamos en nuestro marco teórico. Al preguntarle por la difusión territorial del *chamamé*, Santhyago nos respondió de esta forma:

*A algunos les gusta mucho más llamarlo “nación chamamecera”. Y hasta tiene más sentido, porque es grande. Si vos vas a tocar, te llevan con*

*los ojos vendados, te sueltan a tocar chamamé en Paraguay o en Brasil o en Corrientes o donde sea, y que nadie abra la boca y simplemente ver el panorama y que todos lo conocen, vos no sabés en donde están en realidad.*

En palabras del propio director de la organización de la Fiesta del Chamamé del Mercosur, Eduardo Sívori, este espacio geográfico transnacional y simbólico se define de la siguiente forma:

*Está constituida por todos los pueblos que toman el chamamé como parte de su cultura compartida. Porque justamente, por nación, tomando la acepción de nación que la define como “los pueblos que comparten una misma cultura”, yo digo, si hay muchos pueblos que comparten la cultura chamamecera, tenemos derecho a llamarnos nación. Entonces lo pusimos un poco así, no con una visión separatista de decir “bueno, ahora nos separamos del resto del mundo porque somos una nación”. No, simplemente reconocernos como pueblos que comparten una cultura común que es el chamamé. Esto es lo que constituye la nación chamamecera.*

Con esta observación, podemos retomar el presupuesto de Adler (1997), según el cual en una región cognitiva las personas se identifican de acuerdo con entendimientos compartidos distintos de la soberanía territorial. En el planteo de Ortega Morales (2018) los territorios culturales que atraviesan el Mercosur son sistemas de intercambio que anteceden a la instalación de los Estados independientes, aunque entran en tensión con las construcciones identitarias nacionales, y que aún permean las interacciones de estos últimos y pueden resurgir, ser reconstruidos. En el caso del *chamamé*, observamos que un número considerable de personas, en un espacio geográfico vasto y transfronterizo, se siente identificada con un elemento cultural compartido. Esta consolidación de una identidad cultural compartida, que contribuye a la intensificación de interacciones entre agentes (individuos, gobiernos no-centrales, instituciones culturales, mediáticas y educativas, el propio Mercosur, etcétera), se ve apuntalada por el proceso de patrimonialización del *chamamé* en la región. El patrimonio “activa versiones sobre el pasado, identidades y territorios que permiten consolidar un tipo de ‘comunidad imaginada’ y sus límites simbólicos geográficos” (Pérez Winter, 2020, p. 61). En línea con este postulado, podemos plantear que la patrimonialización del *chamamé* hace que el género se profile como hilo conductor, no neces-

riamente único, de una subregión transfronteriza dentro del Mercosur, en lugar de mantenerse en los márgenes de un Estado-nación. Dicho sea de paso, este proceso ya alcanzó la etapa “global” en términos de Mendoza Mejía (2018), ya que en diciembre de 2020 el *chamamé* pasó a integrar la LPCIH de la UNESCO, reconocimiento que promueve a su vez a la difusión del género en su región de origen.<sup>141</sup>

## Conclusión

Bajo la lente del constructivismo en RR. II., junto con aportes de otras disciplinas de las ciencias sociales, logramos poner en tensión conceptos “difíciles de asir”, como son el de identidad, patrimonio cultural e integración regional. Vincular estas nociones nos permite encarar fenómenos que muchas veces exceden los canales institucionales propiamente dichos, aunque de estos se retroalimenten continuamente. Nuestro objetivo fue proponer herramientas para abordar la dimensión cultural de la integración en Latinoamérica, privilegiando el recurso a bibliografía producida por autores y autoras de esta región. Aunque nuestra atención se enfocó principalmente en el caso del Mercosur, pretendimos realizar un aporte significativo para otras iniciativas regionales.

