

La integración del espacio sudamericano

¿La Unasur y el Mercosur pueden complementarse?

FÉLIX PEÑA

El espacio geográfico sudamericano constituye un subsistema internacional diferenciado. Hoy, la región se encuentra cada vez más interconectada, presenta marcadas diversidades y atraviesa un proceso de fuertes cambios. En este marco, la cuestión de la gobernabilidad adquiere especial significación. El Mercosur y la Unasur constituyen las iniciativas de mayor relevancia a la hora de dotar de institucionalidad al espacio sudamericano. En ambas, Brasil juega un rol clave. El artículo sostiene que, aunque existen todo tipo de problemas, ambos procesos pueden complementarse, de modo de contribuir a generar un entorno de paz y estabilidad política en la región.

■ América del Sur como un espacio regional diferenciado

América del Sur tiene las características de un subsistema político internacional diferenciado. Estas características tienen mucho que ver con la geografía, la vecindad y la historia, y hoy también se relacionan con ciertos recursos compartidos y con la proximidad de sus mercados. De tales semejanzas resulta una agenda de cuestiones dominantes –políticas, económicas y sociales– que reflejan problemas y oportunidades comunes y que muchas veces requieren de respuestas colectivas.

Félix Peña: director del Núcleo Interdisciplinario de Estudios Internacionales y del Módulo Jean Monnet de la Universidad Nacional de Tres de Febrero (Untref). Es director del Instituto de Comercio Internacional de la Fundación Standard Bank y miembro del Comité Ejecutivo del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI). Página web: <www.felixpena.com.ar>.

Palabras claves: integración regional, estabilidad, gobernabilidad, Mercosur, Unasur, Sudamérica.

En realidad, la idea de que Sudamérica conforma un espacio diferenciado tiene raíces históricas profundas que descansan en razones geográficas. Estas, a su vez, potencian la conexión de las respectivas agendas nacionales, de modo que los efectos de contagio de lo que ocurre en cualquiera de los países sobre el resto suelen ser intensos. Esto, sin embargo, no implica que se trate de un espacio separado de, ni contrapuesto a otros, como el latinoamericano o el hemisférico. Tampoco supone que no existan diferencias dentro del propio espacio sudamericano: por ejemplo, entre las vertientes andina y atlántica, o entre la del Norte, que tiende a insertarse en el Caribe y está más vinculada económicamente a Estados Unidos, y la del Sur, con una mayor tradición de asociación con Europa.

Pero América del Sur constituye un espacio regional que, además de diferenciado, presenta también bordes difusos, ya que en muchos aspectos no puede ser distinguido del espacio más amplio de América Latina y el Caribe. Estas fronteras difusas explican, por lo demás, el papel protagónico que en muchos casos desempeña México en cuestiones relacionadas con el desarrollo político de la región.

Acontecimientos recientes han vuelto a poner de manifiesto la relevancia que tiene para los países sudamericanos su entorno regional –incluso en su dimensión latinoamericana más amplia–, especialmente cuando deben encararse algunos problemas complejos. Esta relevancia se reflejó en la Cumbre del Grupo de Río en Santo Domingo, en marzo de 2008, luego de que el gobierno de Ecuador acusara al de Colombia de atacar un campamento de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en su territorio. Por tratarse del Grupo de Río, el episodio tuvo una dimensión latinoamericana que incluyó un protagonismo significativo de México. La cumbre contribuyó a dismantelar un curso de colisión que, por su alto grado de complejidad y confusión, podría haber escapado en ese momento al control de sus principales protagonistas: Colombia, Ecuador y Venezuela (y, en cierta medida, también Nicaragua).

A partir de estos resultados, el Grupo de Río logró reencontrarse con su función original, que consistía precisamente en ejercer una mediación colectiva en la dilución y, en lo posible, la solución de conflictos que involucran a un conjunto de países de la región y que pueden producir efectos de derrame sobre el resto. Como derivación del Grupo Contadora, el prestigio del Grupo de Río descansa en sus antecedentes en el encauzamiento primero, y la resolución después, de la violencia que dominó a Centroamérica en los 80.

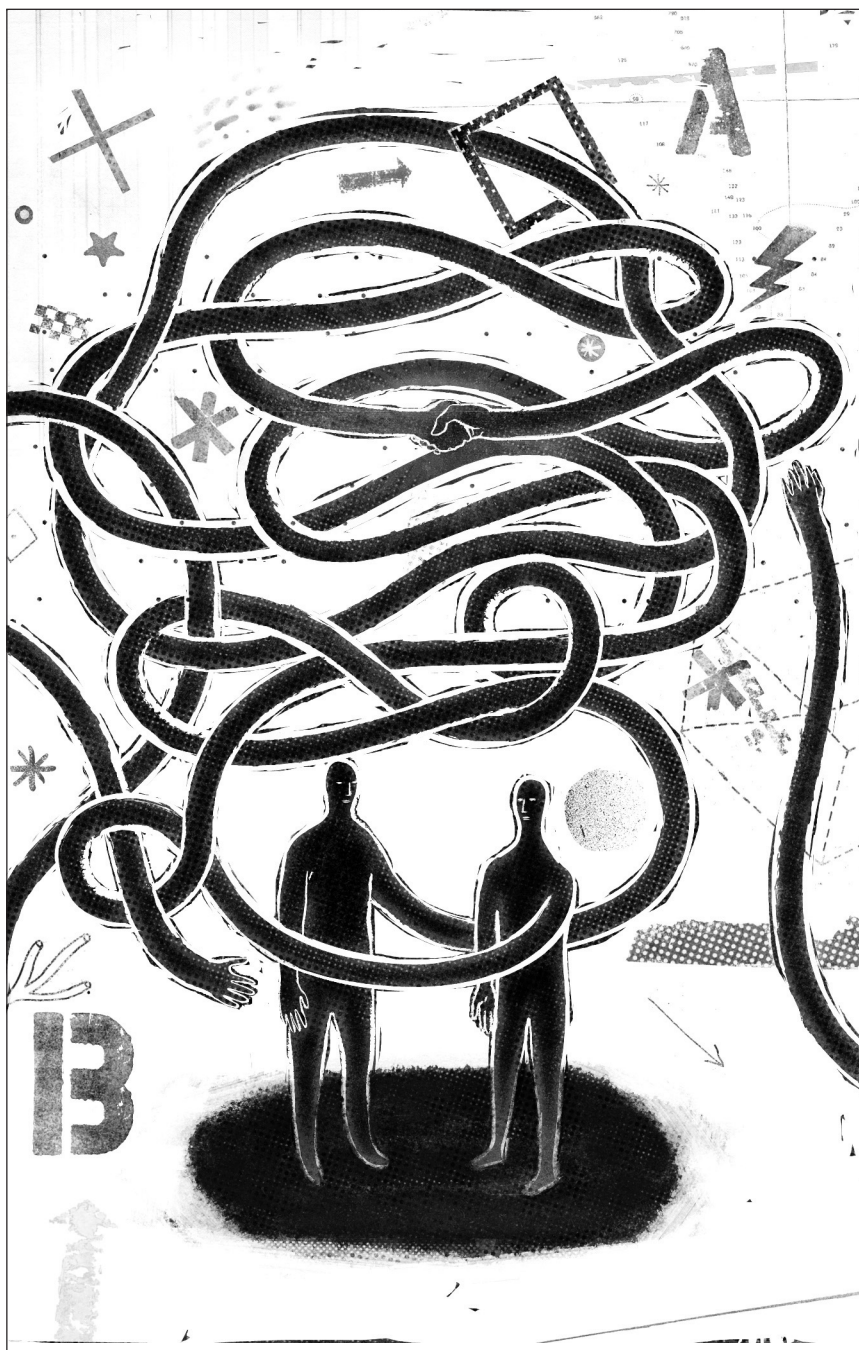
La relevancia del espacio sudamericano se reflejó en la cumbre extraordinaria de la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur) convocada en Santiago de Chile en septiembre de 2008 para analizar y contribuir a encarar los conflictos internos que han amenazado la democracia en Bolivia, e incluso la unidad interna del país. Si bien es aún muy pronto para apreciar los efectos de la mencionada cumbre en el desarrollo del proceso político boliviano, lo concreto es que la Declaración de La Moneda reflejó la capacidad y la voluntad política de los países sudamericanos para realizar aportes concretos a la solución de problemas que puedan alterar la paz y la estabilidad en la región.

El mensaje de la cumbre de la Unasur en Santiago fue muy claro, en el sentido de que los problemas de la democracia en un país sudamericano conciernen a todos los demás. Esto llevaría a introducir pautas de racionalidad que neutralicen eventuales propensiones a soluciones violentas. Pero además los países sudamericanos lograron transmitir al resto del mundo, con la fuerza de los hechos, la idea de que están preparados y dispuestos a asumir sus responsabilidades colectivas en la región.

El desenlace de los encuentros del Grupo de Río y de la Unasur ha sido, en buena medida, resultado de una diplomacia –a veces silenciosa y otras, no tanto– de alto nivel, realizada antes y durante las cumbres, especialmente por parte de aquellos países con capacidad para incidir en la evolución política de la región. En tal sentido, se abren expectativas acerca de la posibilidad de que la Unasur constituya un ámbito funcional al ejercicio de un liderazgo colectivo en la región.

■ La institucionalización del espacio geográfico sudamericano

Sin necesidad de remontarse demasiado en la historia, hay que recordar que ya en las primeras décadas del siglo xx se plantearon propuestas orientadas a impulsar la institucionalización del espacio geográfico sudamericano, mediante iniciativas que en general promovían la idea de una «Unión Sudamericana». En aquellos años, la visión se enfocaba especialmente en el sur de la región. Incluso las propuestas originales que condujeron a la constitución de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Alalc) se referían a los países del sur, en general identificados como del «Cono Sur», que en su versión más amplia incluía a Bolivia y Perú.



En alguna medida, la Alalc fue resultado de la visión política del presidente argentino Arturo Frondizi, junto con otros líderes de la región. El interés de México en participar de la iniciativa explica que finalmente la organización creada por el Tratado de Montevideo de 1960, así como el proceso de integración comercial desarrollado en su ámbito, tuvieran un alcance latinoamericano y no solo sudamericano. Lo mismo ocurrió, por cierto, con su transformación posterior, la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi), creada a partir del Tratado de Montevideo de 1980, en cuya elaboración México jugó un papel protagónico (la principal reunión negociadora se realizó en Acapulco y estuvo marcada por el liderazgo mexicano).

La creación del Grupo Andino, en 1969, contribuyó a poner de manifiesto la identidad sudamericana de la idea de integración regional. La iniciativa, impulsada por los presidentes de Chile, Eduardo Frei, y de Colombia, Carlos Lleras Restrepo, buscaba contrapesar el papel predominante de Brasil y Argentina en la concepción y el desarrollo de la integración regional, especialmente a través de la Alalc.

Pero a pesar de las diferentes iniciativas de integración que se plantearon en distintos momentos, lo cierto es que hasta años recientes el espacio sudamericano estuvo dominado por una lógica de fragmentación alimentada por conflictos territoriales y por las tensiones en torno de los recursos compartidos iniciadas ya en la Independencia. Esta lógica se reflejó en varios conflictos armados, especialmente en el siglo xix.

Fue solo en la década de 1980 cuando la mayoría de los conflictos territoriales pudieron finalmente ser superados. A su vez, el retorno de la democracia contribuyó a instalar la lógica de la integración en las relaciones internacionales. Desde aquel entonces, además de su finalidad económica, la integración fue percibida como un medio para fortalecer los valores y las instituciones democráticos. A partir de ese momento el creciente entendimiento en el viejo ABC—triángulo del sur de las Américas conformado por Argentina, Brasil y Chile, que a su vez se integra en un triángulo histórico con EEUU y Europa— generó un embrionario núcleo duro de integración, con influencia económica y política en todo el espacio sudamericano.

Este núcleo duro se institucionalizó en el Mercosur a partir de la firma del Tratado de Asunción, en abril de 1991. Chile fue invitado a ser parte, junto con los cuatro socios originales, y siempre ha tenido una presencia implícita significativa a pesar de no haber aceptado ser miembro pleno, tal como

demuestra el grado de integración económica –traducido en flujos de comercio e inversiones– alcanzado en los últimos años entre Chile y los países del Mercosur.

Cabe resaltar un hecho que ha contribuido a otorgar una dimensión auténticamente sudamericana a las que antes fueron iniciativas limitadas solo al Cono Sur. Se trata de la decisión de Brasil de otorgarle una creciente importancia a la región en su estrategia de desarrollo e inserción internacional. Esta línea –que ya era notoria durante la presidencia de Fernando Henrique Cardoso y que ha continuado, e incluso se ha acentuado, durante el gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva– se ha traducido en una tendencia a impulsar iniciativas y a participar activamente en el escenario regional. Una participación que se manifiesta también en los flujos de comercio e inversiones y en la presencia cada vez más acentuada de empresas brasileñas en las economías de los países sudamericanos.

Es quizás por eso que, ya desde sus inicios, Brasil percibió el Mercosur como una instancia de alcance sudamericano. Incluso al negociarse el Tratado de Asunción fue el representante brasileño –el actual canciller Celso Amorim– quien propuso sustituir el nombre de «Mercado Común del Cono Sur», como figuraba en los borradores originales, por el de «Mercado Común del Sur».

**Ya desde sus inicios,
Brasil percibió el Mercosur
como una instancia
de alcance sudamericano ■**

Esta visión del alcance de la integración resulta natural si se tiene en cuenta que, para Brasil, su contexto contiguo –fundamental para la política internacional de cualquier país– abarca prácticamente toda América del Sur. Este es un dato por considerar en cualquier proyección que se efectúe sobre el papel que aspirará a desempeñar Brasil en el desarrollo futuro de las relaciones entre los países de este espacio geográfico e, incluso, en la identidad de Sudamérica como región diferenciada del resto de América Latina.

De allí que el camino que condujo a la creación de la Unasur en la Cumbre de Brasilia de mayo de 2008 se iniciara con otra cumbre también realizada en la capital de Brasil en agosto de 2000. Fue, desde su origen, un camino marcado por un sentido estratégico profundo y, a la vez, con un fuerte énfasis en el desarrollo de la conectividad física y energética del espacio sudamericano.

Desde la visión de Brasil –entre otras, por razones geográficas evidentes–, la infraestructura física y de energía requiere un enfoque sudamericano. El hecho de que uno de los primeros resultados concretos de la cumbre de Brasilia haya sido la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (Iirsa) así lo pone de manifiesto. También lo reflejan las múltiples conexiones actuales y potenciales en el desarrollo energético de la región. Y es que la infraestructura física y la energética exigen un enfoque regional en cuanto al financiamiento de los proyectos y la creación de marcos institucionales que faciliten las cuantiosas inversiones que se necesitan.

En este contexto, la Unasur constituye un intento de crear un ámbito institucional que cubra toda la región. Nació a partir del Tratado de Brasilia, firmado el 23 de mayo de 2008, que aún debe ser ratificado por nueve de los doce países signatarios para entrar en vigencia: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela. En las cumbres sudamericanas posteriores, realizadas en Cuzco en 2004, en Brasilia en 2005 y en Cochabamba en 2006, la iniciativa se denominaba «Comunidad Sudamericana». Luego, en ocasión de una Cumbre Energética en la isla Margarita realizada en 2007, el nombre fue cambiado por el actual. En cualquier caso, sus objetivos son los mismos y son amplios: según el Preámbulo del Tratado de Brasilia, la Unasur busca contribuir al fortalecimiento de la integración regional a través de un proceso innovador que permita ir más allá de la simple convergencia de los esquemas subregionales ya existentes: el Mercosur y la Comunidad Andina de Naciones, que han celebrado entre sí, en el ámbito de la Aladi, un acuerdo marco de complementación económica, con la modalidad de una red de acuerdos bilaterales que pueden converger en un solo espacio de libre comercio.

La Unasur nació como una iniciativa de fuerte perfil político, que incluye su proyección internacional y que no excluye su ampliación al resto de América Latina ■

La Unasur nació entonces como una iniciativa de fuerte perfil político, que incluye su proyección internacional (como refleja la muy amplia enunciación del artículo 15 del Tratado) y que no excluye su ampliación al resto de América Latina (como afirman los artículos 19 y 20). Es además una iniciativa con un fuerte acento brasileño, que refleja la voluntad de este país de impulsar la institucionalización de un espacio geográfico compuesto por naciones que en su mayoría limitan con él. Se trata, por lo tanto, de un impulso del liderazgo de Brasil que ha logrado el consenso de los demás países,

algunos con particular entusiasmo, como parecería ser el caso de Chile. La presidenta chilena, Michelle Bachelet, ejerció la jefatura pro témpore en el segundo semestre de 2008, durante el cual los países signatarios se supone deberían ratificar el acuerdo, aunque la mayoría aún no lo ha hecho.

Finalmente, hay que señalar que la idea de institucionalizar el espacio sudamericano se corresponde con tendencias que se observan en otras grandes regiones del mundo. Ejemplos relevantes al respecto son los espacios geográficos conformados por América del Norte y la Cuenca del Caribe, por Europa y la Cuenca del Mediterráneo y, en particular, por el Sudeste asiático. Particularmente en esta última región se ha consolidado la noción de «regionalismo multipolar», resultante de una red de acuerdos gubernamentales (entre los cuales se destaca la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático) y de un denso tejido de conexiones empresarias. Se trata de un regionalismo de geometría variable y de múltiples velocidades, que brinda ejemplos que puede estimarse que influirán crecientemente en el proceso de integración de Sudamérica.

■ Los desafíos futuros de la institucionalización del espacio sudamericano

Son muchos los desafíos por enfrentar para desarrollar la institucionalización del espacio sudamericano. Entre ellos sobresalen dos: por un lado, su conciliación con los múltiples espacios de inserción regional y global de cada país y, por el otro, la necesidad de dotar a los ámbitos institucionales de una dosis suficiente de credibilidad.

Ambos desafíos se acentuarán por el hecho de que las profundas transformaciones que se est  n operando en los mapas del poder y de la competencia econ  mica global generan múltiples opciones para la inserción externa de cada país. En tal perspectiva, ningún país aceptará quedar limitado a su entorno regional sino que, por el contrario, intentar   aprovechar al máximo las oportunidades que se est  n abriendo en el mundo. Por otra parte, las transformaciones se explican por la percepción de que, en general, los procesos de integración regional existentes son poco eficaces, consecuencia de una experiencia acumulada en las últimas cinco décadas que no siempre ha producido los resultados prometidos.

Enfrentar tales desafíos requerirá al menos de tres condiciones. La primera es que cada país de América del Sur desarrolle una estrategia nacional de aprovechamiento de los múltiples espacios de su inserción internacional que

incluya a la propia región. La segunda es que las iniciativas de alcance regional se reflejen en instituciones y reglas de juego que tengan las cualidades necesarias para penetrar en la realidad. Y la tercera es que los compromisos que se asuman en los distintos ámbitos institucionales de la región –en particular, los de carácter preferencial– permitan fortalecer –y no debilitar– el desarrollo de un sistema multilateral eficaz a escala global, especialmente en lo relacionado con el comercio de bienes y servicios en el ámbito de la Organización Mundial de Comercio (omc).

Pero para entender estas condiciones es necesario tener presente que América del Sur se ha convertido en un espacio geográfico de creciente densidad, marcadas diferencias y gran dinamismo. Es, en tal sentido, un verdadero mosaico, y todo indica que lo seguirá siendo en el futuro. Captar bien las fuerzas profundas desatadas en la región es un desafío complejo para cualquiera que opere en ella, tanto en el plano político como, sobre todo, en el empresario.

La región se ha vuelto más densa. La interdependencia entre los distintos países ha crecido sustancialmente en las últimas décadas, aproximando los sistemas políticos y económicos nacionales y haciéndolos más sensibles a lo que ocurre en su vecindario, que tiene, cada vez más, una escala sudamericana. Esta densidad se verifica en al menos tres planos. El primero es el de la producción y el comercio: las redes tejidas por empresas transnacionales, y crecientemente por las multilatinas –así como por un número significativo de *pymes* originadas en la propia región– se han ido consolidando gradualmente, pero con particular intensidad en los últimos años. Esto se refleja en el intercambio comercial y en las inversiones, especialmente concentradas en el sur de América, con el consiguiente impacto en la logística y el transporte. El segundo plano que permite verificar la creciente densidad sudamericana es el de la energía, en sus múltiples modalidades: en este aspecto, a diferencia del anterior, las relaciones no se concentran en el sur, sino que cubren casi toda Sudamérica. El tercer plano es el del narcotráfico y las distintas manifestaciones de violencia y crimen organizado. Su densidad también se ha ido acentuando y constituye ya una amenaza tangible en varios países de la región.

Pero Sudamérica no solo es una región más densa, sino también más diferenciada, algo que no siempre captan los estudios y las lecturas efectuadas desde otras latitudes. A las diversidades de tamaño y grados de desarrollo, han comenzado a sumarse, en los últimos tiempos, diferencias que son producto de crecientes disonancias conceptuales. Entre otros, los conceptos

de democracia y de integración se prestan a diferentes interpretaciones. Y no son los únicos. Otra diferenciación que se observa es resultado de los horizontes en los que algunos protagonistas tienden a colocar los desafíos que enfrentan los distintos países: algunos, proyectados hacia el futuro, perciben la globalización como una oportunidad que se debe aprovechar, mientras que otros aún no han podido terminar de procesar sus distintos pasados, a veces con raíces que pueden rastrearse hasta muchos siglos atrás. En tales casos, la tendencia suele ser ver el mundo que los rodea más como una amenaza que como una oportunidad.

Sudamérica no solo es una región más densa, sino también más diferenciada, algo que no siempre captan los estudios y las lecturas efectuadas desde otras latitudes ■

Finalmente, Sudamérica es una región con una fuerte dinámica de cambio. Aunque estas transformaciones reflejan el dinamismo de un mundo turbulento y en continua metamorfosis, buena parte de ellas son de cosecha propia. Quienes no sigan de cerca las noticias originadas en cada uno de los países de la región, o insistan en observarlas bajo los paradigmas del pasado, corren el riesgo de no entender lo que está ocurriendo. Los hechos cargados de futuro se evidencian constantemente y es fundamental detectarlos a tiempo a fin de poder anticipar los cambios. Uno de ellos es, por ejemplo, el descubrimiento de lo que prometen ser amplias riquezas de hidrocarburos en el litoral atlántico de Brasil.

Todos estos factores –la creciente densidad, la mayor diferenciación y la dinámica de cambio– son rasgos importantes para abordar la cuestión de fondo de la gobernabilidad del espacio sudamericano; esto es, asegurar el predominio de la paz y la estabilidad política en la región. En esta perspectiva hay que colocar los esfuerzos para lograr que la lógica de la cooperación y la integración permita domesticar los naturales conflictos y, sobre todo, neutralizar las tendencias a la fragmentación. Se trata de esfuerzos que requerirán diagnósticos actualizados de las fuerzas profundas que operan en una realidad sudamericana rica en matices, además de sabiduría y prudencia política, sobre todo porque se trata de un espacio regional cada vez más multipolar y en el que, como se señalara antes, cada uno de los países tiene múltiples opciones para su respectiva inserción en el mundo. Las diversidades generan respuestas de geometría variable, flexibles y de múltiples velocidades, como las que se han desarrollado en el espacio geográfico asiático (y también, más recientemente, en la propia Unión Europea).

Si la realidad sudamericana se asemeja a un mosaico por la diversidad de situaciones que en ella se manifiestan, es probable que por un largo periodo ello también se refleje en el plano institucional. Y es posible que, al menos por un tiempo, el espacio geográfico regional no logre consolidarse en algo similar a lo que representa la UE para el espacio europeo ■

Si la realidad sudamericana se asemeja a un mosaico por la diversidad de situaciones que en ella se manifiestan, es probable que por un largo periodo ello también se refleje en el plano institucional. Y es posible que, al menos por un tiempo, el espacio geográfico regional no logre consolidarse en algo similar a lo que en la actualidad representa la UE para el espacio europeo. Por eso, solo el paso del tiempo permitirá tener una noción más clara de cuál será la contribución de la Unasur a la gobernabilidad sudamericana. Si

logra efectivamente transformarse en un ámbito para consolidar la democracia, la paz y la estabilidad política, sustentada en países con grados elevados de cohesión social, sus aportes serán valiosos. En tal sentido, la mencionada Declaración de La Moneda constituye un paso importante para afirmar el papel futuro que podrá desempeñar la Unasur.

Sin embargo, la Unasur plantea también varios interrogantes. Uno de ellos se refiere a su capacidad para penetrar la realidad. La experiencia aún inconclusa de la incorporación de Venezuela como miembro pleno del Mercosur justifica las dudas. Pero incluso cuando el Tratado de Brasilia entre formalmente en vigencia deberá demostrar que puede lograr sus ambiciosos objetivos. La distancia entre construcciones formales y hechos concretos suele ser significativa en una región en la que parecería más fácil crear instituciones que aprovecharlas plenamente. Por ello cabe formular la pregunta sobre si no hubiera sido más conveniente definir la Unasur como un sistema de cumbres periódicas, sin aspirar a su formalización jurídica en torno de una organización con objetivos ambiciosos.

Otro interrogante se refiere a su coexistencia con los procesos de integración existentes y, en particular, la eventual superposición con el Mercosur. Según el Tratado de Brasilia, la Unasur apunta a fortalecer la integración regional a través de un proceso que permita ir más allá de la mera convergencia de los esquemas ya existentes. Pero a su vez el Mercosur, en su dimensión ampliada con la incorporación como miembro pleno de Venezuela y de otros países de

la región como miembros asociados, ha aspirado a cumplir una función de alcance sudamericano. Ello se ha reflejado en la participación en sus reuniones presidenciales de líderes de diferentes países latinoamericanos, como en la Cumbre de Córdoba, a la que incluso asistió Fidel Castro.

La ampliación del Mercosur ha tenido al menos dos dimensiones. La primera se refiere al espacio de preferencias comerciales. A través de acuerdos de alcance parcial (instrumento previsto por el Tratado de Montevideo de 1980), se ha ido tejiendo una red de preferencias que abarca a otros países miembros de la Aladi y, en particular, a los que fueron adquiriendo un estatus de miembros asociados, comenzando por Chile y Bolivia. La otra dimensión se refiere a la ampliación de los objetivos políticos del Mercosur. La defensa de la democracia y los derechos humanos, junto con otros objetivos en el plano social, fueron incorporándose gradualmente en la agenda, a la que se sumaron los países asociados.

La Unasur y el Mercosur ampliado tendrían entonces objetivos similares, especialmente en el ámbito político. Pero la Unasur, a su vez, debería permitir abordar cuestiones, como las de la infraestructura física y la complementación energética, que superan lo que podría lograrse con la actual cobertura geográfica del Mercosur. Ello es particularmente importante para Brasil, que tiene fronteras comunes con la mayoría de los países de Sudamérica.

Pero más allá de los alcances y objetivos hay dos grandes diferencias entre el Mercosur y la Unasur. Por un lado, el Mercosur es una realidad asentada en compromisos jurídicos ya asumidos por sus países miembros. Si bien son compromisos imperfectos e incompletos, sería difícil dejarlos de lado, teniendo en cuenta las corrientes de comercio y de inversión que se han desarrollado entre los socios en los años transcurridos desde la firma del Tratado de Asunción. El Mercosur tiene además una embrionaria identidad, como demuestra la incorporación de la sigla a los documentos de identidad de los ciudadanos de los cuatro socios. La Unasur, en cambio, debe aún superar el proceso de ratificación de su tratado constitutivo. Aunque es posible que ello ocurra en breve, no necesariamente se concretará, sobre todo si se tienen en cuenta las diferencias políticas entre algunos de sus miembros que afloraron en el camino que condujo a la reciente Cumbre de Brasilia.

La otra gran diferencia entre ambas organizaciones es que el Mercosur está basado no solo en la voluntad política de los países miembros –que se mantiene a pesar de las muchas dificultades que se han planteado–, sino, sobre todo, en un pilar fundamental para la integración productiva: las preferencias comerciales

pactadas. La Unasur no tiene previsto nada similar. En todo caso, las preferencias económicas entre sus países miembros resultarán de la convergencia de la red de acuerdos de alcance parcial celebrados o que se celebren en el ámbito de la Aladi.

■ Dos escenarios para el futuro

Cabe interrogarse, entonces, acerca del impacto que la Unasur tendrá sobre el Mercosur. Al menos dos escenarios alternativos pueden plantearse:

Un primer escenario implicaría que se diluya no solo el objetivo más ambicioso de un Mercosur que por momentos parecía aspirar a tener un alcance político sudamericano, sino también el objetivo más concreto de que el proceso de integración sea percibido como un instrumento eficaz de transformación productiva. La peor variante de este escenario sería la siguiente: la Unasur no logra avanzar y el Mercosur no logra profundizar su función de motivar decisiones de inversión productiva orientadas al espacio económico común.

En el segundo escenario, ambos espacios se complementan y, además, se potencian. Esto implica un Mercosur dotado de instrumentos flexibles pero previsibles, que reflejen metodologías de geometría variable y de múltiples velocidades, de modo que pueda constituirse en el núcleo duro de una construcción más amplia de alcance sudamericano. Técnicamente, esto es factible. Si se logra, el Mercosur, sin dejar de lado los objetivos de sus miembros plenos, reenviaría al ámbito de la Unasur los objetivos políticos de alcance sudamericano.

A la hora de considerar este escenario de complementación cabe tener en cuenta que ambas iniciativas, el Mercosur y la Unasur, tienen en común el hecho de que apuntan a la gobernabilidad de la región sudamericana. En ambas participa Brasil, que es el país de mayor peso de la región. Ambas tienen contenido económico, pero indudables objetivos políticos, pues apuntan a las relaciones de poder entre las naciones que comparten este espacio geográfico. Las dos organizaciones involucran las estrategias de inserción internacional de cada país y aspiran a generar bienes públicos regionales que permitan neutralizar eventuales tendencias a la fragmentación.

En este marco, la complementación entre la Unasur y el Mercosur puede contribuir al predominio de la lógica de la integración en el espacio sudamericano. Tal complementación es posible. Pero requerirá un liderazgo colectivo en el que participen todos los países de la región y, en especial, aquellos que valoran un entorno regional de paz y estabilidad política. ☐

¿Qué se puede aprender del proceso de integración europeo?

La integración económica de Europa y América Latina en perspectiva comparada

FERNANDO RUEDA-JUNQUERA

El modelo europeo de integración económica se ha convertido en una referencia inevitable para cualquier proyecto de integración. El compromiso político fuerte y sostenido, la construcción de un sistema jurídico e institucional supranacional y las políticas y acciones comunes tendientes a consolidar la integración económica constituyen tres componentes esenciales de ese modelo, que han configurado un «triángulo virtuoso» con capacidad de incidir positivamente sobre el desarrollo económico. En América Latina, los diversos procesos de integración enfrentan –más allá de algunos avances– serias limitaciones. Sin caer en comparaciones fáciles, la experiencia europea permite extraer algunas conclusiones útiles para la región.

■ Introducción

La evolución de la integración europea desde la creación de la Comunidad Económica Europea (CEE) en 1957 hasta la actual Unión Europea (UE) no ha estado exenta de periodos problemáticos y críticos. Sin embargo, no ha impedido que su contribución al proceso de desarrollo económico haya sido

Fernando Rueda-Junquera: máster y doctor en Economía por la Universidad de Londres y profesor titular de Economía Internacional en la Universidad de Burgos. Sus publicaciones se centran en temas vinculados a las economías latinoamericanas, con especial atención en los procesos de integración regional.

Palabras claves: economía, integración, Unión Europea, América Latina.

positiva, lo que explica que un número creciente de países europeos haya decidido participar plenamente del proyecto de integración. De los seis miembros fundadores, se ha pasado a una UE con 27 socios y con diversos países candidatos a la adhesión.

La creación de la CEE también estimuló el interés por la integración económica en los países en desarrollo, entre ellos los latinoamericanos. Desde los 60, se

**Desde los 60, se han venido
llevando a cabo diferentes
iniciativas de integración
económica en América Latina,
que han tomado como
referencia el modelo europeo.**

**Pero los resultados de la
mayoría de las iniciativas
no han estado a la altura de
las expectativas iniciales ■**

han venido llevando a cabo diferentes iniciativas de integración económica en América Latina, que han tomado como referencia el modelo europeo. Pero los resultados de la mayoría de las iniciativas no han estado a la altura de las expectativas iniciales. Las diferencias estructurales imperantes entre ambas regiones son uno de los factores que explican este desempeño tan dispar, pero solo parcialmente y no de un modo determinante. Hay otros factores –particularmente tres: el compromiso político, el sistema

jurídico e institucional y las políticas y acciones comunes– cuyo adecuado manejo en Europa ha permitido establecer un «triángulo virtuoso», que contrasta con el «triángulo vicioso» de la integración latinoamericana.

El objetivo de este artículo es comparar los procesos de integración económica en Europa y América Latina e inferir lecciones que puedan servir para superar las actuales limitaciones del regionalismo latinoamericano. Con este fin, el texto se estructura en tres secciones: la primera analiza las principales características del triángulo virtuoso de la integración europea, la segunda las compara con las existentes en América Latina y la tercera desarrolla las principales conclusiones obtenidas de esa comparación.

■ El «triángulo virtuoso» de la Unión Europea

Aunque se han producido avances significativos en la dimensión política del proceso de integración europeo, la dimensión económica ha sido la dominante. Tradicionalmente, las propuestas de integración política –como el reciente proyecto de Constitución Europea– han generado más resistencia que las iniciativas económicas. En este contexto, la integración económica ha sido usada

exitosamente como un medio directo para conseguir objetivos económicos –en particular, el desarrollo de los Estados miembros–, pero también como un medio para lograr, de manera indirecta, objetivos no económicos de gran relevancia, tales como la pacificación tras la Segunda Guerra Mundial y la superación de los nacionalismos destructivos.

No obstante, el éxito del modelo europeo de integración no solo se fundamenta en los componentes económicos, como la aplicación de políticas y acciones comunes favorecedoras de la integración, sino que también se basa en la adopción de otros componentes, como el compromiso político y el sistema jurídico e institucional. Estos tres componentes han ido conformando el triángulo virtuoso de la integración europea. A continuación se examinan con más detalle.

Compromiso político. La exitosa evolución del proceso de integración europeo sugiere que el compromiso político es una precondition básica que debe cumplirse para que un acuerdo regional produzca los efectos positivos identificados por la teoría de la integración económica. La integración regional requiere un fuerte compromiso político por parte de los gobiernos participantes para avanzar hacia objetivos comunes. Este compromiso político no debe limitarse a las etapas iniciales del proceso, sino que debe ser sostenido a lo largo del tiempo. Merece la pena señalar que, a más de medio siglo de su inicio, la característica más destacable de la integración europea es su irreversibilidad, resultado de ese fuerte y sostenido compromiso político.

Sistema jurídico e institucional supranacional. Aunque la UE es principalmente un proceso de integración económica, también está basado en el derecho. La mayor parte de la actividad de la UE –y particularmente la económica– está cubierta por el derecho comunitario, esto es, está sujeta a un sistema jurídico supranacional. El derecho comunitario se caracteriza por dos rasgos fundamentales: su primacía y su directa aplicabilidad. La primacía sobre los ordenamientos jurídicos nacionales asegura que el derecho comunitario no pueda ser alterado por ningún Estado miembro, mientras que la aplicabilidad directa sobre los países garantiza su carácter vinculante.

Las dos características mencionadas explican que el derecho comunitario se haya convertido en un instrumento de integración de significativa importancia, ya que ha dado lugar a una aproximación gradual de las legislaciones nacionales, al tiempo que ha contribuido a crear un ordenamiento jurídico común de la UE. Esta integración por medio del derecho ha sido posible

porque –y esto es particularmente pertinente para la posterior comparación con el caso latinoamericano– los Estados miembros han actuado de acuerdo con el derecho comunitario: es decir, han cumplido los compromisos suscritos en los tratados (derecho originario) e introducido las normas vinculantes que han desarrollado dichos tratados (derecho derivado).

Pero no solo el ordenamiento jurídico común ha impulsado los esfuerzos integracionistas, sino también el establecimiento de instituciones comunes dotadas de un poder de decisión supranacional, un conjunto claro de competencias y una cierta cantidad de recursos financieros propios. Estas instituciones han contribuido a que el proceso de integración persiguiera intereses comunes claramente identificados y no se dispersara en los diferentes intereses nacionales de los Estados miembros.

Las instituciones comunes han adquirido una naturaleza supranacional gracias a la transferencia parcial de soberanía nacional desde los Estados miembros hacia ellas. Tanto poderes de toma de decisión como de gestión han sido cedidos a estas instituciones comunes, de tal modo que una gran parte de sus acciones tienen carácter vinculante para los países que integran la UE. En otras palabras, el funcionamiento de las instituciones comunes es un ejercicio de soberanía compartida. Esto ha hecho que estas instituciones ha-

yan desempeñado un papel esencial en el fortalecimiento del proceso de integración económica.

**Los Estados miembros
que han adoptado el euro
han renunciado al control
nacional de dos políticas
económicas fundamentales:
la política monetaria
y la política cambiaria ■**

La última transferencia significativa de soberanía nacional se ha producido en el ámbito monetario con la introducción del euro como moneda única. Los Estados miembros que han adoptado el euro han renunciado al control nacional de dos políticas económicas funda-

mentales –la política monetaria y la política cambiaria–, que han pasado a ser potestad exclusiva de una nueva institución común: el Banco Central Europeo. Asimismo, la adopción del euro ha impuesto límites a la política fiscal, ya que el Pacto de Crecimiento y Estabilidad obliga a los gobiernos a mantener bajo control su déficit público y su financiación por medio de la deuda.

La transferencia de soberanía a las instancias supranacionales no ha sido igual en todas las áreas económicas. Mientras que en algunas de ellas ha sido

muy importante (por ejemplo, en temas comerciales, agrícolas y monetarios), en otras prácticamente no se ha producido (por ejemplo, en cuestiones impositivas y sociales). Las instituciones comunes tienen un ámbito de acción limitado únicamente a aquellas atribuciones asignadas por el Tratado de la UE (conocido como Tratado de Maastricht). Además, el principio de subsidiariedad ha contribuido a definir los límites de las competencias de las instituciones comunes y a repartir los ámbitos de acción entre ellas y los Estados miembros. En línea con este principio, la responsabilidad para enfrentar un tema ha sido mantenida lo más cercana posible a la población afectada por él. Esa responsabilidad solo ha sido transferida subsidiariamente a un nivel comunitario cuando se consideró que el tema podía ser resuelto mejor por medio de una acción conjunta de la UE. Esto ha implicado que las instituciones comunes no hayan actuado en ciertos ámbitos que podían ser manejados de manera adecuada por los propios países miembros.

Además de crear instituciones comunes, la UE las ha dotado de recursos financieros propios. Este sistema es el que ha financiado los gastos del presupuesto comunitario, es decir, las políticas y acciones comunes por parte de las instituciones supranacionales. Esto ha permitido que tales instituciones alcancen un importante grado de autonomía presupuestaria, indispensable para llevar a cabo sus actividades sin depender de la voluntad de los Estados miembros.

Por último, es relevante destacar que el sistema jurídico e institucional descrito ha sido lo suficientemente flexible como para permitir su adaptación a las cambiantes circunstancias históricas. Esto ha facilitado la consecución de avances importantes en el proceso de integración, que, aunque lentos, han sido irreversibles. Solo se han dado aquellos pasos que han sido aceptados por todos los Estados miembros, lo que muchas veces implicó posponer decisiones sobre temas en los que no se había alcanzado un consenso. Nunca se ha intentado ir más deprisa de lo que el contexto histórico permitía.

Esta dinámica no solo ha hecho posible acordar lo que era factible en cada momento, sino que también ha permitido considerar las diferentes velocidades de progreso. La experiencia europea demuestra que no es realista esperar que todos los Estados miembros avancen a la misma velocidad, a menos que se acepte que esa velocidad sea establecida por los más rezagados. Esta situación ha tendido a hacerse más compleja a medida que el número de países participantes se ha incrementado, lo que ha dificultado la consecución de las políticas y acciones comunes.

Este principio de geometría variable ha permitido que un número limitado de Estados miembros –con voluntad y capacidad para asumir mayores compromisos– pueda adoptar iniciativas destinadas a profundizar el proceso de integración dentro del marco institucional común, sin que el resto de los países pueda bloquear la iniciativa. La aplicación de este principio implica la existencia previa de un grupo de Estados miembros con capacidad para asumir el liderazgo regional del proceso de integración: por ejemplo, el eje franco-alemán.

Políticas y acciones comunes. La UE ha perseguido el desarrollo económico de los Estados miembros mediante la integración de sus mercados nacionales, la creación de una moneda única y la aplicación de medidas reductoras de las diferencias internas. Por ello, las políticas y acciones comunes adoptadas para favorecer la integración económica han tenido tres objetivos fundamentales: la liberalización económica intra-UE –esto es, la libre circulación de bienes, servicios, personas y capitales en el mercado regional–, la introducción del euro y la cohesión interna.

Se ha optado por la liberalización económica intrarregional como vía impulsora del bienestar, pero acompañándola de mecanismos redistributivos que favorezcan la aproximación de los niveles de bienestar de los diferentes territorios de la UE ■

La singularidad de este enfoque de integración económica radica en el hecho de que se ha optado por la liberalización económica intrarregional como vía impulsora del bienestar, pero acompañándola de mecanismos redistributivos que favorezcan la aproximación de los niveles de bienestar de los diferentes territorios de la UE. Este enfoque acepta que un proceso de integración produce costes y beneficios, aunque el objetivo es que su efecto neto sea potencialmente positivo, para lo cual es necesario adoptar políticas y acciones comunes de acompañamiento y compensación.

Las políticas de acompañamiento –políticas comerciales, macroeconómicas y sectoriales– son esenciales para que el potencial efecto positivo de la integración económica se materialice en la práctica. De lo contrario, los beneficios de la integración económica pueden atenuarse o incluso desaparecer. Las políticas de compensación son necesarias para enfrentar los efectos redistributivos de la integración económica. Esa compensación se ha llevado a cabo a través de la solidaridad financiera, materializada en los Fondos Estructurales y el Fondo

de Cohesión. Por medio de estos instrumentos, una parte de las contribuciones de los Estados miembros al presupuesto comunitario se transfiere hacia las regiones y los grupos sociales menos favorecidos.

■ El «triángulo vicioso» de la integración latinoamericana

Tras la crisis de los 80, el regionalismo se expandió por América Latina como un fenómeno compatible con los principios del libre mercado y libre comercio del nuevo modelo económico imperante. Este nuevo regionalismo se reflejó en la reactivación de procesos subregionales establecidos en los 60, como el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y la Comunidad Andina de Naciones (CAN), y en la creación de nuevos acuerdos subregionales, como el Mercado Común del Sur (Mercosur).

El nuevo regionalismo latinoamericano ha conseguido impulsar sustancialmente el comercio intrarregional, mejorar su calidad y captar nuevos flujos de inversión extranjera directa, lo que ha contribuido al crecimiento económico de la región. Junto con estos logros, ha cosechado otros de naturaleza no económica. Entre ellos merece especial mención la contribución de la integración al acercamiento político de la región y a la consolidación de la democracia.

Estos éxitos parecen haber animado a los gobiernos latinoamericanos a seguir impulsando los procesos de integración. En Centroamérica, los integrantes del MCCA han suscrito un Convenio Marco para el Establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana y se encuentran negociando un Acuerdo de Asociación con la UE. En Sudamérica, el Mercosur se ha convertido en un espacio hacia el que intentan converger diferentes iniciativas de cooperación e integración económica. La firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) entre el Mercosur y la CAN, la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones (predecesora de la actual Unión de Naciones Sudamericanas) y las solicitudes de adhesión de Venezuela y Bolivia son manifestaciones de esta tendencia.

Sin embargo, estos acontecimientos no han logrado alterar la débil imagen que transmiten los procesos de integración económica en América Latina más allá de la retórica de las cumbres presidenciales. A pesar de los logros, estos procesos continúan sujetos a importantes limitaciones que impiden que la integración subregional contribuya eficazmente al desarrollo económico de sus Estados miembros. Comparados con la UE, estos procesos no han sido capaces de establecer un triángulo virtuoso. Como se muestra a continuación, el frágil compromiso político, el débil sistema jurídico e institucional y las

limitadas políticas y acciones comunes han configurado, por el contrario, un triángulo vicioso, que explica la creciente pérdida de dinamismo de la integración latinoamericana.