Como vimos al presentar el marco teórico constructivista, las identidades en el sistema internacional son resultado de un proceso dinámico y contingente, en continua transformación. En dicho proceso, los elementos ideacionales juegan un rol central, y el poder radica en la capacidad de los actores de promover determinadas ideas, mientras las propias identidades se moldean de acuerdo con las interacciones entre actores. Esta dinámica, eminentemente intersubjetiva, puede dar lugar a la aparición de nuevas identidades distintas pero no excluyentes respecto de las clásicas identidades nacionales. En tiempos globales, pueden emerger identidades colectivas que superan los límites estatales, en el marco de nuevas construcciones en las que los factores culturales son de vital importancia. De esta forma, a través de las fronteras pueden surgir regiones cognitivas, en lenguaje de Adler (1997), en las que las

<sup>141</sup> Como nuestro interés en este capítulo es fundamentalmente el de profundizar en la teoría y los conceptos que nos pueden ayudar a estudiar la dimensión cultural de la integración latinoamericana, hemos elegido realizar una exposición breve del caso del *chamamé*. Dejamos la invitación a leer un trabajo más detallado en Schiro (2021), disponible en: <https://rephip.unr.edu.ar/handle/2133/23039>



costumbres, creencias y valores son compartidas por ciudadanos de distintos países. Este punto de vista es relevante para estudiar la integración regional ya que, como hemos señalado, la construcción simbólica de una comunidad imaginada a escala regional conlleva una diferenciación cualitativa entre la mera continuidad geográfica y la emergencia de una identidad común, cuya base está constituida por factores históricos, culturales, geográficos, políticos y económicos.

En América Latina la construcción de identidades culturales está históricamente surcada por procesos semejantes a lo largo y ancho de la región, pero que a su vez muestran diversos matices. Se trata de fenómenos como la época precolombina, la conquista, el mestizaje, la independencia, las políticas culturales que consolidaron el nacionalismo y la valorización de la alta cultura en detrimento de la cultura popular, los gobiernos dictatoriales, o el sometimiento de la región a una situación de subordinación en el sistema internacional que perdura hasta la actualidad. La riqueza cultural de la región es a su vez un espacio de disputa, a la luz de las nociones que presentamos sobre el patrimonio cultural, en el cual las pujas de poder para seleccionar manifestaciones culturales como representativas de una sociedad se hacen presentes.

En lo que respecta la integración regional, podemos afirmar que tanto las instituciones regionales como los gobiernos de distintas escalas, las organizaciones civiles y los propios ciudadanos pueden impulsar iniciativas que promuevan la construcción de una identidad cultural común, en un proceso no lineal ni exento de conflictividad. Efectivamente, desde una perspectiva constructivista, tanto la identidad cultural como el patrimonio y la integración regional son conceptos en disputa, cuyo significado no es una esencia sino una contingencia producida por las interacciones entre agentes. Esto no impide que sean herramientas valiosas para el análisis de la cultura en las construcciones regionales.

Para graficar el potencial de la cultura para acercar a la ciudadanía de los países miembros de un bloque regional, apuntalando así una identidad regional que sirva de sustento para el propio proceso de integración, ofrecimos brevemente evidencias en el Mercosur. A través de una serie de instrumentos enmarcados en el Mercosur Cultural, se potencian iniciativas que promueven el intercambio entre los países miembros, incluso en períodos en los que el bloque se encuentra en crisis. Con el

Mercosur como referencia, los agentes de distintas escalas pueden protagonizar procesos culturales transfronterizos que no necesariamente dependen de la institucionalidad del bloque. El caso puntual que trajimos a colación es el del *chamamé*. A partir del testimonio de algunos “portadores de la cultura”, remitiéndonos al lenguaje de la UNESCO, intentamos demostrar cómo los postulados propuestos en nuestro marco teórico cobran validez a la hora de analizar manifestaciones culturales espacialmente situadas, con potencial para intervenir en “la batalla por la identidad”, como señalaría Olivera (2016).