Frágil compromiso político. A diferencia de la experiencia europea, el proceso de integración regional en América Latina se ha distinguido por la ausencia

**Cuando el conflicto
de objetivos se ha
materializado, los gobiernos
latinoamericanos
han tendido a dar prioridad
absoluta a sus objetivos
nacionales en desmedro
de los regionales ■**

de un compromiso político fuerte y sostenido. La percepción de potenciales conflictos entre los objetivos nacionales y los regionales está en el origen de esta ausencia. Cuando el conflicto de objetivos se ha materializado, los gobiernos latinoamericanos han tendido a dar prioridad absoluta a sus objetivos nacionales en desmedro de los regionales. La voluntad política para compartir soberanía, aplicar medidas comunes y repartir los costos de la integración ha sido muy

limitada. Para enfrentar esta situación, es necesario renovar el compromiso político y sostener en el tiempo la voluntad política de consolidar la integración regional.

Débil sistema jurídico e institucional. La concepción esencialmente intergubernamental –y no supranacional– del marco jurídico e institucional del regionalismo latinoamericano hace pivotar excesivamente el poder de decisión sobre las cumbres de presidentes. El compromiso político de alto nivel de las cumbres presidenciales ha sido decisivo en los primeros años de los procesos de integración, pero ahora limita su profundización. El consenso entre los gobiernos ha estado fuertemente condicionado por las coyunturas políticas específicas de cada Estado miembro, lo que ha ralentizado y frenado el progreso de la integración regional.

Si se desea consolidar y profundizar la integración económica, será inevitable enfrentar un creciente número de conflictos, tanto comerciales como en materia de armonización y libre circulación de los factores productivos. Las tensiones desatadas en el seno del Mercosur son un claro ejemplo de este problema. Las disputas comerciales entre Brasil y Argentina durante 1999 revelaron los límites del sistema de solución de controversias comerciales vigente hasta entonces, basado en la constitución *ad hoc* de tribunales arbitrales. Para superar estas limitaciones, en 2002 se suscribió el Protocolo de Olivos para

la Solución de Controversias, que permitió crear el Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur (TPRM) en 2004. Este tribunal está encargado de garantizar la interpretación y aplicación uniforme de las normas del Mercosur, así como el cumplimiento de estas.

Sin embargo, el TPRM no ha resultado tan eficaz como se esperaba. Su incapacidad para solucionar controversias ha quedado en evidencia en varias ocasiones, de las que la más conocida es el conflicto entre Argentina y Uruguay por la instalación de una fábrica de celulosa en la margen uruguaya de la frontera fluvial entre ambos países. Frente a la ineficacia del TPRM para resolver esta disputa bilateral, fue preciso acudir al Tribunal Internacional de Justicia de La Haya. Del mismo modo, el TPRM no ha contribuido a una mayor internalización de las decisiones comunitarias. Actualmente, solo 47% de las normas comunitarias aprobadas en el Mercosur desde 1991 han sido incorporadas a los ordenamientos jurídicos nacionales¹.

En este contexto, es necesario dotar a los procesos de integración subregional de mecanismos institucionales de carácter supranacional con capacidad decisoria y financiera suficiente como para superar con rapidez los obstáculos para una mayor integración económica. Lamentablemente, en América Latina todavía no se ha aceptado la idea de establecer una auténtica secretaría supranacional con funcionarios civiles, que no represente simplemente los intereses de los gobiernos.

Un problema adicional de la construcción limitada a lo intergubernamental del proceso de integración latinoamericana es que se ha llevado a cabo sin que existiera un grupo claro de países con capacidad efectiva para asumir el liderazgo de cada proceso subregional. Aunque El Salvador y Guatemala en el MCCA, Colombia y Venezuela (hasta 2006) en la CAN y Brasil y Argentina en el Mercosur han intentado desempeñar este rol, no han logrado generar un impacto sustancial en la dinámica de la integración regional.

Las limitaciones del enfoque intergubernamental han venido acompañadas por una institucionalidad regional caracterizada por la excesiva complejidad y el elevado número de instituciones, especialmente en el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y el Sistema Andino de Integración (SAI). Esto no solo ha limitado la eficacia del sistema institucional, sino que también ha

1. Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (Intal): *Informe Mercosur* N° 12, BID / Intal, Buenos Aires, 2007, p. 63.

generado un grave problema de financiación. En suma, todo ello ha contribuido a provocar una importante debilidad institucional que obstaculiza el avance de la integración regional.

Limitadas políticas y acciones comunes. Como ya se argumentó, las políticas y acciones comunes de acompañamiento y compensación han sido fundamentales para el éxito de la integración europea. La debilidad de este tipo de políticas comunes en los nuevos procesos de integración latinoamericana explica la mayor parte de sus actuales limitaciones. A diferencia de Europa, estos procesos no han sido capaces de desplegar las políticas de acompañamiento básicas para establecer una unión aduanera y alcanzar un grado significativo de convergencia macroeconómica. En cuanto a las políticas de compensación, apenas han sido contempladas.

En todos los acuerdos subregionales en América Latina se ha avanzado en la constitución de una zona de libre comercio exenta de aranceles intrarregionales como primer paso para crear una unión aduanera. No obstante, se trata de procesos que todavía no se han completado. Se mantienen excepciones sectoriales en el libre comercio y se continúa

**A pesar de la expansión
experimentada desde
principios de los 90,
el comercio intrarregional
sigue siendo reducido
dentro del comercio total ■**

recurriendo a las barreras no arancelarias. En este contexto, no es sorprendente comprobar que, a pesar de la expansión experimentada desde principios de los 90, el comercio intrarregional sigue siendo reducido dentro del comercio total. En los mejores años del periodo 2002-2007, las exportaciones intrarregionales no lle-

garon a representar más de 10% o 20% de las exportaciones totales: en concreto, 10,5% en la CAN (en 2004), 14,9% en el Mercosur (en 2007) y 20% en el MCCA (en 2007)². Estos porcentajes están aún lejos de los que se observan en la UE, donde el comercio intrarregional representa más de 60% del comercio total³.

El predominio del comercio extrarregional explica por qué la política económica de los gobiernos latinoamericanos ha dado prioridad a las relaciones económicas extrarregionales. También explica por qué en momentos de

2. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal): *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2007. Tendencias 2008*, Cepal, Santiago de Chile, 2008, Cuadro iv.1, p. 121.

3. Este porcentaje se ha obtenido a partir de la base de datos Comext de la Oficina Estadística de la UE, Eurostat, <<http://ec.europa.eu/eurostat/>>.

conflicto –como el que se vive en la actualidad– no ha favorecido los procesos de integración. Para que el comercio intrarregional adquiera una mayor relevancia en el desarrollo de América Latina, es necesario adoptar acciones comunes que favorezcan su expansión. En este sentido, medidas como la eliminación de las excepciones sectoriales, la supresión de las barreras no arancelarias y la liberalización efectiva del comercio intrarregional de servicios pueden contribuir a alcanzar dicho objetivo. Todo ello sin olvidar que, para lograr la completa movilidad de bienes y servicios dentro de la unión aduanera, es preciso otorgar el mismo tratamiento a los bienes y servicios no originarios de ella; es decir, que el libre comercio se extienda al conjunto de bienes y servicios consumidos –y no solo producidos– dentro de la unión aduanera. Este proceso no será fácil y requerirá –especialmente en el caso de los servicios– de cierta gradualidad⁴.

La adopción del arancel externo común (AEC) –otro elemento esencial de una unión aduanera– tampoco se ha completado. Todavía quedan partidas del universo arancelario sin cubrir por el AEC debido a las excepciones sectoriales y nacionales. Por ejemplo, en el Mercosur los bienes de capital, los productos informáticos, las telecomunicaciones, los automóviles y el azúcar están amparados por regímenes sectoriales específicos, a los que se suman los productos incluidos por cada Estado miembro en las respectivas listas nacionales de excepciones.

El establecimiento de un AEC obliga a adoptar una política comercial común, ya que todos los miembros de la unión aduanera han de aplicar los mismos aranceles frente a terceros países; las modificaciones al AEC han de ser negociadas de forma conjunta. Como parte de esa política comercial común, se debe buscar la armonización de otras áreas, como los regímenes especiales de importación (admisión temporal, *drawback*⁵) y los instrumentos de defensa comercial (salvaguardias, antidumping). Sin embargo, los procesos de integración subregional de América Latina apenas han avanzado en la armonización de estas áreas, lo que retrasa la configuración de una verdadera política comercial común y contribuye a erosionar aún más el AEC.

4. Los países desarrollados cuentan con significativas ventajas competitivas en el sector de los servicios, y por ello están presionando para que las uniones aduaneras entre países en desarrollo incorporen un alto grado de liberalización en dicho sector. El hecho de que esta liberalización requiera importantes cambios legislativos internos ha incrementado la preocupación de los gobiernos de los países en desarrollo, ya que estos cambios les restarán soberanía económica nacional y reducirán el margen de maniobra de sus políticas públicas.

5. Régimen por el cual las personas jurídicas que realicen exportaciones pueden obtener la devolución de los impuestos de importación que hayan gravado los insumos o materias primas que formen parte del bien exportado.

**Los países latinoamericanos
han tendido a negociar
bilateralmente sus TLC,
erosionando la dimensión común
de la protección arancelaria
garantizada por el AEC ■**

Como ya se señaló, el AEC obliga a que las negociaciones comerciales se realicen de manera conjunta, lo cual proporciona un potencial beneficio a los miembros de una unión aduanera ya que genera un mayor poder de negociación regional. En las uniones

aduaneras formadas por países en desarrollo, la posibilidad de aprovechar este mayor poder es singularmente importante porque permite enfrentar en mejores condiciones las negociaciones comerciales internacionales. Sin embargo, los países latinoamericanos apenas han aprovechado esta ventaja, como demuestra el hecho de que han tendido a negociar bilateralmente sus TLC, erosionando la dimensión común de la protección arancelaria garantizada por el AEC. Las recientes negociaciones de los países centroamericanos y andinos con Estados Unidos son un claro ejemplo de ello.

La ausencia de una auténtica política comercial común no solo implica desaprovechar el poder de negociación regional, sino que también pone en peligro los avances en la armonización del AEC. El problema surge cuando el AEC debe convivir con una serie de TLC bilaterales que incluyen concesiones arancelarias diferentes. Por ejemplo, la entrada en vigor del TLC entre los países miembros del MCCA y EEUU –conocido como TLCAC-RD– está poniendo en evidencia este problema, ya que no se está produciendo de forma homogénea en todos los países. Las concesiones arancelarias fueron negociadas bilateralmente por cada país, lo que significa que el cronograma de desgravación arancelaria del TLCAC-RD será distinto en cada país y, por tanto, el AEC no será aplicado en su totalidad por todos los países. El hecho de que EEUU sea el principal socio comercial del MCCA convierte las excepciones al AEC originadas por la aplicación del TLCAC-RD en un potencial factor perturbador de la unión aduanera centroamericana.

Esta débil política comercial común conduce a visiones dispares entre los Estados miembros sobre las opciones estratégicas de vinculación extrarregional. En el MCCA, por ejemplo, Costa Rica ha cortado sus vínculos con Taiwán e iniciado la negociación de un TLC con China, mientras que el resto de los miembros mantienen en vigor el TLC con Taiwán. En la CAN, Colombia y Perú han negociado por separado un TLC con EEUU, al tiempo que Venezuela y Bolivia han optado por su incorporación al Mercosur y a la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA). En el Mercosur se han registrado

menos discrepancias estratégicas, pero Uruguay ya ha manifestado su interés de negociar un TLC con EEUU y Venezuela, una vez que se convierta en miembro pleno, puede generar serias tensiones a la hora de elegir los socios extrarregionales del bloque, dado el discurso antiestadounidense del presidente Hugo Chávez y su escaso entusiasmo ante la posibilidad de negociar un Acuerdo de Asociación con la UE.

Junto con la política comercial, la administración aduanera común es el otro elemento indisociable de la formación y el funcionamiento de una unión aduanera. El AEC no solo debe aplicarse a terceros países en iguales términos por todos los miembros de la unión aduanera, sino que además debe ser recaudado y administrado conjuntamente. Asimismo, la recaudación del AEC debe ser considerada como una fuente de ingresos comunitarios destinados a la financiación de políticas y acciones comunes que consoliden y profundicen el proceso de integración.

Hasta el momento, los avances en la constitución de una administración aduanera común son limitados en los procesos de integración subregional de América Latina. Todavía no existe un esquema en el que los servicios de administración aduanera estén únicamente localizados en la periferia exterior del territorio aduanero común. Tampoco ha habido avances sustanciales en el establecimiento de mecanismos adecuados de armonización tributaria y de recaudación y distribución de los ingresos del AEC captados por las aduanas periféricas. Este tema reviste suma importancia en América Latina, ya que será preciso definir el destino de los recursos que se recaudan en las aduanas periféricas. Estos recursos incluyen tanto los ingresos de carácter arancelario como los impuestos nacionales que se cobran en las aduanas a los bienes importados.

La estabilidad macroeconómica es otro requisito para que una unión aduanera se asiente sobre bases sólidas. Una forma de contribuir a dicha estabilidad es la coordinación de las principales políticas macroeconómicas entre los Estados miembros. En el caso de la nueva integración latinoamericana, la coordinación de tales políticas es muy limitada. Como consecuencia de ello, las medidas adoptadas por cada país para ajustarse a los cambios de la economía internacional han terminado incidiendo desfavorablemente sobre el resto de los socios. Un claro ejemplo de ello fue la devaluación del real adoptada en enero de 1999 por el gobierno brasileño para ajustarse a la creciente inestabilidad financiera internacional generada por las crisis de Asia y Rusia. La devaluación generó un impacto inmediato tanto en Argentina –que tenía un

sistema de tipo de cambio fijo— como en Paraguay y Uruguay. Las tensiones desatadas tras la devaluación entre los miembros del Mercosur desencadenaron la crisis más seria de este bloque subregional desde su creación en 1991. Algo similar ocurrió posteriormente, en 2001 y 2002, con el fin del plan argentino de convertibilidad.

Conscientes de este problema, los gobiernos latinoamericanos han tomado medidas para avanzar en la coordinación de sus políticas macroeconómicas. En cada grupo subregional se ha establecido un conjunto de parámetros básicos de convergencia macroeconómica como punto de partida para esa coordinación. La evidencia empírica disponible demuestra que el grado de cumplimiento de estos criterios ha sido modesto⁶. Estos criterios han acabado siendo utilizados únicamente para dar seguimiento a la evolución económica del respectivo grupo subregional, sin un compromiso político para cumplirlos. Las posibilidades reales de que esta situación se revierta parecen ser todavía muy reducidas, ya que los compromisos regionales siguen ocupando una posición secundaria entre las prioridades de los gobiernos.

En definitiva, la integración económica en América Latina no ha sido apoyada adecuadamente con políticas y acciones comunes de acompañamiento. Ello explica que el MCCA, la CAN y el Mercosur sigan siendo uniones aduaneras imperfectas —con zonas de libre comercio intrarregional incompletas, AEC sujetos a excepciones, políticas comerciales comunes débiles y la ausencia de una administración aduanera común— en las que la coordinación de las políticas macroeconómicas es muy escasa. En este contexto, la posibilidad de que los efectos potencialmente positivos de la nueva integración latinoamericana se materialicen en la práctica es muy limitada.

**Las políticas de
compensación son
prácticamente inexistentes
en el nuevo regionalismo
latinoamericano a pesar de
las importantes asimetrías
intrarregionales ■**

Finalmente, en lo que se refiere a las políticas de compensación, estas son prácticamente inexistentes en el nuevo regionalismo latinoamericano a pesar de las importantes asimetrías intrarregionales. Los Estados miembros relativamente más

6. V. los informes regulares de convergencia macroeconómica de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano en <www.secmca.org/Documentosinformeseconomicos.htm>; los de la Secretaría General de la Comunidad Andina en <www.comunidadandina.org/economia.htm> y los del Grupo de Monitoreo Macroeconómico del Mercosur en <http://gmm.mecon.gov.ar/indice_esp.htm>.

desarrollados de cada acuerdo subregional son los que están en mejores condiciones para disfrutar de los potenciales beneficios originados por la integración económica. Si los nuevos proyectos subregionales de integración pretenden perdurar en el tiempo, deben generar un proceso que no solo mejore la eficiencia en la asignación de los recursos productivos, sino que además sea percibido como equitativo por todos los países miembros.

Para ello sería pertinente diseñar mecanismos que permitiesen que los potenciales ganadores de los acuerdos subregionales compensaran a los potenciales perdedores. La experiencia europea demuestra que una forma de llevar a cabo tal compensación es a través de la solidaridad financiera materializada en los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión. Esta experiencia podría ser adaptada a las peculiaridades del caso latinoamericano de manera que diera lugar a algún instrumento estructural y de cohesión social. El establecimiento de un instrumento de estas características enfrentaría irremediablemente el problema de su financiación, puesto que las restricciones presupuestarias de los gobiernos no permitirían crear un mecanismo con capacidad suficiente para incidir sobre el proceso de integración. Una forma de mitigar esta limitación sería contar con el apoyo complementario de la cooperación internacional –especialmente de la UE–. No obstante, sería imprescindible incluir una razonable participación latinoamericana en la financiación de ese instrumento, pues de lo contrario se estaría adulterando el componente de solidaridad intrarregional.

Por el momento, el interés de los gobiernos latinoamericanos en este tipo de instrumentos ha sido –con la relativa excepción del Mercosur– más formal que real. En el caso del Mercosur, la experiencia europea ha comenzado a ser tímidamente tenida en cuenta con la creación en 2005 del Fondo para la Convergencia Estructural (Focem), que cuenta con un capital anual de 100 millones de dólares, de los cuales 70% corresponde a las contribuciones de Brasil, 27% de Argentina, 2% de Uruguay y 1% de Paraguay⁷. Estos porcentajes se establecieron teniendo en cuenta la participación media histórica de cada

7. Los recursos del Focem irán destinados a financiar cuatro programas: la promoción de la convergencia estructural (Programa i), el desarrollo de la competitividad (Programa ii), la promoción de la cohesión social, en particular de las economías menores y regiones menos desarrolladas (Programa iii) y el fortalecimiento de la estructura institucional y del proceso de integración (Programa iv). Los recursos dirigidos a la financiación de los proyectos de los tres primeros programas se distribuirán priorizando a los países de menor desarrollo relativo, sobre la base de los siguientes porcentajes de asignación: 48% para Paraguay, 32% para Uruguay, 10% para Argentina y 10% para Brasil. Para más detalles, v. Intal: *Informe Mercosur* N° 11 y N° 12, BID / Intal, Buenos Aires, 2007.

país en el PIB del Mercosur, lo que ilustra nítidamente el importante grado de asimetría estructural existente en el bloque. Pese a este avance, los modestos recursos del Focem ponen de manifiesto que se trata de un instrumento de compensación muy parcial para Paraguay y Uruguay, aunque también implica un reconocimiento político a los problemas que generan las asimetrías estructurales y de políticas en el acceso a los potenciales beneficios del proceso de integración económica.

En cualquier caso, conviene hacer notar que los mecanismos redistributivos como el Focem son instrumentos que únicamente facilitan la reducción de las asimetrías originadas por los factores estructurales (nivel de desarrollo económico, tamaño de los mercados, localización geográfica, dotación de factores productivos, etc.). Sin embargo, estos mecanismos no son efectivos para mitigar las asimetrías de políticas, esto es, las que se generan por la adopción de políticas públicas. Los socios más grandes de cada acuerdo subregional pueden aplicar determinadas políticas –como los incentivos a la producción e inversión o la promoción de exportaciones– con mayor eficacia y alcance, distorsionando la competencia en el mercado intrarregional e incidiendo negativamente en los socios más pequeños. La atenuación de estas asimetrías de políticas exigiría la coordinación y armonización de las políticas públicas de los Estados miembros, un tema en el que –como se ha indicado anteriormente– el avance ha sido prácticamente nulo.

■ Conclusiones

El modelo europeo de integración económica se ha convertido en una inevitable referencia para cualquier proyecto de integración. En los proyectos en los que participan países en desarrollo como los latinoamericanos, es aconsejable utilizar la referencia europea con precaución, ya que existen importantes diferencias estructurales entre ambos bloques. A pesar de esto, algunas características de la praxis de la integración económica europea proporcionan útiles directrices para el nuevo regionalismo latinoamericano. En este sentido, es relevante destacar que la experiencia europea sugiere que:

1. El compromiso político es una precondition básica que ha de cumplirse para que la integración económica avance.
2. El sistema jurídico e institucional es un factor clave para la integración económica. En el caso europeo, el derecho comunitario ha dado lugar a un ordenamiento jurídico supranacional que ha permitido una gradual aproximación de

las legislaciones nacionales en temas económicos. Asimismo, las instituciones comunes, dotadas de un poder de decisión supranacional, un conjunto claro de competencias y una cierta cantidad de recursos financieros propios, han ayudado a perseguir intereses económicos regionales claramente identificados.

3. Las políticas y acciones comunes de acompañamiento –tales como políticas comerciales, macroeconómicas y sectoriales– y de compensación –fondos estructurales e instrumentos de cohesión social– son factores claves para que los efectos netos potencialmente positivos de la integración económica se materialicen en la práctica.

La evolución del nuevo regionalismo en América Latina difiere sustancialmente de la experiencia europea. Los procesos subregionales de integración económica se han reactivado o creado sin un compromiso político fuerte y sostenido y con un débil marco jurídico e institucional. Tampoco han sido capaces de aplicar las políticas y acciones comunes de acompañamiento básicas para establecer una unión aduanera y lograr un grado adecuado de convergencia macroeconómica. Por lo que se refiere a las políticas y acciones comunes de compensación, estas apenas han sido consideradas. Sin medidas adicionales destinadas a atender las necesidades específicas de los Estados miembros relativamente menos desarrollados, los potenciales beneficios de la integración económica apenas los alcanzarán, y las asimetrías intrarregionales se agravarán.

Todos estos factores explican las serias limitaciones de la integración económica latinoamericana. Si estas limitaciones no se superan con medidas adecuadas, el nuevo regionalismo no podrá contribuir eficazmente al desarrollo económico de América Latina ni tampoco podrá convertirse en un instrumento eficaz de inserción internacional. En un mundo globalizado e inmerso en una crisis económica con perspectivas inciertas, el costo de oportunidad de debilitar aún más la integración latinoamericana puede ser muy alto. ▣

As Influências das Mudanças Internacionais para a Percepção Brasileira de Integração Regional

TULLO VIGEVANI / HAROLDO RAMANZINI JR.

O objetivo deste trabalho é analisar os aspectos políticos e econômicos internacionais que influenciam as posições brasileiras em relação aos processos de integração regional na América do Sul, particularmente do Mercosul. A dinâmica do sistema internacional e a evolução que produziu na percepção das elites a respeito do papel que o país deveria desempenhar no mundo são variáveis importantes para a compreensão dessas posições. As posturas do Estado em relação à integração foram e continuam sendo pautadas por um real interesse, mas esse interesse vincula-se, também, ao objetivo de garantir melhores condições de inserção em outras arenas internacionais. Partindo da hipótese de que as transformações do cenário mundial influenciaram fortemente as posturas do Brasil, serão identificados os elementos de continuidade e de mudança no comportamento que o país adotou em relação ao Mercosul. A crise financeira e econômica internacional desencadeada a partir do segundo semestre de 2008, parece não alterar a tendência de busca do fortalecimento do papel do país no mundo.

Tullo Vigevani: professor da Universidade Estadual Paulista (UNESP) e pesquisador do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC).

Haroldo Ramanzini Jr.: mestrando da Universidade de São Paulo (USP) e pesquisador do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC).

Palavras-chave: integração, sistema internacional, comércio, Mercosul, Brasil.

■ Introdução

O objetivo deste trabalho é analisar os aspectos políticos e econômicos internacionais que influenciam as posições brasileiras em relação aos processos de integração regional na América do Sul, principalmente o Mercosul. Desde 1985, a integração no Cone Sul conviveu com diferentes ambientes externos, evoluindo de tentativas desenvolvimentistas para formas de regionalismo aberto, inseridas num clima internacional de regimes liberais e, nos dias de hoje, para tentativas de desenvolvimento, com algum grau de equidade, sem volta ao protecionismo. Serão identificados aqui os elementos de continuidade e de mudança no comportamento brasileiro – governo, empresários e sociedade civil – em relação ao Mercosul e à integração, com base na hipótese de que as transformações do cenário mundial influenciaram as posturas desses atores. Portanto, partimos do pressuposto de que as atitudes das elites se combinaram com as mudanças objetivas ocorridas no cenário econômico e político mundial desde o período 1980-1988 até os dias de hoje. Referindo-se ao período Alfonsín-Sarney, particularmente aos anos 1985 a 1988, Camargo afirma: «já no que se refere aos empresários brasileiros, a atitude era de relativa indiferença, na medida em que os êxitos comerciais dos anos anteriores permitiam esperar maior penetração de seus produtos nas economias desenvolvidas, sobretudo nos Estados Unidos» (Camargo, 2000: 160). Portanto, podemos identificar que temas da década de 2000 têm raízes longínquas.

As posições do Estado em relação ao processo de integração do Cone Sul foram e estão relacionadas a um real interesse pela integração, mas esse interesse não está desvinculado do objetivo de garantir melhores condições de inserção em outras arenas internacionais. Em certa medida, algumas das ambigüidades brasileiras em relação ao Mercosul relacionam-se com os dilemas e contradições do mundo pós-Guerra Fria, marcado por tensões entre tentativas de hegemonia e movimentos de descompressão sistêmica. Ao contrário dos países desenvolvidos, cujos recursos de poder econômico e militar garantem-lhes influência internacional, ainda que com riscos potenciais de *over extension*, a projeção externa do Brasil é perseguida mediante intensa participação, ainda que com diferentes estratégias, nos foros políticos e econômicos, regionais e multilaterais. Essa participação se prende, por um lado, à busca de preservação do país frente aos riscos de vulnerabilidade e, por outro, à tentativa de aumentar o próprio poder, o que Pinheiro (2004) chama de «institucionalismo pragmático». Sendo essa busca comum para qualquer Estado, no

caso brasileiro ela implica posicionar-se em diferentes tabuleiros, globais e/ou regionais, com diferentes posturas.

Argumentaremos que transformações ocorridas no sistema internacional, que não se apresentavam como cenários previsíveis antes dos anos noventa, influenciaram decisivamente a percepção que o Brasil atribui à integração regional. Dentre elas, cabe destacar: 1) o processo de intensificação do unilateralismo norte-americano na primeira década do século XXI; 2) o impacto da ascensão da China; 3) a valorização das *commodities* agrícolas a partir de 2003, ao menos até a crise financeira e econômica iniciada no segundo semestre de 2008; 4) a reestruturação dos eixos de desenvolvimento mundial, em particular o papel de Índia, Rússia e África do Sul; 5) o crescimento dos fluxos de comércio para países que até 1990 não eram relevantes para o Brasil; 6) o papel atribuído pelo Brasil às negociações econômicas multilaterais, inclusive na fase imediatamente posterior à crise de 2008, evidenciado pela participação ativa do país no G-20 financeiro.

No mundo pós-Guerra Fria, a atuação internacional do Brasil não se estrutura, como até então, no contexto de uma articulação polarizada do sistema internacional; ela ocorre a despeito da incerteza do cenário internacional contemporâneo, e visa atenuar as vulnerabilidades e fortalecer as oportunidades do país. Esses objetivos permitem compreender como se evoluiu, por exemplo, para a idéia de ampliação do Mercosul e para a União das Nações Sul-Americanas (Unasul). Efetivando uma estratégia presente desde a segunda metade dos anos 80, no início dos anos 90 o Brasil redirecionou sua atuação internacional buscando fortalecer sua posição diante dos novos desafios, particularmente aqueles definidos pela tendência à formação de blocos regionais. Desde seu surgimento, o Mercosul foi considerado como base da estratégia de inserção internacional do Brasil. Apesar disso, conforme veremos, parece haver certa tensão entre as necessidades estruturais da integração e as atitudes e posições de importantes atores sociais e governamentais do Brasil. De outra parte, com o objetivo de evitar a adesão a arranjos que possam limitar as futuras opções do país, observa-se que há certa convergência, ainda que baseada em motivações diferentes, entre setores ligados à perspectiva nacional-desenvolvimentista e aqueles ligados à tradição liberal. Esse entendimento tem um impacto direto nas posições brasileiras em relação à integração.

A estrutura do Mercosul, tal como construída de 1991 até hoje (2009), parece atender aos interesses das elites brasileiras. Esse formato de integração é adequado para dar a sustentação considerada possível, ou a liberdade desejada, às ações internacionais do

país na Organização Mundial do Comércio (OMC), nas relações com os Estados Unidos e com a União Européia e nos Gs-20 financeiro e comercial. Ele possibilita ao país ter relativa independência frente aos constrangimentos de uma União Alfandegária ou de um Mercado Comum apoiados em maiores níveis de institucionalização. Uma variável importante que pauta o posicionamento brasileiro em relação à integração regional são as mudanças na geografia econômica internacional.

As dificuldades para o crescimento relativo do comércio e da integração regional, no Mercosul e na América do Sul – a despeito de alguns avanços ocorridos na integração energética, ainda que contrastados – mostram que persistem razões econômicas estruturais que vêm comprometendo esse processo. No entanto, há mudanças significativas no cenário externo, que o governo brasileiro e as elites parecem levar em consideração. Uma delas foi o crescimento da economia mundial, a partir de 2001 até 2008, com destaque para o papel da China, e que levou setores empresariais e grupos importantes no governo a reorientar o foco de seus interesses. Ainda que mantida a ênfase política na integração, ela teve seu significado proporcionalmente reduzido. O aumento do preço das *commodities*, inclusive do petróleo e do gás, bem como a liquidez observada no sistema financeiro, nos primeiros anos do século XXI, colaboraram para o aumento das exportações, não só do Brasil, mas também dos outros países da região. Ainda que não tenha contribuído para o esforço de complementaridade produtiva e comercial regional, o bom momento internacional foi importante para que os países mantivessem suas economias razoavelmente estáveis. A recessão nos países centrais, iniciada em 2008, poderia sugerir um novo ciclo favorável à integração na América do Sul, exatamente pela contração dos mercados dos países centrais. No momento em que escrevemos, não é possível afirmar que esse caminho seja provável. O Brasil concentra energias nas negociações multilaterais em curso, visando a reorganização do sistema financeiro e econômico internacional; busca-se assim o fortalecimento do papel das grandes economias emergentes. Nesse processo, o Mercosul e os países da região não surgem como variáveis importantes. Na reunião entre os ministros da Economia e do Exterior, os presidentes dos Bancos Centrais e os países do Mercosul ampliado, realizada em Brasília em 27 de outubro de 2008, não se chegou a conclusões conjuntas. «O chanceler brasileiro, Celso Amorim, esclareceu que do encontro se poderia esperar um comunicado conjunto, mas seguramente não se produziriam medidas coordenadas para enfrentar a crise» (Clarín, 27/10/2008).

As relações Argentina-Brasil, que têm um papel central para os dois países, continuam importantes nos dias atuais, mas passam a ser vistas como tendo menor peso relativo. A estrutura produtiva não corresponde a economias que buscam complementaridade; o peso que os produtos primários têm nos dois países e o papel que as elites políticas nacionais projetam para a própria inserção internacional são elementos que colocam obstáculos significativos para a articulação bilateral. Entretanto, a necessidade objetiva de integração da infra-estrutura, algum impulso pela integração produtiva e a tendência a convergências políticas poderiam recolocar a questão do crescimento compartilhado num cenário de revigoramento das relações regionais.

No Cone Sul, e na América do Sul, a desilusão com a crença fundamentalista de que o mercado seria o instrumento de superação da pobreza abriu caminho para a emergência ao governo dos países da região de dirigentes políticos que, ao criticarem aquela crença e o sistema internacional a ela relacionado, buscam revigorar o papel do Estado. A crise sistêmica desencadeada a partir do colapso do Lehman Brothers fortalece um novo consenso: o reconhecimento de que cabe ao Estado projetar políticas de desenvolvimento. Um projeto de integração regional exige ações que o mercado não realiza. Como analisaremos a seguir, a história recente da integração, particularmente de Argentina e Brasil, mas também de Paraguai e Uruguai, indica que as ações dos Estados ainda se voltam para soluções particulares, não integradas. Por exemplo, o uso dos recursos energéticos comuns e os contenciosos a ele relacionados, Itaipu e gás da Bolívia, e o conflito entre Argentina e Uruguai sobre a empresa de celulose Botnia, no qual aparecem como contrapostos interesses de preservação ambiental e de desenvolvimento. A crise financeira e econômica, a partir de 2008, parece oferecer oportunidades para o fortalecimento da integração; no entanto, não há qualquer certeza sobre esse caminho.

As ações visando a cooperação não parecem ser suficientes nem para neutralizar as debilidades estruturais dos países, ou para inserir a dinâmica regional nas agendas das políticas domésticas. Na integração regional entre países pobres, é difícil a construção de políticas compensatórias que facilitem a adesão social a um bloco regional. Num contexto político internacional em mudança – e agora de crise econômica –, a existência de governos que têm afinidades genéricas não tem sido suficiente para aprofundar as políticas de integração.

A intensificação do unilateralismo norte-americano na administração W. Bush (2001-2008) não teve como resultado o fortalecimento da integração no Cone Sul. No caso

do Brasil, os governos Cardoso e Lula da Silva, particularmente este último, buscaram reagir ao unilateralismo adotando políticas ativas de articulação internacional voltadas aos grandes países emergentes. No caso da China, como examinaremos, foram de grande significado as potencialidades comerciais existentes entre os dois países. Quanto à Rússia, Índia e África do Sul, juntamente com a busca de cooperação econômica e comercial, foram também relevantes os aspectos propriamente políticos. Também foram dedicados grandes esforços em direção à União Européia, Japão, Oriente Médio e África. O Mercosul, mesmo sendo considerado – até por se tratar de uma união alfandegária – o núcleo vital da ação do país, não foi adequadamente mobilizado para o objetivo de contribuir para o multilateralismo. Na percepção brasileira, evidenciada em foros internacionais como a ONU, a OMC, o G-20 comercial, a capacidade nacional é considerada mais decisiva e apta a produzir resultados debilitadores do unilateralismo.

■ **Modificações e Permanências nas Posições Brasileiras em relação ao Mercosul**

No século XXI, a inserção externa do Brasil ocorre num contexto onde não são claros os parâmetros, em razão das profundas mudanças em curso; esse movimento atinge todos os Estados, e a reação frente a ele tem especificidades. A centralidade norteamericana está em questão (UNESP, Unicamp, PUC/SP, Cedec, 2006), e essa situação tem implicações para a política brasileira, em particular no que se refere às posições do Brasil no Mercosul. Nesta seção do trabalho, será feito um breve balanço do desenvolvimento do Mercosul e discutidas as modificações e permanências nas posições do Brasil em relação ao bloco, considerando os fatores domésticos e internacionais que pautaram suas posições.

Durante boa parte do período das chamadas «polaridades definidas», ou seja, da Guerra Fria (1946-1989), as posições internacionais do Brasil foram em geral resistentes à consolidação de instituições e de regimes internacionais, por considerar que congelariam a hierarquia de poder existente. Um dos formuladores dessas posições foi Araújo Castro (1982). A partir da década de 1980, no bojo da crise da dívida externa, da alta inflação e da estagnação econômica, acentuou-se o debate em parte das elites brasileiras no sentido de repensar o modelo de desenvolvimento econômico do país. No final da década de 1980 e no início dos anos 1990, ganhou força a percepção de que o Brasil deveria ter uma postura mais participativa em relação às grandes questões internacionais. O caminho encontrado pelos

formuladores da política externa brasileira para garantir maior inserção internacional no mundo pós-Guerra Fria foi a busca de maior participação em organizações e regimes internacionais e a adoção de iniciativas visando a integração regional.

Segundo formulação de alguns diplomatas e intelectuais, passa a vigorar o conceito de autonomia pela participação, em contraposição à noção de autonomia pela distância, operada pela diplomacia brasileira durante o período da bipolaridade (Fonseca Júnior, 1998). Com o fim da Guerra Fria – na verdade até hoje –, a América do Sul passa a ser vista como tendo menor importância estratégica para as grandes potências, em particular para os Estados Unidos (Ayerbe, 2002). Na perspectiva brasileira, para parte de suas elites, algumas delas na burocracia do Estado, outras no ramo empresarial, a integração com a Argentina projetava duplo significado. A partir de 1988, para a burocracia econômica, essa integração deveria funcionar como mecanismo para a abertura comercial e para a liberalização. Para a esfera diplomática, vislumbrava-se o bloco como plataforma capaz de adicionar poder na barganha internacional. Havia um entendimento entre os países da região de que, no novo contexto internacional, atuando de forma conjunta, poder-se-ia aumentar o peso relativo de cada país.

Na análise dos fundamentos da política externa brasileira têm relevância dois conceitos: autonomia e universalismo, que servem para explicar parte dos rumos e das estratégias de diálogo do Brasil com o mundo. A tradição e a retórica visam buscar a reafirmação desses conceitos social e historicamente construídos e inserem-se no conjunto de percepções subjetivas que informam, em alguma medida, as ações dos atores políticos. Estão nos quadros cognitivos que influenciam a diplomacia brasileira e corroboram a sua retórica de tradição e continuidade.

Na percepção de alguns dos formuladores de política exterior, a idéia de universalismo está associada às próprias características geográficas, étnicas e culturais do país. Ela representaria, segundo Lafer (2004), a pluralidade dos interesses do Estado e da sociedade, as afinidades históricas e políticas e simbolizaria a preocupação em diversificar ao máximo as relações externas do país e em pluralizar, ampliar e dilatar os canais de diálogo com o mundo. Na ótica comercial, a idéia de universalismo é sintetizada pelo termo *global trader*, já que o país tem intercâmbio com uma pluralidade considerável de países, não restringindo sua pauta mercantil a regiões específicas e limitadas (Barbosa e César, 1994: 307). Já o conceito de autonomia refere-se à tentativa constante de manutenção da capacidade de influência e escolha no sistema internacional (Mariano, 2007). Na visão de Mello (2000), a continuidade dos paradigmas históricos da política externa brasileira – autonomia e universalismo

– se expressaria, exatamente, na política regional. Parece correto considerarmos também que mudanças internacionais e/ou domésticas podem alterar o significado dos conceitos orientadores da ação externa.

No momento da aproximação Brasil-Argentina, em meados dos anos 80, houve uma superposição entre a idéia da integração regional, a aliança com a Argentina e a preservação dos valores do universalismo e da autonomia. O regionalismo não diminuiria, mas reforçaria o paradigma universalista de inserção internacional do Brasil. Foi importante para o processo de integração Brasil-Argentina e, posteriormente, para a inclusão do Paraguai e do Uruguai, a percepção do risco de isolamento como consequência do fim da Guerra Fria (Moreira, 1989) e o reconhecimento de que as debilidades internas dos países enfraqueceriam suas posições externas. Neste sentido, Onuki (1996) argumenta que a criação do Mercosul representou a tentativa de reformular os interesses estratégicos dos países do Cone Sul, num contexto internacional em transformação.

O início da integração com a Argentina (Declaração de Iguaçu, novembro 1985; Programa de Integração e Cooperação Econômica – PICE, julho 1986 e os 24 Protocolos decorrentes; Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, novembro 1988) correspondeu a uma lógica desenvolvimentista que visava estimular a emulação empresarial, para a modernização e a inserção competitiva no sistema econômico internacional. Contudo, a partir do governo de Collor de Mello, no Brasil, e de Carlos Menem, na Argentina, no bojo de um movimento internacional de reformas liberalizantes em diversos países da periferia, ocorre uma mudança no perfil da integração, com maior predomínio do tema da abertura dos mercados nacionais, em relativo detrimento da discussão de outros aspectos importantes, principalmente das questões institucionais. Com o decorrer do tempo, observa-se a gradual perda de importância do tema do desenvolvimento no âmbito integracionista e, ao mesmo tempo, a crescente importância atribuída ao tema dos fluxos comerciais (Mariano, 2000). Como veremos, por conta do enfraquecimento dos modelos econômicos neoliberais nos países da região, visível a partir de 2000, acentuando-se com a crise financeira e econômica de 2008, há sinais de modificação nessa tendência. Pode ressurgir novamente, ainda que com dificuldades, a perspectiva de que o desenvolvimento é favorecido pela integração. Na VII Reunião Extraordinária do Conselho do Mercosul, à qual fizemos referência, e que não produziu resultados concretos frente à crise, o ministro Amorim declarou que «a solução para a crise é

mais integração, mais comércio, menos subsídio e menos distorção» (Gazeta Mercantil, 28/10/2008).

Com a desvalorização do real em 1999 e a posterior recessão Argentina em 2001, o Mercosul evidencia uma crise cujos desdobramentos não eram e ainda não são claros. Além dos elementos conjunturais, que se expressam por seguidos contenciosos comerciais e políticos, e da ausência de mecanismos institucionais regionais que busquem garantir a dinâmica da integração, questões estruturais, relativas às economias dos países envolvidos e a valores enraizados nos Estados e nas sociedades, devem também ser consideradas na busca de explicações consistentes.

A partir de 1996 e 1997, período em que se conjugaram problemas comerciais específicos e significativos desentendimentos sobre a inserção internacional, ganham peso os setores que, na Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), na Confederação Nacional da Indústria (CNI), nas entidades representativas do *agribusiness*, entre altos funcionários e na imprensa, têm a percepção de que o Mercosul estreitaria a capacidade universalista do Brasil. Naquele momento, colaboraram para a inflexão do papel da integração o avanço das negociações para a criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), as negociações para o início de uma nova Rodada de negociações na OMC e o começo da discussão, que depois se fortaleceu, sobre o papel dos BRICs (Brasil, Rússia, Índia e China). Essas negociações ou orientações não deveriam necessariamente enfraquecer o Mercosul, mas isso acabou acontecendo, pois a idéia da integração não chegou a ser assimilada com a devida profundidade pelo conjunto das elites brasileiras.

Em parte da sociedade brasileira há um interesse reduzido e, em alguns casos, abertamente contrário ao Mercosul e ao seu possível aprofundamento. Por exemplo, o encontro realizado em novembro de 2004, que reuniu empresários de diversos segmentos e entidades como FIESP, Abicalçados (Associação Brasileira dos Fabricantes de Calçados), Eletros (Associação Nacional dos Fabricantes de Produtos Eletroeletrônicos) e Associação Brasileira de Comércio Exterior (AEB), revelou ser razoável a oposição ao bloco regional. As discussões giraram em torno da idéia da defesa de um passo atrás em relação ao Mercosul: no meio empresarial, discute-se sobre a necessidade de retroceder de uma união alfandegária, considerada imperfeita, para uma área de livre comércio. Segundo o grupo reunido, o Mercosul seria uma âncora que aprisionaria o Brasil nas negociações internacionais, dificultando acordos bilaterais com os Estados Unidos e a União Européia (Valor Econômico, 16/11/2004). As análises que resultam das preocupações de parcela dos empresários confirmam a tendência de redução do significado da integração para o Brasil e do papel que o

Mercosul tem para a política exterior e como referência na estratégia econômica e comercial internacional. Em geral, essas análises reiteram o papel de freio que o Mercosul e a integração sul-americana exerceriam, dificultando um maior dinamismo externo do Brasil. Ao menos até 2008, a preocupação com os países centrais, com economias diversificadas, com forte capacidade de importação de produtos sofisticados e mesmo de matérias-primas e bens agrícolas, na ótica do universalismo e do *global trader*, deveria prevalecer. Fonseca e Marconini (2006: 87) afirmam: «seria altamente recomendável que as autoridades brasileiras, em futuro próximo, tivessem a ousadia realista de converter o Mercosul, extinguindo o cada vez mais problemático regime de união alfandegária, para tornar-se uma área de livre comércio».

A potencial perspectiva de ganhos de escala em termos econômicos, que alguns acreditam ser fortemente estimulada pelo acesso aos maiores mercados, levou à retomada dos temas da autonomia e do universalismo, que nunca foram abandonados, agora com um sentido restritivo em relação ao Mercosul. A superposição entre a idéia da integração regional, a aliança com a Argentina e a preservação dos valores do universalismo e da autonomia que, como dissemos, foi significativa na segunda metade dos anos 1980 e no início dos anos 1990 para atores importantes, não desaparece, mas se reduz. A declaração definindo a parceria entre os dois Estados como estratégica havia revelado interesse nessa superposição. Argumentos antigos ou novos foram ressuscitados, ao menos como justificativas: a pequena dimensão do mercado regional, a instabilidade dos países, o potencial de atração dos países ricos, particularmente dos Estados Unidos, o sentimento difuso de desconfiança em relação ao Brasil. Mas o argumento mais forte, como estamos enfatizando, foi a necessidade de garantir ao governo liberdade para agir no sistema internacional. A relação com a União Européia parece trabalhar em sentido oposto, vista sua decisão de negociar com o Mercosul como um bloco e não separadamente com cada país. Mesmo assim, nos últimos anos, particularmente a partir de julho de 2007, com a assinatura da «Parceria Estratégica» entre a União Européia e o Brasil, sinaliza-se a possibilidade de avanços específicos do Brasil em relação a essa área (<http://ultimahora.publico.clix.pt/noticia.aspx?id=1298528&idCanal=undefined>).