## Bibliografía

- Adler, E. (1997). Imagined (security) communities: Cognitive regions in International Relations. *Millenium: Journal of International Studies*, 26(2), 249-277.
- Aharonián, C. (1994). Factores de identidad musical latinoamericana tras cinco siglos de conquista, dominación y mestizaje. *Latin American Music Review*, 15(2), 189-225.
- Altmann Borbón, J. (2016). Tendencias de la integración latinoamericana: análisis de un difícil proceso en marcha. En Weinberg, L. (comp.) *Historia comparada de las Américas: perspectivas de la integración cultural* (1° Ed., pp. 31-52). Universidad Nacional Autónoma de México.
- Álvarez, S. (2016). Integración y cultura. Estados, regiones y soberanías en revisión hacia el siglo XXI. En Weinberg, L. (comp.) *Historia comparada de las Américas: perspectivas de la integración cultural* (1° Ed., pp. 81-114). Universidad Nacional Autónoma de México.
- Amicci, D. (2012). Construcción de la identidad en el regionalismo americano: los interrogantes del Mercosur. *Iberoamérica*, 4, 104-124.
- Andacht, F. (2001). Integración/desintegración: nuevos signos de identidad en el Mercosur. En De Sierra, G. (comp.) *Los rostros del Mercosur. El difícil camino de los comercial a lo societal* (1° Ed., pp. 309-340). CLACSO.
- Ansaldi, W. (2001). La seducción de la cultura. Mucho más que un mercado. *Encrucijadas*, 1(4), 64-77.
- Arellano, J. M. (2019). El concepto de identidad: una aproximación a la música en América Latina. *Revista NEUMA*, 12(1), 36-59.
- Arizpe, L. (2006). Los debates internacionales en torno al Patrimonio Cultural Inmaterial. *Revista Cuicuilco*, 13(18), 13-27.

- Arroyo González, D. (2012). La identificación y registro del Patrimonio Cultural Inmaterial en América Latina: la experiencia del CRESPIAL. *Cuadernos de Documentación Multimedia*, 23, 60-65.
- Batista, J. y Perrota, D. (2018). El Mercosur en el nuevo escenario político regional: más allá de la coyuntura. *Desafíos*, 30(1), 91-134.
- Bernal-Meza, R. (2016). Integración cultural en América Latina: perspectivas, desafíos y viabilidad en el actual contexto mundial. En Weinberg, L. (coord.) *Historia comparada de las Américas: perspectivas de la integración cultural* (1° Ed., pp. 53-80). Universidad Nacional Autónoma de México.
- Bigenho, M., Stobart, H. y Mújica, R. (2018). Del indigenismo al patrimonialismo: Una introducción al dossier sobre música y patrimonio cultural en América Latina. *TRANS Revista Transcultural de Música*, 21, 1-22.
- Bortolotto, C. (2014). La problemática del patrimonio cultural inmaterial. *Culturas*, 1(1), 1-22.
- Botto, M. (2017). Un análisis crítico de las teorías hegemónicas de la integración regional para entender el regionalismo latinoamericano. *Realis*, 7(1), 77-99.
- Busso, A. y Pignatta, M. E. (2008). Fuerzas profundas, identidad y política exterior: reflexiones teóricas y metodológicas. En Busso, A. (comp.) *Fuerzas profundas e identidad. Reflexiones en torno a su impacto sobre la política exterior* (1° Ed., vol. 1, pp. 6-18). UNR Editora.
- Caballero, S. (2014). La identidad en el Mercosur: regionalismo y nacionalismo. *Foro Internacional*, 54(4), 841-865.
- Caballero, S. (2011). El proceso de integración del Mercosur a través de las teorías de la integración regional. *Documentos de trabajo del CEFIR*, 12, 18-44.
- Cáceres, E. (2001). Música e identidad: la situación latinoamericana. *Revista Musical Chilena*, 55(196), 83-86.