Portanto, na perspectiva brasileira, visto retrospectivamente, o Mercosul surge e se desenvolve de forma claramente ambígua, o que não é essencialmente diferente no caso argentino (Onuki, 1996). Colocado no topo das prioridades internacionais, no caso brasileiro, onde a força do universalismo permanece, ele é apresentado como instrumento muito importante, mas sempre instrumento. Não haveria uma clara

especificidade da integração, ela não seria um fim em si mesmo. Já no momento de constituição do Mercosul, os governos explicitavam isso: «ao firmar o Tratado de Assunção, os quatro presidentes partem da percepção comum de que o aprofundamento do processo de integração pode ser a chave para uma inserção mais competitiva de seus países num mundo em que se consolidam grandes espaços econômicos e onde o avanço tecnológico-industrial se torna cada vez mais crucial para as economias nacionais» (Ministério das Relações Exteriores, 1991: 279). Isto é, o bloco visa a inserção internacional; desde o início, a questão da identidade não é central.

Um Mercosul mais institucionalizado parece não atender aos interesses de parte considerável das elites, de grupos sociais, econômicos e regionais, e de setores políticos; para estes, a atual estrutura do bloco atende suas necessidades. Haas (1964) considera que para que as elites burocráticas e governamentais se empenhem efetivamente na construção e ampliação de instituições regionais, é preciso que estejam convencidas dos benefícios concretos e materiais resultantes dessas medidas. Durante um período, sobretudo quando o comércio intra-regional se expandiu fortemente, passando de aproximadamente US\$ 1,6 bilhões em 1985 para US\$ 19 bilhões em 1997, quando a participação desse mesmo comércio para o Brasil evoluiu de aproximadamente 5% para 15% em relação ao intercâmbio total do país (CEPAL, 2003), o Mercosul atendeu interesses, que viam utilidade no bloco. No entanto, os sinais de desencantamento político e econômico já existiam, e as crises da desvalorização no Brasil, em 1999, e da paridade na Argentina, em 2001, potencializaram seu impacto negativo sobre as perspectivas da integração e contribuíram para acelerar sinais que vinham se acumulando, derivados dos limites da complementaridade e da dimensão dos mercados.

Podemos dizer que nas relações do Brasil com o seu entorno mais próximo, o Mercosul e a América do Sul, a idéia de autonomia se manifesta, desde o início dos anos 1990, sob a forma de insistente revalorização da potencialidade de ação nacional específica, não sujeita às amarras que uma integração institucionalizada poderia acarretar. Almeida (1993: 138) considera que «o bom senso recomendaria a implementação de uma supranacionalidade limitada ao estrito indispensável para o funcionamento de uma união alfandegária plena. Em qualquer hipótese, não há por que reproduzir no Mercosul a enorme burocracia comunitária constituída ao longo dos anos na Comunidade Européia, uma verdadeira ‘eurocracia’ intervencionista usurpando parte da competência nacional dos países-membros».

As aspirações protagonicas e universalistas das elites brasileiras, que variam de acordo com a dinâmica do sistema internacional em determinado momento, implicam a necessidade de estar livre para agir com desenvoltura no cenário externo, sem acordos restritivos ou condicionamentos, principalmente de matriz regional. As visões de mundo e as ações de uma parte das elites, assim como o peso dos conceitos de autonomia e universalismo, influenciam a dinâmica da integração. A percepção de que o maior aprofundamento do bloco implica redimensionamento de soberania e de autonomia, atingindo portanto, ao menos parcialmente, a relação do Brasil com o mundo, sempre esteve presente e foi componente importante da ação do Estado e da sociedade. Colocando limites ao Mercosul, rejeitaram-se articulações que pudessem dificultar a movimentação internacional do Brasil ou que pudessem contrariar a desejada autonomia e a ação universalista.

Do começo dos anos 1990 até os dias de hoje, há um fortalecimento crescente do paradigma universalista da política externa brasileira, que se relaciona com o entendimento das permissibilidades do sistema internacional para a projeção internacional do país. No contexto do conceito de autonomia pela participação, evoluindo no governo Lula da Silva para a idéia de autonomia pela diversificação, intensifica-se a inserção do Brasil. Isso acontece mediante a intensa participação nas diversas organizações internacionais, nas Missões de Paz organizadas pelas Nações Unidas, como exemplifica o caso do Haiti, na busca pelo assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, na articulação de coalizões multilaterais, como o G-20 comercial na Rodada Doha da OMC, no grupo Índia, Brasil e África do Sul (IBSA) e no grupo BRICs. O Mercosul nunca deixou de ser considerado, mas foram poucas as políticas que buscaram fortalecer o bloco como base do que seria a inserção internacional brasileira conjuntamente com seus parceiros da união alfandegária.

De forma geral, um aspecto permanente da política externa brasileira, num mundo que passa por transformações significativas, tem sido buscar garantir uma coesão mínima no Mercosul de forma a utilizar a integração como plataforma para sua inserção internacional (Mariano, 2007). Da mesma forma, utilizar o Mercosul como a base da estratégia de integração sul-americana também tem sido um componente importante nas posições regionais do país, daí, inclusive, a necessidade de manutenção de um aparato institucional essencialmente intergovernamental, que garanta a possibilidade de entrada de novos membros. O esforço de integração da América do Sul já estava entre os objetivos das administrações Itamar Franco (1992-1994) e Cardoso (1995-2002), consolidando-se na gestão Lula da Silva. Por um lado,

isso demonstra haver uma dimensão sul-americana do Estado brasileiro; por outro, significa a busca de soluções alternativas, ainda que apresentadas como complementares, a uma integração em profundidade, a um mercado comum, no Cone Sul, com as conseqüências e os compromissos que ela implicaria. A posição dos diferentes governos brasileiros, buscando uma continuidade de baixa intensidade da integração, parece atender à média das expectativas das elites, dentro e fora do aparelho estatal brasileiro. Nisto ela coincide com as atitudes prevaletentes também na Argentina, Paraguai e Uruguai.

■ Mudanças Internacionais e suas Conseqüências para o Mercosul

Desde o começo dos anos 1990, consolida-se, entre os formuladores e operadores de política externa brasileira, o entendimento de que a manutenção das margens de atuação do Brasil no sistema internacional depende, sobretudo, da capacidade de o país projetar-se e, ao mesmo tempo, ser reconhecido como ator influente no direcionamento dos principais temas da agenda internacional. Essa concepção abrange tanto setores liberais quanto nacional-desenvolvimentistas (Barbosa, 1996; Cervo, 2006). Ao contrário dos países desenvolvidos, cujos recursos de poder econômico e militar já garantem influência internacional, a projeção externa do Brasil e a capacidade de projetar suas preferências nos foros de decisão internacional somente podem ser razoavelmente garantidas mediante a participação em diversos foros, políticos e econômicos, regionais e multilaterais (Narlikar, 2003). Nesse contexto, busca-se o estabelecimento de coalizões que permitam o aumento da capacidade de influência do país no sistema internacional e que fortaleçam o caráter universalista da política externa brasileira. O ministro Amorim, ao fazer um balanço da atuação internacional do primeiro governo Lula da Silva (2003-2006), avalia que esta influência foi efetiva. «Diria sem falsa modéstia que o Brasil mudou a dinâmica das negociações da OMC. Não foi o Brasil sozinho. Mas o Brasil lidera o G-20 e é procurado – e diria que quase cortejado – por Estados Unidos, União Européia e Japão, entre outros países» (Gazeta Mercantil, 19/10/2006).

O peso atribuído às negociações multilaterais na esfera da OMC, bem como as movimentações dos Estados Unidos, ao menos desde o início dos anos 1990, no sentido de aprofundar as discussões sobre a integração hemisférica, ou de efetivar acordos bilaterais com países da região, em particular do Mercosul, foram fatores exógenos importantes que pautaram as posições brasileiras em relação ao bloco regional do Cone Sul. Como argumenta Mello (2000), na década de 1990, o objetivo norte-americano de avançar para a integração hemisférica resultou no fortalecimento

do compromisso brasileiro com o Mercosul. Esse compromisso, no entanto, não foi suficiente para sustentar o aprofundamento da integração. Depois da Conferência de chefes de Estado e de governo das Américas em Mar del Plata, em 2005, quando houve coincidência na ação visando o adiamento *sine die* das negociações da ALCA, o Mercosul teve reduzido o seu significado como instrumento de barganha em relação aos Estados Unidos. Isso pode ser comprovado pelas dificuldades de coordenação de políticas nas negociações da OMC, inclusive na importante reunião de Genebra de julho de 2008. Referindo-se a esse fato, o presidente Lula da Silva afirma que «não houve divergência de conceitos». Mas reconhece que muitas vezes, em momentos críticos, prevalece nas decisões do governo o interesse nacional: «Veja, por mais que você trabalhe para um processo de integração, seja da União Européia ou da América do Sul ou do mundo asiático, em alguns momentos você tem que considerar a situação do seu Estado nacional. Não devemos ver, em nossas diferenças, situações de conflito mas situações de diferença; diferenças econômicas e de potencial industrial» (Clarín, 7/9/2008).

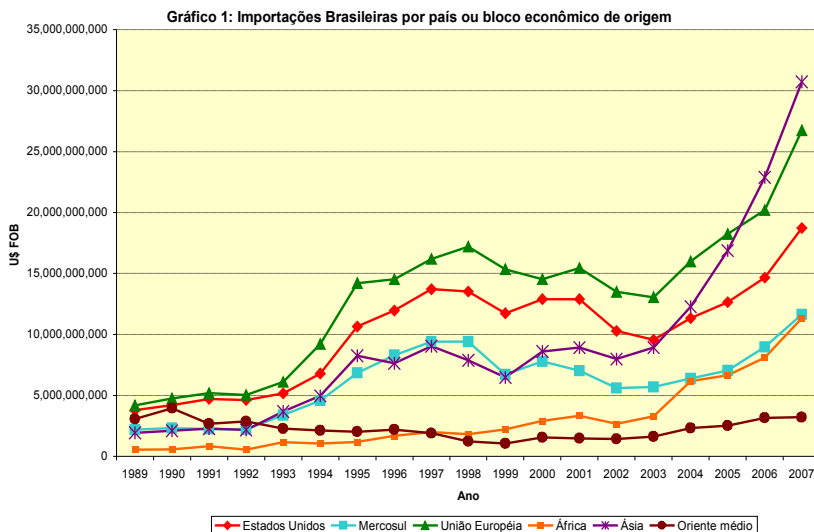
Para compreender a evolução da posição brasileira na integração regional e no Mercosul é preciso considerar as grandes mudanças internacionais que impactaram os Estados. Por um lado, como foi amplamente evidenciado pela crise financeira de 2008, houve uma redução da capacidade econômica norte-americana; por outro, cresceu o significado de outros países e regiões, constatação válida para todos os países, inclusive para os da América do Sul. Fator de grande impacto, cujas dimensões não eram previsíveis no início dos anos 1990, foi o extraordinário crescimento da China e da Ásia. Desde 1985, quando da aproximação Argentina-Brasil, ou desde 1991, com a criação do Mercosul, a geografia política e econômica internacional modificou-se profundamente. Waltz (2000: 30, 32) afirma que «a teoria nos permite dizer que uma nova balança de poder será constituída, mas não nos diz quanto tempo esse processo levará para concretizar-se. ... o inevitável movimento da unipolaridade para multipolaridade não está acontecendo na Europa mas na Ásia».

A reestruturação do poder mundial (Velasco e Cruz, 2007) nos anos 2000, com o desenvolvimento focado em países não centrais, como demonstram o papel de Índia, Rússia e África do Sul, além da China, bem como as relativas mudanças na distribuição do comércio exterior brasileiro, foram acontecimentos que contribuíram para que a integração regional passasse a ter menor peso relativo nos projetos de inserção externa das elites brasileiras e do Estado. Tanto na perspectiva liberal quanto na nacional-desenvolvimentista, o Mercosul continua importante como base da

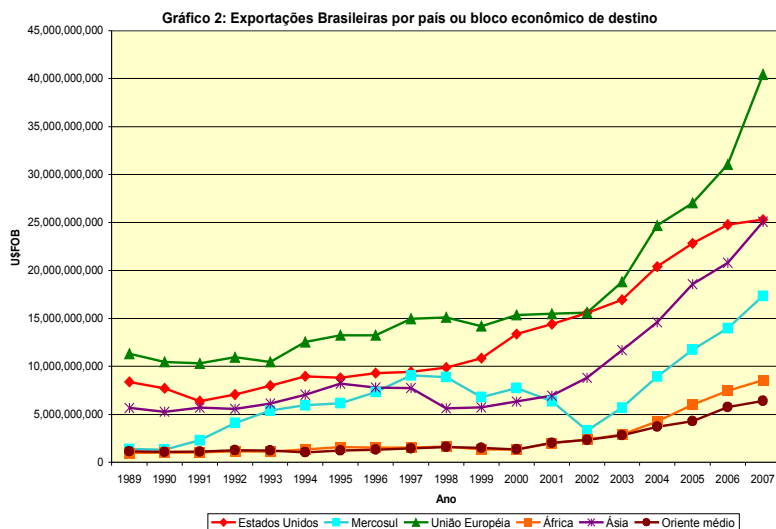
política brasileira, mas o foco de interesses vem sendo reorientado e a ação empresarial e governamental passa a concentrar-se em outras direções. Segundo Guimarães (2006: 275) «é indispensável trabalhar de forma consistente e persistente em favor da emergência de um sistema mundial multipolar no qual a América do Sul venha a constituir um dos pólos e não ser apenas uma sub-região de qualquer outro pólo econômico ou político».

Um dos fatores importantes que explicam essa reorientação pode ser dimensionado de forma precisa. Trata-se das mudanças havidas no comércio exterior do país. No período de 1985 a 1998, como dissemos, a evolução intra-bloco foi altamente significativa. As exportações do Brasil para os países que viriam a constituir o Mercosul, que em 1985 representavam 3,86% do total, passam a representar 17,37% em 1998. No mesmo período, as importações evoluem de 4,88% para 15,19% (CEPAL, 2003). Além da evidente importância dessa evolução, a qualidade do comércio brasileiro intra-zona é favorável, por ser relevante a presença de produtos e serviços de maior valor agregado.

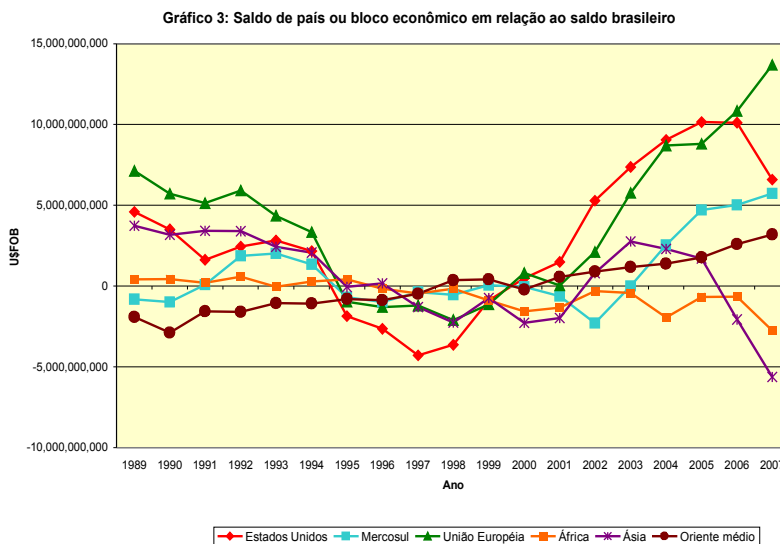
Os gráficos abaixo (1, 2 e 3) mostram as mudanças ocorridas na estrutura do comércio exterior do Brasil, a partir de 1989 até 2007; neles, apresentamos a evolução das importações e exportações e os saldos alcançados no mesmo período:



Fonte: Banco Central, 2008



Fonte: Banco Central 2008



Fonte: Banco Central 2008

É interessante analisar os dados de forma desagregada, observando a evolução percentual das importações e das exportações brasileiras para cada um dos países do Mercosul, bem como em relação à China e Índia, conforme veremos nas tabelas abaixo (1 e 2). No caso da Índia, apesar dos esforços para a intensificação das relações entre os dois países, e da atuação conjunta no G-20 e no IBSA, a evolução do comércio bilateral foi pouco significativa, ao contrário da China, com a qual o comércio brasileiro teve um grande salto, contribuindo para mudar o perfil das relações econômicas internacionais do país.

Tabela 1. Brasil – Exportações (% do total)

Ano (1989- 2007)	Argentina	Paraguai	Uruguai	China	Índia
1989	2.10%	0.94%	0.97%	1.83%	0.58%
1990	2.05%	1.21%	0.94%	1.22%	0.53%
1991	4.67%	1.57%	1.07%	0.72%	0.52%
1992	8.49%	1.52%	1.44%	1.29%	0.42%
1993	9.49%	2.47%	2.01%	2.02%	0.32%
1994	9.50%	2.42%	1.68%	1.89%	1.43%
1995	8.69%	2.80%	1.75%	2.59%	0.69%
1996	10.83%	2.77%	1.70%	2.33%	0.39%
1997	12.77%	2.65%	1.64%	2.05%	0.31%
1998	13.20%	2.44%	1.72%	1.77%	0.28%
1999	11.17%	1.55%	1.39%	1.41%	0.65%
2000	11.32%	1.51%	1.22%	1.97%	0.39%
2001	8.60%	1.24%	1.11%	3.27%	0.49%
2002	3.89%	0.93%	0.68%	4.18%	1.08%
2003	6.25%	0.97%	0.56%	6.20%	0.76%
2004	7.66%	0.91%	0.70%	5.64%	0.68%
2005	8.39%	0.81%	0.72%	5.78%	0.96%
2006	8.52%	0.90%	0.73%	6.10%	0.68%
2007	8.97%	1.03%	0.80%	6.69%	0.60%

Fonte: Banco Central, 2008

Tabela 2. Brasil – Importações (% do total)

Ano (1989-2007)	Argentina	Paraguai	Uruguai	China	Índia
1989	6.78%	1.96%	3.25%	0.70%	0.19%
1990	6.62%	1.56%	2.83%	0.83%	0.08%
1991	13.88%	2.54%	4.57%	1.40%	0.23%
1992	8.42%	0.95%	1.47%	0.57%	0.14%
1993	10.76%	1.09%	1.53%	1.21%	0.36%
1994	11.07%	1.07%	1.72%	1.40%	0.27%
1995	11.19%	1.03%	1.48%	2.08%	0.34%
1996	12.76%	1.04%	1.77%	2.12%	0.35%
1997	13.29%	0.87%	1.62%	1.95%	0.36%
1998	13.90%	0.61%	1.81%	1.79%	0.37%
1999	11.81%	0.53%	1.31%	1.76%	0.35%
2000	12.27%	0.63%	1.08%	2.19%	0.49%
2001	11.17%	0.54%	0.91%	2.39%	0.98%
2002	10.04%	0.81%	1.03%	3.29%	1.21%
2003	9.68%	0.98%	1.11%	4.45%	1.01%
2004	8.86%	0.47%	0.83%	5.91%	0.88%
2005	8.48%	0.43%	0.67%	7.27%	1.63%
2006	8.82%	0.32%	0.68%	8.75%	1.61%
2007	8.63%	0.36%	0.65%	10.46%	1.79%

Fonte: Banco Central, 2008

Os fatores de inserção internacional são muitos, com destaque para: fluxos de capitais, de tecnologia, de valores, de cultura e relações de poder. O comércio é um dos fatores de grande importância, e o destino e a origem razoavelmente diversificados do comércio exterior brasileiro tendem a dar base aos argumentos universalistas de sua política externa. Essa diversificação ocorre também na Argentina, onde os produtos primários têm ainda maior importância. Em 2007, o total do intercâmbio comercial brasileiro alcançou US\$ 281 bilhões. O principal parceiro individual são os Estados Unidos; com eles, o comércio alcançou aproximadamente US\$ 44 bilhões, isto é, 16% do total brasileiro. O segundo parceiro foi a Argentina, com números que atingem US\$ 24,8 bilhões, quase 9%. Com a China o fluxo de comércio total do Brasil foi de US\$ 23,3, o equivalente a mais de 8%. O argumento neste caso é que, de fato, há uma

forte diversificação de parceiros, sem concentração em qualquer um deles. Verificando os fluxos no longo prazo, percebe-se no Gráfico 1 que, no tocante às importações, a evolução mais notável se deu com aquelas provenientes da Ásia. Como podemos ver na Tabela 2, de 1989 a 2007 a China evoluiu no total das importações brasileiras de 0,70% para 10,46%. No tocante às exportações, o crescimento foi de 1,83% a 6,69%. O impacto político estratégico dessa evolução não poderia ser pequeno. No Gráfico 3 verificamos que o Brasil consegue *superávit* comercial sobretudo pelo seu intercâmbio com a União Européia, Estados Unidos e Mercosul, nessa ordem. O comércio com a Argentina, que se recupera depois da crise aguda ocorrida de 1999 até 2002, não mais alcança, em termos relativos, o auge de 1998. Como pode ser visto nos Gráficos 1 e 2, crescem as relações comerciais com o Mercosul. É importante notar, como já ressaltamos, que a contribuição da região ao *superávit* é significativa, sobretudo se lembrarmos que se tratam de produtos de maior valor agregado. Ainda assim, há uma diminuição do *market share* do bloco regional nas relações comerciais brasileiras.

O crescimento da economia mundial a partir de 2001 – com destaque para o papel da China e da Ásia –; a ênfase atribuída pelo Brasil às negociações na OMC e a utilização da organização para fortalecer suas posições, e a alta do preço das *commodities* desde 2003 (Prates, 2006), todos esses fatores contribuíram para que setores empresariais e grupos importantes do governo buscassem reorientar o foco de seus interesses. O comportamento brasileiro frente à crise financeira e econômica de 2008 sugere que a ênfase na busca de um sistema mundial multipolar e do fim do unilateralismo se apóia na percepção de que a maximização de capacidades ocorre pela participação em diversos foros, políticos e econômicos, regionais e multilaterais. O dinamismo da atuação brasileira no G-20 financeiro e, ao mesmo tempo, as dificuldades para a coordenação regional de políticas, evidenciam isso. O presidente Lula da Silva, ao fim Cúpula do G-20 financeiro sobre Economia Mundial e Mercados Financeiros realizada em Washington em novembro de 2008, concluía: «o dado concreto é que, pela força política, pela representação dos países que foram inseridos no G-20, eu penso que não tem mais nenhuma lógica tomar decisões sobre economia, sobre política, sem levar em conta esse fórum de hoje» (Gazeta Mercantil, 17/11/2008). Fica clara a expectativa do governo brasileiro frente às negociações globais.