- Castells, M. (1999). Globalización, identidad y Estado en América Latina. *Temas de Desarrollo Sostenible PNUD*, mayo-junio de 1999.
- Cesarios, S. (2007). La cultura popular: la música como identidad colectiva. *Diálogo Andino*, 29, 29-46.
- Colacrai, M. (2006). La marcha de la integración en América Latina. El rol de las ideas, instituciones y políticas en el Mercosur. En Borón, A. y Lechini, G. (comps.) *Política y movimientos sociales en un mundo hegemónico. Lecciones desde África, Asia y América Latina* (1° Ed., pp. 381-397). CLACSO.
- Comparato, G. (2016). *El uso turístico del patrimonio jesuítico-guaraní en Mercosur: una oportunidad de integración regional* (Tesis de maestría). Universidad Nacional de La Plata, La Plata, República Argentina.
- Comparato, G. (2017). Nuevos enfoques para el fortalecimiento de la ciudadanía sustantiva en el MERCOSUR. El caso de la cultura Jesuítica-Guaraní (Paraguay). *Revista MERCOSUR de políticas sociales*, 1, 66-95.
- Conti, A. (2009). *Patrimonio e identidad cultural: nuevas perspectivas*. III Jornadas de Patrimonio Arquitectónico e Identidad. Laboratorio de Investigaciones del Territorio y el Ambiente, Buenos Aires, República Argentina.
- Conti, A. (2017). El patrimonio como representación del “nosotros”. El caso de Argentina. *Conversaciones*, 2, 33-44.
- Cultura Corrientes (2017). Dossier de postulación: el chamamé Patrimonio Cultural del Mercosur.
- De Sierra, G. (2001). El Mercosur como proceso multidimensional y cómo estudiarlo desde las ciencias sociales. En De Sierra, G. (comp.) *Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal* (1° Ed., pp. 11-20). CLACSO.
- Dos Santos, I. y Albernaz, R. (2018). Gestión pública del patrimonio cultural transnacional. El caso del Puente Internacional Barão de Mauá. *Estudios y Perspectivas en Turismo*, 27(2), 256-275.

- El Litoral* (29 de septiembre de 2004). Se lanzó oficialmente la XV Fiesta Nacional del Chamamé. [www.ellitoral.com.ar/corrientes/2004-9-22-21-0-0-se-lanzo-oficialmente-la-xv-fiesta-nacional-del-chamame](http://www.ellitoral.com.ar/corrientes/2004-9-22-21-0-0-se-lanzo-oficialmente-la-xv-fiesta-nacional-del-chamame)
- El Litoral*. (1 de junio de 2017). El chamamé fue declarado patrimonio cultural del Mercosur <https://www.ellitoral.com.ar/corrientes/2017-6-1-1-0-0-el-chamame-fue-declarado-patrimonio-cultural-del-mercosur>
- Escobar, T. (2006). La identidad en los tiempos globales. Más allá de la identidad. *Studi Latinamericani*, 2, 1-21.
- Escobar, T. (2007). 15 años del Mercosur: el debe y el haber de lo cultural. En Barbosa, R. A. (comp.) *Mercosul quinze anos* (1° Ed., pp. 257-276). Imprensa Oficial - Fundação Memorial da América Latina.
- García Canclini, N. (1993). El patrimonio cultural de México y la construcción imaginaria de los nacional. En Florescano, E. (comp.) *El Patrimonio Cultural de México* (1° Ed., vol. 1, pp. 57-86). Fondo de Cultura Económica.
- García Canclini, N. (1999). Globalizarnos o defender la identidad ¿cómo salir de esta opción? *Nueva Sociedad*, 163, 56-70.
- Garretón, M. (2008.) El espacio cultural latinoamericano revisitado. En Rubim, M. y Miranda, N. (comps.) *Transversalidades da cultura* (1° Ed., vol. 5, pp. 45-58). EDUFBA.
- Giménez, G. (2005). Patrimonio e identidad frente a la globalización. *Cuadernos de Patrimonio Cultural y Turismo*, 13, 177-182.
- Gortaire Morejón, B. (2016). *La identidad como sustento para la integración regional: teoría de la integración identitaria* (Tesis de grado). Universidad de las Américas, Quito, República del Ecuador. Repositorio institucional – Universidad de las Américas.
- Grimson, A. (2007). Identidades Nacionales e integraciones regionales. *Explora: las ciencias sociales en el mundo contemporáneo*, 12, 1-16.

- Heiden, R. (2017). *Argentina, Uruguai e Mercosul: Instituições, normativas e políticas patrimoniais no contexto de uma união aduaneira* (Tesis de doctorado). Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, República Federativa de Brasil.
- Jelin, E. (2001). Los movimientos sociales y los actores culturales en el escenario regional. El caso del Mercosur. En De Sierra, G. (comp.) *Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal* (1° Ed., pp. 257-274). CLACSO.
- Jiménez de Madariaga, C. (2002). La comercialización del patrimonio etnológico. En Sánchez de las Heras, C. (comp.) *Actas de las VI Jornadas Andaluzas de Difusión del Patrimonio Histórico* (1° Ed., pp. 93-106). Consejería de Cultura de la Junta de Andalucía.
- Lessa, M. L. (2010). Mercosul Cultural: desafios e perspectivas de uma política cultural. *Mural Internacional*, 1(2), 50-58.
- Londoño, A. (2010). Los procesos de integración desde una perspectiva cultural. *Diálogos de la Comunicación*, 79, 1-14.
- Malamud, A. (2011). Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional. *Norteamérica*, 6(2), 219-249.
- Marcos, J. (2010). El patrimonio como representación colectiva. La intangibilidad de los bienes culturales. *Gazeta de Antropología*, 26(1), 1-14.
- Massó, E. (2006). La identidad cultural como patrimonio inmaterial: relaciones dialécticas con el desarrollo. *Theoria*, 15(1), 89-99.
- Mendoza Mejía, J. (2018). Reflexiones en torno a los procesos de patrimonialización del patrimonio cultural inmaterial. *PatryTter*, 1(2), 72-83.
- Montalvo Vásquez, E. (2011). Integración cultural: más allá de la integración económica y política. *Diplomacia*, 124, 93-101.
- Molano, O. (2007). Identidad cultural. Un concepto que evoluciona. *Ópera*, 7, 69-84.

- Molina, M. (2019). Los bienes culturales intangibles que se han desarrollado en un contexto regional. *Sophia Austral*, 23, 9-31.
- Murillo Zamora, C. (2004). Aproximación a los regímenes de integración regional. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 8, 1-31.
- Bortolotto, C. (2014) La problemática del patrimonio cultural inmaterial. *Culturas*, 1(1), 1-22.
- Garretón, M. (2008) El espacio cultural latinoamericano revisitado. En Rubim, M. y Miranda, N. (comps.) *Transversalidades da cultura* (1° Ed., vol. 5, pp. 45-58). EDUFBA.
- Olivera, R. (1992). Identidad nacional y música en América Latina. *Brecha*, 21 de febrero de 1992.
- Olivera, R. (julio de 2016). *El concepto de identidad y el Espacio Sonoro en América Latina*. Simposio La música paraguaya en el siglo XXI: situación actual y perspectivas de futuro. Secretaría Nacional de Cultura, Asunción, Paraguay.
- Ortega Morales, R. (2018). *Territorios culturales en el ámbito del Mercosur: ecos de la última década* (Tesis de maestría). Universidad de la Integración de las Américas, Asunción, República del Paraguay.
- País Andrade, M. (2015). La difusión cultural en la integración regional entre las ciudades fronterizas de Concordia (Argentina) y Salto (Uruguay). *Anuario de Antropología Social y Cultural en Uruguay*, 13, 77-89.
- Pérez Winter, C. (2020). Los procesos de patrimonialización en la re-actualización de la nación: la Comisión Nacional de Museos, Monumentos y Lugares Históricos en Argentina. *Revista de Geografía Norte Grande*, 75, 61-81.
- Radl, A. (2000). La dimensión cultural: base para el desarrollo de América Latina y el Caribe: desde la solidaridad hasta la integración. *Documentos de divulgación BID-INTAL*, 6, 1-38.
- Recondo, G. (1995). El Mercosur y la cultura. *Aportes para la Integración Latinoamericana*, 1(1), 23-42.