A expectativa é que a ênfase universalista possa gerar externalidades positivas em termos de convergência de posições, tanto nos fóruns multilaterais quanto nos regionais, mas ela vem sendo atendida apenas parcialmente. Albuquerque (2007) observa que, na transição da Guerra Fria para uma ordem mundial emergente, a dissociação entre supremacia política e militar e competitividade econômica

transforma as opções de política externa em cálculos complexos, uma vez que as alianças comerciais e financeiras não são, necessariamente, coincidentes com as convergências políticas. O Mercosul, a Unasul e as relações com os países associados seriam fortalecidos como consequência do fim do unilateralismo e pela afirmação do multilateralismo. A política brasileira mantém forte interesse regional, mas seu aprofundamento, em particular no que se refere ao Mercosul, vincula-se ao cenário global, sendo este um importante fator para seu avanço.

Compreendidas as linhas gerais e as percepções que estruturam a política brasileira de integração regional, é importante explicar o significado político das relações com a China, pois elas são econômica e comercialmente importantes para toda a região. Segundo Vadell (2008), o peso daquele país nos investimentos e no comércio da América do Sul tem modificado as expectativas dos atores nacionais, o que pode ser constatado pela mudança de orientação que vem sendo praticada pelo comércio exterior do Brasil. Fenômeno semelhante acontece com a Argentina e com os demais países. Leon-Manríquez (2006) considera que todos eles criaram expectativas elevadas, e passaram a ver na China uma alternativa importante para o desenvolvimento nacional. O tipo de relações econômicas que vêm sendo praticadas também estimula uma certa perplexidade. Vadell (2008) lembra a necessidade de se estar atento ao risco de consolidação de uma especialização da produção de tipo centro-periferia. Esses riscos podem surgir tanto num quadro de crescimento da economia mundial, e chinesa em particular, por sua enorme necessidade de adquirir *commodities*, quanto num quadro mundial recessivo, como o que se afigura a partir de 2008, com crescimento nulo ou negativo na União Européia e nos Estados Unidos. Neste último caso, importantes setores empresariais brasileiros, como as associações brasileiras das indústrias de Calçados (Abicalçados), do Mobiliário (Abimóvel) e do Vestuário (Sindivestuário), temem um movimento asiático de busca de novos mercados para seus produtos em função da desaceleração da economia e da queda da demanda nos países desenvolvidos (Gazeta Mercantil, 21/11/2008). Situação semelhante ocorre na Argentina, estimulando fenômenos protecionistas, com potenciais desdobramentos para o próprio Mercosul.

Mesmo com esses riscos, as oportunidades oferecidas pelas relações com a China para grupos empresariais ou sociais consolidam uma dinâmica não diretamente convergente com a integração regional, pois seus benefícios independem da complementaridade produtiva regional. Em alguns casos, os excedentes no intercâmbio com a China, importantes para a Argentina, podem alimentar um

fenômeno classificado como formas modernas de nacional-desenvolvimentismo (Godio, 2006). No caso brasileiro, a balança comercial tem apresentado alternâncias, favoráveis e desfavoráveis; ao sustentar um crescimento que não se pode comparar ao de outros países, a China estimula reorientações estratégicas, seja no setor de tecnologia avançada (p. ex., Embraer, lançamento de satélites), seja no setor de *commodities* (p. ex., Vale do Rio Doce).

■ O Significado da Emergência de Novas Forças na América do Sul para a Política Brasileira de Integração

Em virtude de sua base social original, o governo Lula da Silva poderia representar uma maior abertura para a integração. Os partidos que lhe dão sustentação, em particular o Partido dos Trabalhadores, tradicionalmente são favoráveis a ela. A teoria clássica de integração regional, particularmente o funcionalismo (Haas, 1964), mostra que a motivação não exige a homogeneidade de valores. Embora valorizados, o interesse brasileiro pelo Mercosul e pela integração não foi suficiente para garantir o revigoramento do bloco nos anos 2000. Isto é, se os valores não foram suficientes, tampouco os interesses permitiram saltos para a frente.

A Argentina foi o primeiro país que Lula da Silva visitou depois de eleito; para ele, a idéia de fortalecimento do Mercosul e da aliança estratégica sempre esteve presente. Na primeira reunião de Lula da Silva com o então presidente da Argentina, Eduardo Duhalde, em novembro de 2002, mencionou-se a necessidade de se retomar o PICE (Programa de Integração Comercial e Econômica) assinado pelos presidentes Sarney e Alfonsín em 1986. Por diversas vezes, afirmou-se a importância de uma política industrial e de financiamento comum. Com a eleição de Néstor Kirchner, em 2003, embora com uma política e um discurso favoráveis ao Mercosul e demonstrando compatibilidade ideológica com Lula da Silva, as medidas efetivamente tomadas por eles foram escassas. Observam-se posições comuns, em casos específicos, como na Cúpula de chefes de Estado das Américas, em Mar del Plata, em 2005, quando houve coincidência na ação visando o adiamento *sine die* das negociações da ALCA. De modo geral, no entanto, não houve esforços mais amplos de coordenação e convergência. Dessa forma, parece ter-se diluído o impulso inicial pelo desenvolvimento comum, embora subsista a busca de possíveis vantagens econômicas proporcionadas pelo aprofundamento do intercâmbio e pela atuação internacional conjunta em situações específicas. Houve alguns esforços dos presidentes Néstor e Cristina Kirchner e de Lula da Silva no sentido de favorecer investimentos de empresas estatais ou com financiamento do Banco Interamericano

de Desenvolvimento (BID) e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) que privilegiassem as cadeias produtivas. Um passo concreto importante foi a efetivação do acordo para a criação do Sistema de Pagamentos em Moeda Local (SML), vigente a partir de outubro de 2008. No entanto, a crise financeira internacional, ao desvalorizar de forma desigual o peso e o real, colocou imediatamente dúvidas quanto à concretização desse Sistema. Como vimos, estimulou-se por várias razões as lógicas protecionistas frente a terceiros países, mas também houve reservas no tocante à liberalização intra-bloco.

Segundo Hirst (2006), atualmente a prioridade atribuída pelo Brasil à América do Sul pode ser uma forma de substituir a proposta anterior de máxima prioridade à aliança estratégica com a Argentina. As razões econômico-estruturais impeditivas para essa aliança estratégica tendem a prevalecer sobre as afinidades políticas, culturais e ideológicas. Entretanto, a redobrada atenção para a integração energética e para o desenvolvimento de tecnologias sensíveis – temas estes discutidos na viagem de Lula da Silva à Argentina, em fevereiro de 2008 – indica haver forças no Estado que continuam focadas numa perspectiva de integração profunda.

A partir de 2003, o Brasil passa a reconhecer de forma explícita a existência de assimetrias estruturais no Mercosul. As tentativas de oferecer contrapartidas aos outros sócios não tiveram a densidade necessária. Diferentemente da interpretação de Burges (2005), a falta de densidade tem origem, sobretudo, nas próprias dificuldades nacionais; assim, ela não pode ser explicada pela visão *egoísta* a respeito dos benefícios da integração. Foi somente em 2006, quinze anos depois do Tratado de Assunção, que se implementou o Fundo de Convergência Estrutural, com recursos de US\$ 100 milhões, aumentados para US\$ 225 milhões no final de 2008, e que visavam atenuar as conseqüências desfavoráveis da integração nos Estados menores do bloco – Paraguai e Uruguai.

No governo Lula da Silva existe preocupação quanto aos limites colocados pelo formato da integração do Mercosul, mas ela não parece ser suficiente para superar as debilidades estruturais.

O Mercosul tem diante de si o desafio de reinventar-se e atender às expectativas de todos os seus membros. Temos de desenhar mecanismos que equacionem em definitivo as assimetrias, inclusive com o aporte de novos recursos. Precisamos encarar de frente as questões relativas ao fortalecimento institucional e à implementação, em cada um de nossos países, das decisões e acordos que tomamos no bloco. Esta nova etapa do Mercosul que estamos iniciando exigirá que suas

instituições estejam à altura de nossas ambições (...) Mais Mercosul significa, necessariamente, mais institucionalidade. (Lula da Silva, 2006).

Vimos que, na sociedade brasileira, essa perspectiva não apenas não é consensual, como também enfrenta resistências, o que explica os parâmetros reais da ação do Estado.

Como notou Lima (2006), é importante considerar que a chegada ao poder de governos de esquerda na América do Sul não gerou necessariamente alinhamentos automáticos, pois esses governos tendem a ser mais sensíveis ao atendimento das demandas de suas respectivas sociedades, independentemente do efeito que suas ações possam ter para os processos de integração regional. Um exemplo emblemático nesse sentido foi o da nacionalização dos hidrocarbonetos, na Bolívia, promovida por Evo Morales em maio de 2006, e que afetou interesses da Petrobrás na Bolívia. Este episódio constitui-se em caso exemplar, pois permite avaliar as possibilidades e os limites de uma cooperação que tenha como pressupostos concepções de mundo e valores com alguma semelhança: crítica das desigualdades sociais, distância dos centros de poder mundial e idéias genericamente socialistas. No caso da Bolívia, tal como nos anos quarenta e cinquenta ocorreu com o estanho, o gás é agora visto simbolicamente como valor a ser preservado para garantir a emancipação das populações pobres e historicamente marginalizadas. O mesmo ocorre no Paraguai onde, segundo Canese (2008: 25), a política do Estado visa a «recuperação da soberania hidrelétrica nacional». Como foi apontado, a percepção brasileira de que as afinidades abrem alguns caminhos e promovem a compreensão entre parceiros comerciais não deve impedir que se reconheça o fato de que a política regional e exterior relaciona-se sobretudo com aquilo que considera como seus interesses. Se os interesses são inerentes ao Estado (Deutsch, 1978) e de importância estrutural na integração regional, é ainda a teoria que mostra em que condições eles podem coincidir com a ação integracionista. Não basta vontade política, é necessária capacidade de produzir o fenômeno de *spill over* ou o desencadeamento de interesses que confluam na integração; caso contrário, prevalece a busca de soluções não cooperativas. Lima (2006) argumenta que há riscos de uma erosão da coalizão doméstica responsável por um dos patrimônios da política externa brasileira contemporânea: a aproximação com a Argentina.

A expectativa gerada inicialmente pela emergência de forças políticas inovadoras e com bandeiras integracionistas fez vislumbrar a possibilidade de uma nova fase nas tentativas de avanço do Mercosul e da América do Sul. Como argumentam Oliveira e Onuki (2006), é necessário qualificar a idéia do vínculo direto entre posicionamento

político de esquerda e apoio à integração regional. Em outras palavras, haveria, em tese, algo que favorece a associação de objetivos, da qual nos fala Nardin (1987), se considerarmos algumas posturas ideológicas. As dificuldades próprias da integração na região, somadas aos diferentes níveis de compreensão de quais os caminhos para o desenvolvimento, causam problemas de difícil solução também no tocante a essa mesma integração.

■ Considerações Finais

Para a política externa brasileira, os desenvolvimentos do sistema político-econômico internacional, do início dos anos 90 até os dias de hoje, tiveram vigoroso impacto para o fortalecimento do universalismo enquanto matriz conceitual fundamental da inserção. Além de projetar um lugar de destaque para o país nas discussões dos principais temas da agenda internacional, o ativismo externo brasileiro busca fortalecer o multipolarismo e as organizações internacionais como instâncias privilegiadas de ordenamento da estabilidade internacional. Da mesma forma, o país tem buscado intensificar suas relações com os novos pólos de poder, que tendem a se tornar crescentemente relevantes na configuração do sistema internacional. Por isso destacou-se a importância das mudanças, e particularmente o novo e enorme papel representado pela Ásia, sobretudo pela China.

A situação de indefinição e as irregularidades do sistema internacional sugerem uma estratégia de inserção internacional flexível a mudanças. Essa noção esteve presente nas formulações brasileiras em relação ao Mercosul, principalmente na defesa do intergovernamentalismo como princípio institucional da integração. Essa perspectiva, mantida constante de 1991 até hoje, recentemente tem sido revalorizada, pois na percepção das elites e do governo brasileiro ela viabiliza a busca pelo multilateralismo – seu interesse maior.

De forma geral, um aspecto permanente da política externa brasileira, num mundo que passa por transformações significativas, tem sido buscar garantir uma coesão mínima no Mercosul de forma a utilizar a integração como plataforma para a inserção internacional do país. A oferta de benefícios pontuais aos parceiros – sempre vistos como insuficientes, e de forma geral considerados consequência do aumento de pressões recebidas – foi uma estratégia importante que pautou o gerenciamento dessa coesão. Mas a posição brasileira parece ter atingido seu limite; as necessidades da integração são bem maiores que a capacidade do Brasil de oferecer as contrapartidas

exigidas pelos sócios (Mariano, 2007). Parece faltar ao país capacidade de *paymaster* (Mattli, 1999).

Para o Brasil e para o Mercosul, conforme argumentamos, as dificuldades para a afirmação da integração não estão vinculadas à vontade política, mas derivam de mudanças profundas no sistema internacional. Mudanças que se referem à estrutura econômica, aos fluxos de comércio, de investimentos, de tecnologia, e ao poder político, militar e cultural. Na sociedade e no Estado brasileiro, os interesses e as concepções de autonomia, de universalismo, a busca pelo fim do unilateralismo e o fortalecimento do multilateralismo – objetivos estes que em algumas fases se superpuseram e coincidiram com o projeto de integração regional, particularmente na relação com a Argentina e com o Mercosul – nos anos 2000 parecem encontrar dificuldades para se compatibilizarem.

Mesmo com a emergência de governos considerados de esquerda, com bases de apoio mais ou menos similares e com afinidades políticas genéricas, não houve maior impulso aos processos de integração da região, particularmente do Mercosul; pelo contrário, na verdade parece haver um círculo de desengajamento em relação à integração. Os contenciosos, muitas vezes importantes, sucedem-se (gás da Bolívia, Itaipu, Botnia, Odebrecht-Ecuador) e atingem o próprio núcleo da integração. Quando nas sociedades desenvolveram-se interesses e posições contrários à integração, eles se apresentaram não sob a forma de propostas de políticas que buscassem expandir ou readaptar o processo, mas como resistências. As crises nacionais não propiciaram ajustes no processo de integração, mas redundaram em seu debilitamento e na redução do esforço de complementaridade.

Cabe afirmar que a debilidade dos grupos epistêmicos pró-integração, que no caso brasileiro acentuou-se a partir de 1998, viabilizou o fortalecimento de outros que, mesmo não sendo contrários a ela, no bojo de um sistema internacional em transformação passam a valorizar idéias, projetos e interesses, que nela não confluíam, nem a fortaleciam. A percepção, que é verdadeira, de que na medida em que se projeta maior aprofundamento do bloco haveria perda de soberania e de autonomia na relação do Brasil com o mundo, nunca desapareceu completamente e acabou sendo um componente importante da ação do Estado e da sociedade. Inversamente, a percepção de que a integração fortaleceria a própria posição do país no mundo não prosperou. Conseqüentemente, rejeitou-se uma opção que poderia limitar a movimentação internacional do Brasil e que seria contrária ao universalismo. Vimos que os princípios brasileiros – autonomia e universalismo –, bem como o papel que as elites atribuem à integração, confluem para a manutenção de um processo no

Cone Sul, limitado ao nível de uma união alfandegária, essencialmente intergovernamental, compatível com o alargamento do bloco e com as aspirações do Brasil. A forma como a elite e o Estado foram processando o tema Mercosul, a partir de 1991, explica o crescimento do significado para o Brasil do tema América do Sul. O alargamento geográfico dos objetivos de integração vincula-se à mesma percepção que o país tem de si próprio em relação ao mundo exterior.

Apesar das dificuldades, a integração pode ser a chave para definir o rumo a ser tomado pelo Brasil num sistema internacional em forte mudança e em gravíssima crise econômica e financeira a partir de 2008. Pode também ser a base para se projetar a possibilidade de criação de um modelo de desenvolvimento menos vulnerável e que pode ser importante para garantir maior expressão internacional para o país, para o Cone Sul e para a América do Sul no atual cenário internacional. Na análise que fizemos, discutimos e acreditamos termos demonstrado que até aqui o Brasil vem seguindo caminhos diferentes, priorizando o multilateralismo e buscando enfraquecer o unilateralismo. 

Referências Bibliográficas

- Almeida, Paulo Roberto de. *O Mercosul: no contexto regional e internacional*. São Paulo: Edições Aduaneiras, 1993.
- Albuquerque, José A. G. «O governo Lula em face dos desafios sistêmicos de uma ordem internacional em transição – 2003-2006». *Política Externa*, Ed. Paz e Terra, vol. 16, nº 1, 2007.
- Araújo Castro, João A. de. *Araújo Castro*. Brasília: Editora UnB, 1982.
- Ayerbe, Luis Fernando. *Estados Unidos e América Latina: a construção da hegemonia*. São Paulo: Editora da UNESP, 2002.
- Barbosa, Rubens A.; César, Luís F. Panelli. «O Brasil como 'global trader'». In: Fonseca Jr., Gelson; Castro, Sérgio Henrique Nabuco de (orgs.). *Temas de política externa brasileira II*. São Paulo: Paz e Terra, vol. 1, 1994.
- Barbosa, Rubens A. «O lugar do Brasil no mundo». *Política Externa*, Ed. Paz e Terra, vol. 5, nº 2, 1996.
- Burges, Sean W. «Bounded by the reality of trade: practical limits to a South American region». *Cambridge Review of International Affairs*, Routledge, vol. 18, nº 3, October 2005.
- Camargo, Sonia. «A integração do Cone Sul (1960-1990)». In: Albuquerque, José Augusto Guilhon (org.). *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990: O desafio geoestratégico)*. São Paulo: Annablume, NUPRI/USP, 2000.
- Canese, Ricardo. «A recuperação da soberania hidrelétrica do Paraguai». In: Cotas, Gustavo (org.). *O direito do Paraguai à soberania*. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2008.
- Cepal (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2000-2001*. Santiago: Cepal, 2003.
- Cervo, Amado Luiz. «A ação internacional do Brasil em um mundo em transformação: conceitos, objetivos e resultados (1990-2005)». In: Altemani, Henrique; Lessa, Antônio Carlos. *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.
- Clarín*, 27/10/2008. «Cumbre de ministros del Mercosur para adoptar medidas contra la crisis».

- Clarín*, 7/9/2008. «Lula, en exclusiva con Clarín: 'no existe ninguna hipótesis de que Brasil se juegue solo'».
- Deutsch, Karl. *Análise das relações internacionais*. Brasília: Editora UnB, 1978.
- Fonseca, Roberto Giannetti da; Marconini, Mário. «Desempenho e política comercial: inserção internacional e o comércio exterior brasileiro». *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, Rio de Janeiro, nº 87, 2006.
- Fonseca Júnior, Gelson. *A legitimidade e outras questões internacionais*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- Gazeta Mercantil*, 28/10/2008. «Mercosul responde à crise defendendo maior integração».
- Gazeta Mercantil*, 19/10/2006. «Brasil não perdeu prestígio. Ele nunca foi tão alto».
- Gazeta Mercantil*, 17/11/2008. «Brasil volta da reunião com trunfos nas mãos».
- Gazeta Mercantil*, 21/11/2008. «Crise põe o Brasil na mira da China».
- Godio, Julio. *El tiempo de Kirchner: el devenir de una revolución desde arriba*. Buenos Aires: Ediciones Letra Grifa, 2006.
- Guimarães, Samuel P. *Desafios brasileiros na era dos gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.
- Haas, Ernest B. *Beyond the Nation State*. Stanford: Stanford University Press, 1964.
- Hirst, Monica. «Los desafíos de la política sudamericana de Brasil». *Nueva Sociedad*, nº 205, setembro 2006.
- Lafer, Celso. A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro. São Paulo: Perspectiva, 2004.
- León-Manríquez, José Luís. «China-América Latina: una relación económica diferenciada». *Nueva Sociedad*, nº 203, maio/junho 2006.
- Lima, Maria Regina S. D. «Decisões e indecisões: Um balanço da política externa no primeiro governo do presidente Lula». *Carta Capital*, 27/12/2006. Disponível em: <http://observatorio.iuperj.br>
- Lula da Silva, Luiz Inácio. Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião do encerramento da XXX Cúpula dos Chefes de Estado do Mercosul. Córdoba, julho de 2006. Disponível em: <http://www.mercosul.gov.br/discurso> acesso em 2/12/2006
- Mariano, Marcelo P. *A estrutura institucional do Mercosul*. São Paulo: Editora Aduaneiras, 2000.
- Mariano, Marcelo P. *A política externa brasileira, o Itamaraty e o Mercosul*. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Faculdade de Ciências e Letras – UNESP-Araraquara – SP, 2007.
- Matthi, Walter. *The logic of regional integration: Europe and beyond*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- Mello, Flávia de Campos. *Regionalismo e inserção internacional: continuidade e transformação da política externa brasileira nos anos 90*. Tese de Doutorado. Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2000.
- Ministério das Relações Exteriores. «Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai criam Mercado Comum do Sul (Mercosul)». *Resenha de Política Exterior do Brasil*, Brasília, nº 68, 1991 (Nota à imprensa de 26 de março de 1991).
- Moreira, Marcílio Marques. «O Brasil no contexto internacional do final do século XX». *Lua Nova*, São Paulo: Cedec, nº 18, 1989.
- Narlikar, Amrita. *International trade and developing countries: coalitions in the GATT and WTO*. Londres: Routledge, 2003.
- Nardin, Terry. *Lei, moralidade e as relações entre os Estados*. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1987.
- Oliveira, Amâncio J.; Onuki, Janina. «Eleições, política externa e integração regional». *Revista de Sociologia e Política*, vol. 27, 2006.
- Onuki, Janina. *O governo e o empresariado argentino: a percepção política do Mercosul*. Dissertação de Mestrado. Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 1996.
- Pinheiro, Leticia. *Política externa brasileira, 1889-2002*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.
- Prates, Daniela M. «A inserção externa da economia brasileira no governo Lula». *Política Econômica em Foco*, São Paulo, nº 7, abril 2006.
- UNESP, UNICAMP, PUC/SP, CEDEC. Estados Unidos: impactos de suas políticas para a reconfiguração do sistema internacional. Projeto de Pesquisa, 2006.
- Vadell, Javier. América do Sul recebe o dragão asiático. Paper. San Francisco: International Studies Association (ISA), 2008.
- Valor Econômico*, 16/11/2004. «Empresários discutem o Mercosul».