- Ribeiro, M. F. y Fernandes, C. (2016). Mercosul 25 anos: cultura, patrimônio e identidade. En Pennaforte, C. y Ribeiro, M. F. (comps.) *Mercosul 25 anos: Avanços, Impasses e Perspectivas* (1° Ed., pp. 107-136). CENEGRI Edições.
- Ribeiro, M; Nogueira, I. y Machado, C. (2016). Patrimônio Cultural e Fronteiras no MERCOSUL: processos de tombamento e patrimonialização no município de Jaguarão no Estado do Rio Grande do Sul. *Intellector*, 12(24), 116-131.
- Ribeiro, M y Melo, A. (2018). Patrimônio Cultural e Memória do MERCOSUL: Serra da Barriga/Alagoas – Brasil. *RELACult*, 4(2), 1-11.
- Risse, T. (julio de 2000). *Regionalism and Collective Identities: the European experience. Workshop* El estado del debate contemporáneo en Relaciones Internacionales. Buenos Aires, República Argentina.
- Rodrigues, M. (2018). Estudo sobre a atuação do MERCOSUL Cultural nas ações de preservação do patrimônio documental bibliográfico. *Em Questão*, 24(1), 217-243.
- Santoro, V. (mayo de 2019). *La diplomacia cultural como herramienta de integración: caso Mercosur*. I Encuentro de Reflexión sobre Relaciones Internacionales. Asociación de Estudios de Relaciones Internacionales Argentina. Buenos Aires, República Argentina.
- Soares, M. S. A. (2008). A diplomacia cultural no Mercosul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 51(1), 53-69.
- Sommer, C. (2014). Identidad cultural en los procesos de integración regional. *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión*, 2(4), 159-173.
- Torres, R. (1988). Creación musical e identidad cultural en América Latina: Foro de Compositores de Cono Sur. *Revista Musical Chilena*, 42(169), 58-85.
- UNESCO (1972). Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural. París, República de Francia.

- UNESCO (2003). Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial. París, República de Francia.
- UNESCO (2008). Directrices Prácticas para la aplicación de la Convención del Patrimonio Mundial. París, República de Francia.
- UNESCO (2020). Textos fundamentales de la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial de 2003.
- Vergara, J.; Vergara Estevez, J. y Gundermann, H. (2010). Elementos para una teoría crítica de las identidades culturales en América Latina. *Utopía y Praxis Latinoamericana*, 15(51), 57-79.
- Viales Hurtado, R. (2017). El enfoque constructivista para el estudio de las bases culturales/subjetivas de la integración regional. En Vargas, J., Orantes, E. y Fernández, P. (comps.) *Destino Centroamérica: Reflexiones para integrar la integración* (1° Ed., pp. 73-84). SGSICA.
- Villaseñor, I. y Zolla, E. (2012). Del patrimonio cultural inmaterial o la patrimonialización de la cultura. *Cultura y representaciones sociales*, 6(12), 75-101.
- Vitale, L. (2002). *La larga marcha por la unidad y la identidad latinoamericana: de Bolívar al Che*. Cucaña Ediciones.
- Weinberg, L. (2016). Dimensiones de la integración cultural. En Weinberg, L. (comp.) *Historia comparada de las Américas: perspectivas de la integración cultural* (1° Ed., pp. 11-30). Universidad Nacional Autónoma de México.
- Wendt, A. (1994). Collective identity formation and the international state. *The American Political Science Review*, 88(2), 384-396.
- Wilson, M. (2019). Mercosur: la cultura en el proceso de integración. *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*, 4(8), 139-149.