Velasco e Cruz, Sebastião C. Trajetórias: capitalismo neoliberal e reformas econômicas nos países da periferia. São Paulo: Editora da UNESP, 2007.

Waltz, Kenneth N. «Structural realism after the Cold War». *International Security*, vol. 25, n° 1, 2000.

Este artículo es la versión original en portugués de «Brasil en el centro de la integración. Los cambios internacionales y su influencia en la percepción brasileña de la integración », incluido en NUEVA SOCIEDAD N° 219, enero-febrero de 2009, ISSN 0251-3552, <www.nuso.org>.

La crisis de la integración se juega en casa

La integración latinoamericana está en crisis. Aunque comenzó prácticamente al mismo tiempo que la europea, ha producido pocos avances, como demuestran los múltiples conflictos entre países que existen en la actualidad. El artículo argumenta que es necesario dejar de lado la tendencia a buscar culpables fuera de la región y encarar los propios problemas, entre los que sobresalen tres: el exceso de retórica, el nacionalismo y la falta de liderazgo. Además resulta urgente aclarar algunos puntos básicos: ¿una integración de Estados o de sociedades?, ¿una integración comercial o política?, ¿con qué instituciones? Si no se elaboran respuestas consensuadas a estas preguntas, parece difícil que la integración latinoamericana llegue a buen puerto.

CARLOS MALAMUD

La integración latinoamericana atraviesa un prolongado periodo de parálisis o una crisis mayúscula, según cómo se mire y según cuán profundo y lapidario quiera ser el juicio. Si bien no hay problemas en el diagnóstico, sobre el que existe prácticamente unanimidad más allá de los mensajes políticamente correctos y bien intencionados, el consenso desaparece cuando se abordan las causas que explican esta parálisis. En el último tiempo, la discusión se ha centrado en por qué América Latina no se integra, en lugar de

Carlos Malamud: catedrático de Historia de América en la Universidad Nacional de Educación a Distancia e investigador principal de América Latina en el Real Instituto Elcano, Madrid.

Palabras claves: integración, crisis, nacionalismo, liderazgo, América Latina.

debatir para qué y cómo debe integrarse. Esta desviación analítica permite emitir mensajes optimistas, generalmente desde círculos cercanos a los gobiernos (especialmente el brasileño y el venezolano) y desde sus cajas de resonancia mediáticas. Por distintas razones, vinculadas básicamente a sus objetivos regionales y globales, los dos principales impulsores de la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur), Brasil y Venezuela, se empeñan en decir que las cosas van razonablemente bien y que quienes no comparten semejante juicio son agoreros o, incluso, defensores de posturas antilatinamericanas.

Para reforzar la visión optimista se apela a un conjunto de argumentos, todos ciertos pero bastante peregrinos en relación con la cuestión de fondo: la no integración. Entre ellos, se destacan las menciones al prolongado periodo de democracia que vive América Latina, el crecimiento económico del último lustro (2004-2008), las posibilidades que brindan la energía o la infraestructura, las nuevas capacidades para resolver ciertos conflictos regionales o la mayor sintonía político-ideológica entre los gobiernos de la región (el famoso giro a la izquierda). Pese a su importancia y trascendencia, se trata de cuestiones periféricas a la integración, que no aluden a sus problemas centrales, vinculados al para qué y al cómo se debe integrar América Latina.

A la hora de buscar culpas y culpables, se nota un sesgo importante que lleva a mirar más hacia fuera que hacia dentro de América Latina. Es así como se suele acudir recurrentemente a elementos y presiones exógenas: cuando no es Estados Unidos el causante directo de tal desaguisado, se acusa a la Unión Europea (UE), como apuntó recientemente el presidente de Ecuador, Rafael Correa. Según su particular interpretación, la decisión de la Comisión Europea de negociar directamente con Colombia y Perú un tratado de asociación –en lugar de hacerlo con la Comunidad Andina de Naciones (CAN) en su conjunto– era un golpe mortal contra la integración regional. Pero ocurre que los europeos estaban, están, cansados, aunque por delicadeza no lo digan públicamente, de las contradicciones existentes en el seno de la CAN y de los obstáculos a la negociación que permanentemente impone Bolivia y también, aunque en menor medida, Ecuador. Y además sucede que los responsables directos de los problemas de la CAN son sus Estados miembros, las desavenencias entre ellos, las propuestas descabelladas de algunos y la salida de Venezuela.

La tentación de buscar más allá de las fronteras lo que en realidad son responsabilidades propias no es nueva. En su momento, la teoría de la dependencia

fue el punto más alto de este tipo de análisis, algunos de cuyos contenidos hoy vuelven con fuerza renovada. En el caso de la integración regional, el razonamiento que se suele utilizar es sencillo pero eficaz: a EEUU, y a los demás poderosos del mundo, no les interesa una América Latina integrada y unida, y por eso aplican la macabra política del «divide y vencerás». Ya en su momento el nacimiento de Uruguay se explicó en estos términos, mediante la gráfica idea de la balcanización.

Aunque el proceso de integración en América Latina es prácticamente tan antiguo como el europeo, pues ambos se originaron tras la Segunda Guerra Mundial y comenzaron a despegar en la década del 50, los resultados de uno y otro son palmariamente diferentes. No se trata aquí de recalcar, de forma caricaturesca y una vez más, todo aquello de bueno que teóricamente tiene Europa y todo lo que tanto le falta a América Latina, sino de rastrear en la propia realidad latinoamericana los obstáculos, grandes y pequeños, que han impedido que la integración llegue a buen puerto.

■ Los tres obstáculos a la integración

Resulta muy complicado rastrear las causas del fracaso de la integración regional, ya que no estamos frente a un único proceso ni a un camino lineal. En los 50 años transcurridos desde el inicio de la integración latinoamericana, ha surgido un gran número de instituciones, cada una de ellas con sus siglas correspondientes. De hecho, la integración se ha convertido en una espesa sopa de letras y en un cúmulo de subprocesos, regionales y subregionales, que incluso se contradicen entre sí.

Aunque repetidamente se ponen de manifiesto las ventajas de la integración, rara vez se define de qué integración estamos hablando: ¿de una integración hemisférica o continental que recoja la herencia del panamericanismo (y ahí está, con todas sus limitaciones, el Área de Libre Comercio de las Américas, ALCA)? ¿De la integración latinoamericana (con instituciones antiguas, como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, Alalc, u otras más

Aunque el proceso de integración en América Latina es prácticamente tan antiguo como el europeo, pues ambos se originaron tras la Segunda Guerra Mundial y comenzaron a despegar en la década del 50, los resultados de uno y otro son palmariamente diferentes ■

modernas, del tipo Asociación Latinoamericana de Integración, Aladi)? ¿De integraciones subregionales (Mercosur, CAN, Sistema de la Integración Centroamericana, SICA) o de la integración sudamericana (primero con la Comunidad Sudamericana de Naciones, CSN, y luego con la Unasur)? ¿De integraciones comerciales en torno de tratados de libre comercio (TLC), con o sin EEUU, o de integraciones alternativas, como la Alternativa Bolivariana de las Américas (ALBA) en su versión inicial, o Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América en su versión más reciente? ¿O hablamos incluso de una más que complicada integración iberoamericana, que sume a España y Portugal? La falta de definición revela que ni los medios ni los fines están claros para aquellos que deben tomar las decisiones, con el ruido de fondo que una situación como esta termina incorporando al proceso.

Quizá sería conveniente realizar más reuniones de ministros, secretarios, técnicos y expertos que de presidentes, de modo que los primeros allanen el camino de los segundos para que puedan presentar sus propuestas cuando estén un poco más cocinadas ■

Para colmo de males, los máximos dirigentes latinoamericanos están bastante acostumbrados a tomar decisiones en función de su sola intuición política y de la improvisación. Esto implica que no buscan construir mecanismos más complejos que, con sofisticados estudios en la mano, permitan decidir mejor entre las distintas opciones en juego. Los

únicos estudios que suelen ser tenidos en cuenta son los demoscópicos, ya que las encuestas se han convertido en verdaderos oráculos para los presidentes, cualquiera sea su color político o su ideología. El repaso sistemático de las últimas cumbres regionales, de sus declaraciones finales y de las manifestaciones de los presidentes a la prensa permite hacerse una idea del nivel de improvisación. En la mayoría de las ocasiones, se proponen ideas y proyectos geniales que generalmente ya han sido olvidados en la siguiente cita. Quizá sería conveniente, aunque sea menos rentable en términos propagandísticos, realizar más reuniones de ministros, secretarios y subsecretarios, técnicos y expertos, que de presidentes, de modo que los primeros allanen el camino de los segundos para que puedan presentar sus propuestas cuando estén un poco más cocinadas.

Con la salvedad de que resulta muy difícil generalizar acerca de América Latina, es posible identificar tres factores que se han convertido en grandes obstáculos para el avance de la integración regional: dos son excesos (de

retórica y nacionalismo) y el tercero es un déficit (de liderazgo). A ellos me referiré en las siguientes líneas.

El exceso de retórica. Se trata de un exceso vinculado a aquello que se dio en llamar el «realismo mágico latinoamericano». En esta línea se inscriben todas las esperanzas, hasta ahora frustradas, puestas en el gran impulso que el «giro a la izquierda» supuestamente iba a dar a la integración regional. Se partía de la base de que una mayor sintonía político-ideológica entre los presidentes allanaría el camino para la integración, desactivando obstáculos y dificultades, como si los intereses nacionales, en todas sus acepciones, dependieran de la sola voluntad de los votantes a la hora de elegir a sus dirigentes. En esta mirada de corto plazo, la cuestión de la alternancia entre gobiernos de distinto signo o la eventual convivencia entre gobiernos de izquierda y de derecha ni siquiera se plantea. O todos de un color o todos del otro. A lo que hay que añadir la prueba de la experiencia. Teóricamente, presidentes como Luiz Inácio Lula da Silva, Tabaré Vázquez, Evo Morales, Néstor o Cristina Kirchner y Rafael Correa pertenecerían, con sus matices, a la «izquierda continental». Sin embargo, ha habido serios problemas, pese a las supuestas sintonías, entre Argentina y Uruguay o entre Brasil y Bolivia o entre Brasil y Ecuador.

Por eso resulta cuanto menos curioso que el momento en que más se habla de la integración regional sea también el que registra más conflictos bilaterales. La diferencia es que en la actualidad estamos frente a conflictos que ya no responden únicamente a las viejas agendas del trazado de los límites fronterizos, sino de otros nuevos, vinculados a cuestiones económicas o políticas. En ese sentido, cabe preguntarse si, al lanzar dardos contra sus colegas, los presidentes latinoamericanos inmersos en estos conflictos bilaterales también piensan en la integración y en los daños que aquellos les causan. Si bien todo proceso de integración está plagado de crisis y contradicciones, como se ve en Europa, lo que no es aceptable es que se desarrolle a partir de interpretaciones radicalmente opuestas de la realidad. Con esos mimbres es imposible avanzar en la integración regional, para la cual son necesarios determinados acuerdos mínimos. Es muy difícil, por no decir imposible, avanzar por este camino si algunos gobiernos reivindican la democracia representativa y otros la denigran. En este marco, las posibilidades de construcción institucional quedan muy limitadas.

Unos pocos ejemplos de estos nuevos enfrentamientos bilaterales ayudan a aclarar las cosas. Quizá habría que comenzar por el absurdo e inexplicable

conflicto entre Argentina y Uruguay por la construcción de una fábrica de pasta de celulosa en Fray Bentos, que intentó justificarse con argumentos medioambientales. Entre otras cosas, el contencioso puso de manifiesto la inexistencia de instancias del Mercosur capaces de resolver pacíficamente y de forma dialogada crisis de este tipo.

Otro ejemplo fue el ataque colombiano al campamento de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en suelo ecuatoriano, en el que murió Raúl Reyes y que mostró al mundo importante información sobre los vínculos internacionales de esta organización narcoterrorista. La crisis pudo acabar en una guerra entre Ecuador y Colombia. Una guerra a la que, con toda probabilidad, hubieran acudido Venezuela y Nicaragua. Las manifestaciones de Hugo Chávez y Daniel Ortega de respaldar militarmente a Correa no fueron precisamente una contribución a la estabilidad regional. El Grupo de Río, reunido en Santo Domingo, pudo reconducir el conflicto y evitar la escalada armada, en buena medida gracias al buen hacer del anfitrión, el presidente dominicano Leonel Fernández, y al liderazgo de Lula. Este precedente se suma a los resultados positivos de la cumbre de la Unasur celebrada en 2008 en Santiago de Chile, que permitió desactivar la deriva violenta que se estaba produciendo en Bolivia y que podría haber degenerado en enfrentamientos civiles que incluso habrían podido desbordarse más allá de las fronteras.

Ambos casos suelen presentarse como una prueba de la capacidad latinoamericana de resolver sus conflictos sin necesidad de tutelajes externos, especialmente de EEUU, pero también como una muestra de la salud de la integración regional. Sin embargo, en este punto se confunde la función de un foro

**Cuando la integración se
estanca entonces se recurre
a los parlamentos regionales.**

**Si fuera por ellos, América
Latina estaría más
integrada que ninguna otra
región del planeta ■**

de concertación o diálogo político con una instancia de integración. En el caso del Grupo de Río, está claro que se trata de un foro de diálogo político. El caso de la Unasur es más complejo, aunque hasta ahora ha funcionado más como un espacio de diálogo político que como una verdadera herramienta para profundizar la integración regional.

Una última cuestión vinculada a la retórica. Cuando la integración se estanca o sencillamente no avanza, cuando se deben resolver problemas de fondo,

como los que hace unos meses atenazaban al Mercosur debido al enfrentamiento entre los países grandes (Argentina y Brasil) y los pequeños (Paraguay y Uruguay), entonces se recurre a los parlamentos regionales. Si fuera por ellos, América Latina estaría más integrada que ninguna otra región del planeta: cuenta con el Parlatino (Parlamento Latinoamericano, con sede en Panamá, creado en 1964), el Parlamento Andino (órgano de la CAN con sede en Bogotá, creado en 1979), el Parlamento Centroamericano (Parlacen, con sede en Guatemala, creado en 1987) y el Parlamento del Mercosur o Parlasur (creado en 2005, con sede en Montevideo). Incluso se ha comenzado a construir en Cochabamba la sede del Parlamento de la Unasur. En muchos casos, la elección de los parlamentarios se rodea de todo el ritual democrático. Sin embargo, su capacidad para legislar es prácticamente nula y su poder de control sobre las instituciones regionales es mínimo, ya que el verdadero poder está en manos de los gobiernos. No se trata de caer en críticas demagógicas, pero hasta ahora han funcionado más como una vía para detraer recursos públicos para los salarios pagados a los parlamentarios y a los burocratas que los acompañan, que como una herramienta capaz de impulsar la integración regional.

El exceso de nacionalismo. En la historia y la mentalidad latinoamericanas, el nacionalismo está asociado a las nuevas identidades surgidas con posterioridad a la independencia. Su papel es clave, a tal punto que todas las ideologías, desde la izquierda hasta la derecha, por más internacionalistas o cosmopolitas que sean sus raíces, han sido permeadas por el nacionalismo. El discurso nacionalista está indisolublemente ligado a la idea de soberanía. Pero cuando en América Latina se habla de soberanía se suele aludir a la soberanía nacional como equivalente de la soberanía territorial. Lo que menos cuenta es la soberanía popular, la soberanía de los ciudadanos en tanto depositarios del poder político.

En abril y octubre de 2007, el presidente boliviano Evo Morales afirmó que era necesario consolidar una gran nación sudamericana con dignidad, soberanía, identidad y una sola moneda: el «pacha» («tierra» en quechua), de forma de dejar de estar sometidos al dólar norteamericano. El objetivo final de todo esto sería «consolidar una unión similar a la de la Unión Europea». Pero los discursos de este tipo equivalen a querer comenzar a construir la casa por el tejado. No solo porque en Europa la moneda única fue la etapa final de un prolongado proceso de armonización en sus políticas macroeconómicas y de convergencia monetaria, sino porque la dignidad, la identidad o la soberanía, como valores en sí mismos, no garantizan en absoluto la integración. Es más:

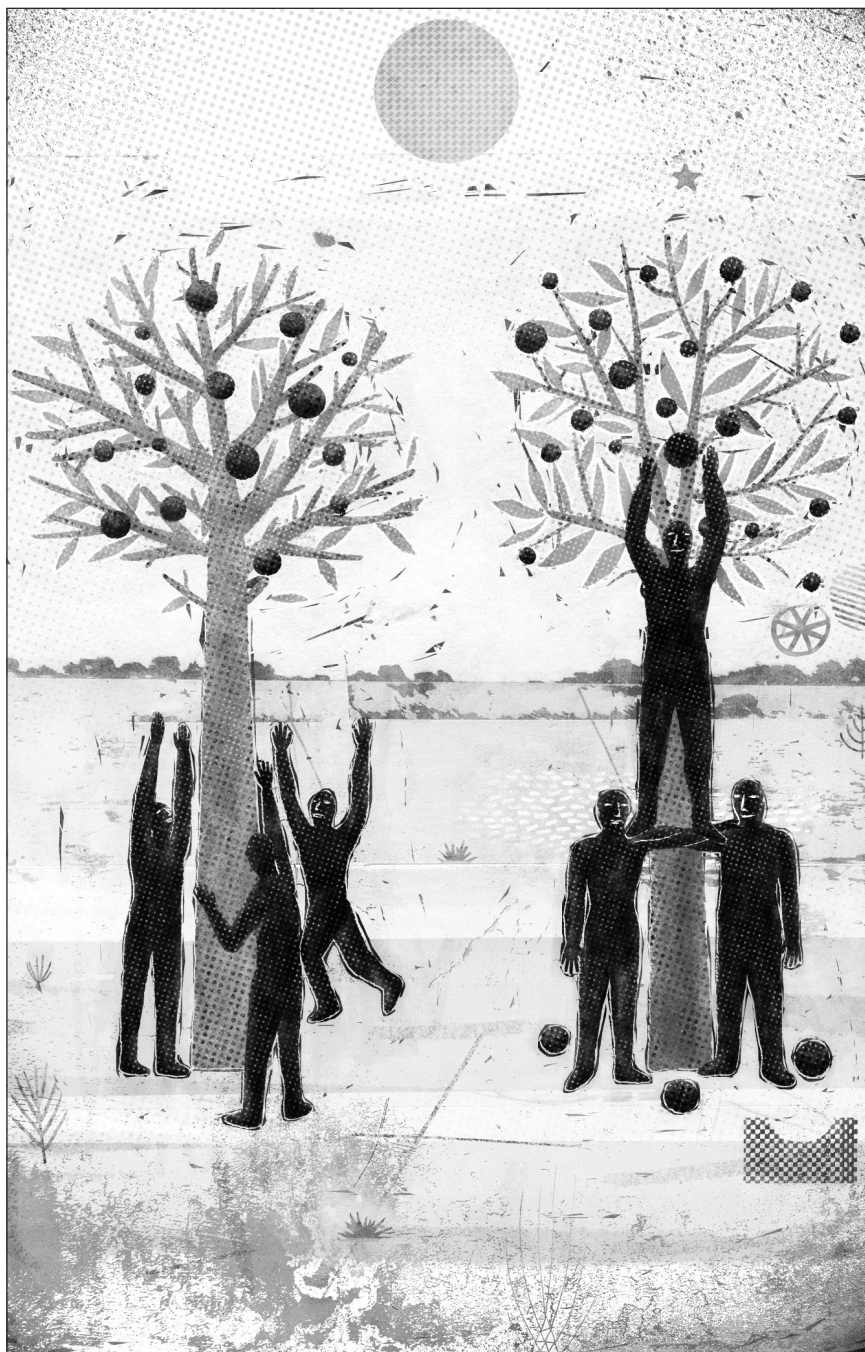
la soberanía vinculada al exceso de nacionalismo suele actuar como un freno a la integración.

En las comparaciones que tan frecuentemente se formulan, suele olvidarse que, como ya se señaló, la integración europea y la latinoamericana comenzaron en la misma época. La menor antigüedad no es, por lo tanto, un argumento sólido. Es verdad, por supuesto, que la motivación europea se explica por la decisión de evitar las guerras devastadoras que asolaron al continente a lo largo del siglo xx y que se cobraron decenas de millones de víctimas mortales, una motivación ausente en América Latina. Pero también es cierto que en América Latina existen una serie de incentivos –desde la mayor homogeneidad lingüística a la ausencia de conflictos bélicos– ausentes en Europa, que deberían haber sido un acicate para estimular la integración.

El exceso de nacionalismo impide la construcción de las instituciones e instancias supranacionales sin las cuales es imposible que avance cualquier proceso de integración regional. Mientras los gobiernos y los Estados nacionales no cedan una parte de su soberanía, ninguna integración será posible. Sin este tipo de avances, las propuestas de crear monedas comunes, pasaportes del mismo color o ejércitos regionales no dejan de ser meros brindis al sol.

El déficit de liderazgo. Hasta la fecha, ninguno de los dos gigantes de América Latina, Brasil y México, han desempeñado de forma cabal y consecuente el papel de liderazgo que les corresponde en función de su tamaño, capacidad e, inclusive, riqueza. Esta actitud conservadora ha limitado el impulso que hubieran podido darle al proceso de integración regional. Tampoco Argentina, cuando décadas atrás, por sus propias circunstancias políticas y económicas, estuvo en condiciones de adoptar políticas continentales más activas y abiertas, se colocó a la cabeza de América Latina.

La ausencia de liderazgos regionales debería explicarse por la inexistencia de una necesidad real de avanzar en la integración. Por lo general, los países latinoamericanos están más preocupados por sus propios problemas que por lo que sucede a su alrededor. Tampoco se puede olvidar, por supuesto, la importancia de la escasez de recursos a la hora de consolidar los liderazgos o impulsar operaciones de este tipo, aunque estos problemas no deberían encubrir la falta de determinación política de los gobiernos. El tamaño de las economías latinoamericanas es menor que el de las europeas, pero las metas propuestas deberían adaptarse a la escala existente. Cuando ciertos países se



escudan en su falta de recursos, en su incapacidad para financiar programas de cohesión u otros argumentos similares, en realidad están manifestando que o bien no entienden claramente qué es la integración regional y las ventajas que supone para todos los implicados, o bien que no es un tema prioritario de su política exterior.

Los estudiosos de la integración latinoamericana suelen mirar a la UE buscando inspiración o modelos adecuados para relanzar sus propios procesos. Pues bien, en el transcurso de la unificación europea, donde el componente político fue más importante que el económico, Francia y Alemania (el famoso eje franco-alemán) desempeñaron un papel relevante. En América

La visita de Lula a México en agosto de 2007 permitió comenzar a destrabar una situación complicada, pero los pasos dados todavía son insuficientes para mejorar la coordinación entre estos dos grandes países, lo que sin lugar a dudas favorecería la integración latinoamericana ■

Latina, las relaciones entre México y Brasil –y, más concretamente, entre los palacios de Tlatelolco e Itamaraty, sedes de los respectivos ministerios– son complejas y llenas de recelos y rivalidades. La visita de Lula a México en agosto de 2007 permitió comenzar a destrabar una situación complicada, pero los pasos dados todavía son insuficientes para mejorar la coordinación entre estos dos grandes países, lo que sin lugar a dudas favorecería la integración latinoamericana. De momento,

no está claro que esto sea lo que quieren uno y otro, especialmente si tenemos presentes iniciativas que los excluyen mutuamente, como la Unasur o el Plan Puebla Panamá (PPP).

Es conveniente recordar una vez más que, sin el liderazgo de Francia y Alemania, la unificación europea no hubiera alcanzado el lugar en el que se encuentra hoy, incluso admitiendo que los intereses de EEUU en Europa, cualitativa y cuantitativamente hablando, eran, y todavía son, muy superiores a los que este país tenía, y aún tiene, en América Latina. Porque, aunque es verdad que Europa fue un frente decisivo de la Guerra Fría, como prueba la importancia que alcanzó la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), también es cierto que, tras la Revolución Cubana y la crisis de los misiles, el peso de las cuestiones hemisféricas se hizo sentir y otorgó a la región un protagonismo inimaginable en la política exterior norteamericana. Por eso, sería bueno recordar las experiencias totalmente contrarias que supusieron la OTAN

y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR). Aunque surgidas en la misma época y en el mismo contexto de Guerra Fría, ambas instituciones produjeron resultados totalmente distintos: la OTAN ayudó a dar un gran impulso al crecimiento y a crear el Estado de bienestar europeo, mientras que el TIAR no arrojó estos frutos, en buena medida debido al profundo recelo antinorteamericano existente en América Latina.

La ausencia de liderazgo también se debe explicar por los costos que genera. Es curioso que en América Latina, hasta fechas muy recientes, prácticamente nadie haya querido asumir este liderazgo, bajo la premisa de que los beneficios serían sustancialmente inferiores a los costos. En los últimos años, Brasil parece más dispuesto a jugar como un destacado actor global. Ello lo ha llevado a convencerse de que su protagonismo puede ser mayor si se consolida como un potente líder regional. De hecho, ha comenzado a actuar de este modo en diversas circunstancias, como lo demostró su protagonismo en las mencionadas cumbres del Grupo de Río en Santo Domingo y en la de la Unasur en Santiago de Chile o en la Cumbre de América Latina y el Caribe (CALC) realizada en diciembre de 2008 en Costa do Sauípe. Sin embargo, todavía persisten numerosas contradicciones y no se ve una política clara al respecto. Por ejemplo, recientemente Brasil rechazó incorporarse a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), de la que sí es miembro México desde 1994. La vieja aspiración brasileña de contar con un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (aspiración compartida con México y Argentina) también lastra sus posibilidades de convertirse en líder regional.

Los titubeos de México y Brasil han permitido que emerja, o al menos que se plantee, el liderazgo de Venezuela, aunque la posibilidad de que se consolide es cuanto menos discutible, dado lo controvertida que resulta la figura de su presidente. Venezuela cuenta con los recursos suficientes para ejercer un rol de líder y tiene una idea clara de lo que quiere hacer con el dinero que hasta hace pocos meses, cuando la crisis mundial hizo bajar el precio del petróleo, le sobraba. Como suele ocurrir, cuando hay espacios vacíos alguien tiende a llenarlos.

El problema es que Venezuela, aunque sabe lo que quiere hacer y está dispuesta a gastar lo que haga falta, no puede hacerlo. A Chávez le falta el *glamour* que durante mucho tiempo acompañó a Fidel Castro. La Venezuela de Chávez y la Cuba de Castro cuentan con el respaldo de parte de la opinión pública latinoamericana, aunque también despiertan el rechazo de sectores

nada desdeñables. La principal diferencia es que Venezuela cuenta con los recursos económicos que siempre le faltaron a Cuba para imponer su proyecto continental. Chávez, entonces, está en condiciones de asegurarse voluntades y respaldos políticos en organismos multilaterales, como la Organización de Estados Americanos (OEA), a través de empresas como Petrocaribe, que reparte petróleo a precios subsidiados y con préstamos a bajas tasas de interés. Sin embargo, teniendo en cuenta la evolución de los precios del petróleo, cabe preguntarse cuán permanentes pueden ser los apoyos conseguidos mediante mecanismos que poco tienen que ver con la convicción y la persuasión.

■ ¿De qué integración estamos hablando?

Como se ha mencionado más arriba, hoy se habla más de la integración regional que en cualquier otro momento de la historia reciente de América Latina. Se enumeran una y otra vez las ventajas que supone y los beneficios que puede aportar a los pueblos unificados. Sin embargo, como ya se señaló, nadie define de qué integración estamos hablando, qué características debería tener, qué objetivos y metas se deberían fijar y cuáles deberían ser las instituciones adecuadas para conducir el proceso. No solo no hay un acuerdo, sino que se tiende a adjetivar la integración, y entre los adjetivos favoritos sobresale el de «bolivariana», seguido del de «energética», la otra palanca mágica para transitar no se sabe qué caminos. Por eso, hay quienes creen que es necesario buscar un motor adecuado: así como Europa tuvo el carbón y el acero, América Latina tiene el gas y el petróleo.

**Para muchos
latinoamericanos, la
integración será bolivariana
o no será, incluso
para muchos países cuyas
historias nacionales poco o
nada han tenido que
ver con Simón Bolívar ■**

Para muchos latinoamericanos, la integración será bolivariana o no será, incluso para muchos países cuyas historias nacionales poco o nada han tenido que ver con Simón Bolívar, como Brasil, México, Paraguay, Uruguay y casi todos los centroamericanos. La idea de vincular la integración regional con la figura de Bolívar y con la historia de principios del siglo XIX apunta a dotar

de una cierta legitimidad ideológica al proceso, aunque en realidad se trate de un anacronismo, ya que la idea de reconstruir la unidad del viejo imperio español no tiene absolutamente nada que ver con la actual situación del continente.

La retórica bolivariana es la que más insiste con la idea de que existe un complot internacional contra América Latina y un interés de los países desarrollados por frenar la integración regional. Justo es decir que no es la única voz que se alza en este sentido, y que los ecos provienen de las más diversas tribus políticas e ideológicas, tanto de izquierda como de derecha. En cualquier caso, se trata de una retórica vinculada a la improvisación y a las soluciones milagrosas. Esto ocurrió, por ejemplo, cuando Chávez, en la Cumbre Energética Sudamericana celebrada en Isla Margarita en abril de 2007, propuso abandonar la CSN y reemplazarla por la Unasur, sin aducir más argumentos que los puramente sentimentales. Lo mismo se puede decir de la iniciativa presentada en la última Cumbre Extraordinaria del ALBA, en noviembre de 2008, en la que Ecuador y Venezuela propusieron la creación del Sistema Unificado de Compensación Regional (Sucre), una especie de moneda de cuenta para evitar, o disminuir, la dependencia del dólar. No es que la iniciativa no sea importante. Es que, como tantas otras, se planteó improvisadamente, con pocos o ningún estudio previo. Algo similar ocurrió con el Banco del Sur o el Gran Gasoducto del Sur, propuestas que se oxidan en el baúl de los recuerdos.

Buena parte de la cacofonía que se escucha en torno de la integración regional se debe a la falta de acuerdos. Cuando los presidentes latinoamericanos se reúnen y hablan de integración, en general hablan en diferentes registros y de cosas distintas. Mientras unos aluden a una integración entre países, en la cual los sujetos de la integración sean los Estados, otros la plantean bajo la forma de una integración de ciudadanos, de la cual resulte, al final, una única instancia nacional. Y aunque cualquiera de los dos modelos es válido, con sus pros y sus contras, lo que no es posible es construir ambos a la vez.

No son problemas menores. El sujeto de la integración es un tema crucial que, de no aclararse inicialmente, puede generar muchos problemas, ya que todos creerán estar hablando de las mismas cosas. El problema se hace evidente cuando se observa la forma en que unos y otros apelan al ejemplo de la UE. Evo Morales aspira a construir una gran nación sudamericana a efectos de «consolidar una unión similar a la de la Unión Europea». Pero si algo es la UE es un proceso de integración marcado por el peso de los Estados miembros y no de los ciudadanos.

Algo similar ocurre cuando se dice que la integración no debe ser estrictamente económica o comercial. ¿Qué se quiere decir con ello? En realidad, la

idea es que no hay que seguir avanzando por el camino ya recorrido y que es necesario explorar nuevos modelos, como el ALBA, una de cuyas premisas es su rechazo al libre comercio con el argumento de que no favorece a los pueblos sino a las grandes empresas transnacionales. De ahí su apuesta por el «comercio de los pueblos», un término que nadie ha llegado a definir con precisión y que se asemeja considerablemente al de libre comercio. Por eso, la idea de que la integración también debe ser política, cultural, militar o deportiva debe estar acompañada de las necesarias definiciones si no se quiere seguir arando en el desierto.

Una de las evidencias más claras de que la integración latinoamericana atraviesa una importante crisis fue la abrupta salida de Venezuela de la CAN en abril de 2006. La decisión de Chávez no solo supuso un duro golpe para la integración andina. El inmediato pedido de ingreso de Venezuela al Mercosur generó una crisis de identidad en el bloque. El tema sigue sin resolverse, ya que los parlamentos de Brasil y Paraguay aún no han aprobado la incorporación venezolana, y tampoco Venezuela ha dado ningún paso para armonizar su legislación interna con los lineamientos legales del Mercosur. De una sola tacada, la jugada venezolana afectó a los dos procesos más destacados de integración subregional en Sudamérica. Y, más importante aún, la decisión fue adoptada por Chávez sin haber realizado ningún análisis sobre las consecuencias de la salida de la CAN y los costos de ingresar al Mercosur. Por

**La integración pasa
necesariamente por la
edificación de un
entramado legal, normativo
e institucional, como
el que existe en Europa ■**

eso, más allá de la retórica integracionista del ALBA, habría que preguntarse si la política exterior venezolana tiende a integrar a la región o si contribuye a dividirla.

En ese sentido, un aspecto central descuidado en la construcción de la integración regional es el institucional y normativo. La integración pasa necesariamente por la edificación de un entramado legal, normativo e institucional, como el que existe en Europa. Y si algo falta en este proceso son normas claras y seguridad jurídica. ¿Cómo se puede avanzar si se abandona porque sí un esquema de integración regional y se solicita su ingreso en otro sin mayores argumentos? ¿Cómo se puede avanzar en este proceso si los Estados miembros del Mercosur no se toman ni un segundo para evaluar los problemas jurídicos que supone el ingreso de un nuevo miembro?

En medio de todos estos problemas, una de las escasas buenas noticias de los últimos años es la creciente presencia de empresas latinoamericanas en otros países de la región, en un fenómeno que Javier Santiso ha denominado como el «auge de las multilatinas». Este incremento de la inversión extranjera directa latinoamericana en la propia América Latina ha permitido incrementar el conocimiento y los lazos entre los países. Sin embargo, este proceso es visto con extremo recelo por algunos gobiernos que, imposibilitados de controlar a estas empresas, las atacan, las expulsan o las someten a renacionalizaciones, con mecanismos similares a los aplicados a compañías de capital norteamericano o europeo. En Venezuela, la cementera mexicana Cemex y la siderúrgica argentina Techint (Sidor en el país) fueron nacionalizadas por Chávez pese a las protestas de sus respectivos gobiernos. En Bolivia, la nacionalización de los hidrocarburos supuso un ataque frontal contra las inversiones de Petrobras. Algo similar ocurrió en Ecuador en ocasión de la renegociación de los contratos petroleros, una situación que se agudizó con la expulsión del país de la empresa constructora brasileña Odebrecht. Resulta paradójico que aquellos gobiernos que más se afanan en desarrollar un discurso beligerante en pro de la integración sean los mismos que a la hora de los hechos ponen trabas importantes en su camino.

■ Conclusiones

La integración latinoamericana no pasa por su mejor momento. Pese a todas las declaraciones públicas, el desarrollo de un gran número de conflictos bilaterales es el mejor síntoma de una realidad sumamente complicada. De forma esquemática, puede decirse que los factores que impiden avances concretos son tanto de exceso (de retórica y de nacionalismo) como de déficit (de liderazgo). En relación con esta última cuestión, se hace cada vez más necesaria una coordinación creciente entre Brasil y México, de modo que los dos principales países de la región puedan cumplir cabalmente el rol que deberían cumplir.

Pero más importante que esto es la falta de definición acerca de qué tipo de integración se busca y cómo se debe alcanzar; es decir, qué mecanismos e instituciones hay que desarrollar para alcanzar los objetivos propuestos. La cuestión de fondo, en este marco, es si se busca una integración de Estados o de ciudadanos. También debe precisarse el ámbito regional al que se apuesta: ¿América Latina, o América del Sur por una parte y México, América Central y el Caribe por la otra? Despejada esta incógnita, los países latinoamericanos deberían dejar de lado las prisas y prepararse para transitar un largo proceso

de construcción legal, normativa e institucional, capaz de llevar la integración regional a buen puerto.

En los últimos años la improvisación ha sido constante. Aunque abundan los objetivos despampanantes, faltan más estudios técnicos que apoyen las decisiones presidenciales. Se nota la ausencia de una dosis adecuada de racionalidad frente a un discurso como el bolivariano, que a menudo tiende más a separar que a unir. Para avanzar en la integración, la región debe mirar hacia adentro, buscando identificar sus potencialidades y sus limitaciones. También debe mirar hacia fuera, pero no para encontrar culpables, sino para identificar modelos y puntos de comparación que sean útiles a la hora de cumplir con las metas y los objetivos propuestos. ☐

CUADERNOS AMERICANOS

NUEVA ÉPOCA

Octubre-Diciembre de 2008

México, D.F.

Nº 126

PENSAMIENTO LATINOAMERICANO: **Roberto Follari**, Los neopopulismos latinoamericanos como reivindicación de la política. **Glodel Mezilas**, ¿Qué es el indigenismo haitiano? **Gerardo Oviedo**, Pensamiento sobre la integración latinoamericana: un *corpus* textual. BICENTENARIO DE LA INDEPENDENCIA: **Reinaldo Rojas**, La unidad latinoamericana en el pensamiento de Bolívar. **David V. Trotman**, Rompiendo el silencio sobre la Revolución Haitiana. **Mayke De Freitas Santos**, La hora de la biblioteca: los libros de Francisco de Miranda. CANARIOS EN AMÉRICA: **Manuel Hernández González**, La emigración canaria a América a través de la historia. **Juan Manuel Santana Pérez**, Isleños en Cuba y Puerto Rico (del siglo XVIII a mediados del XIX). **Carmen Ascanio Sánchez**, Migración, trabajo e identidad: canarios en Venezuela. *IN MEMORIAM*: Charles A. Hale (1930-2008). RESEÑAS.

Cuadernos Americanos, revista dedicada a la discusión de temas de y sobre América Latina. Redacción y administración: 2º piso, Torre I de Humanidades, Ciudad Universitaria, 04510, México, DF. Tel.: (52 55) 5622.1902. Fax: (52 55) 616.2515. Correo electrónico: <cuadamer@servidor.unam.mx>.

El eje Lima-Brasilia (donde algunos entran en arcos y salen con flechas)

FRANCISCO DURAND

Aunque los análisis suelen limitarse a los ejes Brasilia-Buenos Aires o Brasilia-Caracas, hay otro eje en construcción del que se habla menos. Se trata del eje Brasilia-Lima, que articula un corredor entre el Atlántico y el Pacífico a partir del trabajo conjunto de los grupos económicos privados y de ambos Estados. Para Brasil, se trata de una oportunidad para que sus empresas se expandan al mercado peruano y proyecten sus exportaciones hacia el Pacífico; para Perú, es una forma de atraer inversiones y contrapesar la creciente importancia de los capitales chilenos en el país. En suma, un proyecto de integración que permite articular los intereses de los empresarios con los objetivos geopolíticos de ambos países.

Desde 2001, los presidentes de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, y de Perú, Alejandro Toledo y Alan García, han sorprendido al continente al estrechar relaciones. El foco central de este inusual acercamiento es el eje Lima-Brasilia, un ambicioso y costoso proyecto interoceánico que está generando realineamientos geopolíticos, modificaciones en los mapas de inversión, una futura revolución en materia de rutas comerciales y, como era de esperarse, crecientes conflictos sociales. La velocidad del cambio es tal que sorprende

Francisco Durand: Ph.D. por la Universidad de California, Berkeley. Profesor principal de Política de la Universidad de Texas, San Antonio. Ha publicado libros y artículos en revistas de varios países sobre temas de empresarios y Estado. Fue asesor de la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú.

Palabras claves: integración, geopolítica, comercio, empresas, Brasil, Perú.

incluso a los entendidos, cuya atención siempre se ha orientado al eje Brasilia-Buenos Aires y el Mercosur, o al eje Brasilia-Caracas, pero no a este otro. Es hora de ponerlo en el mapa.

Los dos países han firmado tratados de seguridad y acuerdos comerciales, están organizando ferias exportadoras, proyectando inversiones y, sobre todo, inaugurando puentes y carreteras. De concretarse, el eje puede tener un impacto histórico al unir el centro de Sudamérica a través de un corredor exportador que conecta a Brasil con el Pacífico, y a Perú y Bolivia con el Atlántico. La temida China, interesada en penetrar en Brasil, también puede resultar beneficiada.

Hay otras sorpresas. Las negociaciones entre ambos gobiernos ocurren en paralelo a una penetración de los grupos económicos brasileños en Perú, un país que hasta hace poco tiempo no figuraba entre sus prioridades. En septiembre de 2008, la poderosa Federación de Industrias del Estado de San Pablo (Fiesp) inauguró la Expo Perú con apoyo de la recién nacida Cámara Binacional de Comercio e Integración Perú-Brasil (Capebras). Al mismo tiempo, el grupo Gerdau, gigantesco *holding* empresarial brasileño, anunciaba una inversión siderúrgica en Perú por us\$ 1.500 millones.

Dos grandes fuerzas empujan esta dinámica: los políticos de cada país, con sus particulares intereses, y los grandes empresarios, que encuentran en la relación bilateral oportunidades únicas de inversión y negocios. El eje opera en una relación simbiótica de largo plazo entre Estados y grupos económicos. Para entender esta nueva bisagra entre poderes, utilizamos en este artículo un enfoque realista que considera tanto los aspectos internos como los externos, con especial atención en los intereses específicos de los Estados y las empresas y en sus capacidades para manejar el cambio. En todo caso, el hecho de que el proyecto esté gerenciado por una alianza entre empresarios y gobiernos constituye una situación nueva en América Latina.

Para explicar las dinámicas del eje Lima-Brasilia conviene citar a los investigadores que consideran que los cambios en la escena internacional fortalecen a las corporaciones y las convierten en el epicentro de la globalización y en actores tanto o más importantes que los propios Estados-nación¹. Para otros autores, lo central no es el cambio en la correlación de fuerzas, sino las

1. Ankie Hoogvelt: *Globalization and the Postcolonial World*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1997.

implicancias en la búsqueda de reglas y acuerdos formales e informales que den sostén a un nuevo orden. En ese marco se consideran como actores a las nacientes sociedades civiles local y global, única forma de construir arreglos institucionales para el manejo de conflictos².

Estos argumentos resultan válidos para América Latina, siempre y cuando se entienda su peculiar situación y la calidad de sus instituciones. En la región, se observa la creciente influencia y proyección internacional de los grupos de poder económico, cuya capacidad de acción tiene implicancias diversas tanto en las políticas internas de los Estados como en las relaciones entre ellos.

La «alianza estratégica» entre Perú y Brasil es un caso fascinante para entender las nuevas condiciones de competencia, así como la convergencia entre intereses económicos y geopolíticos. Los grupos económicos brasileños, fortalecidos como agentes económicos

y obligados a internacionalizarse, impulsan la regionalización. Pero esta nueva situación también abre oportunidades para los grupos económicos peruanos, que pueden funcionar como socios menores, y resulta positiva para el Estado peruano, por razones que explicamos más adelante y que probablemente sorprenderán.

**La «alianza estratégica»
entre Perú y Brasil es un caso
fascinante para entender la
convergencia entre intereses
económicos y geopolíticos ■**

La convergencia de intereses es evidente: un país tiene lo que al otro le falta, y tanto las empresas como los Estados pueden beneficiarse sin que se generen grandes temores geopolíticos. Sus poblaciones, sedientas de empleo, no piensan mucho en los eventuales costos y asimilan el discurso de «progreso para todos» propagado por las empresas y los gobiernos.

Sin embargo, el desarrollo del corredor exportador enfrenta dificultades reales y potenciales. Para empezar, ambos países exhiben fuertes asimetrías, que pueden generar resistencia o dudas en los Estados más débiles (Perú y Bolivia). Se trata, en estos dos casos, de naciones políticamente muy inestables, lo que complica la perspectiva de largo plazo de Brasil, que es el país que diseña y lidera el eje. Por otra parte, los tres países involucrados sufren serios problemas sociales e institucionales, que la actual bonanza exportadora oculta por el momento, pero no resuelve. Estos problemas se pueden agravar en las

2. Doris Fuchs: *Business Power in Global Governance*, Lynne Rienner, Boulder, 2007.

zonas con más dificultades de gobernabilidad, como el Amazonas: mientras más avance la integración amazónica, mayores serán los «daños colaterales», lo que a su vez reducirá el campo de maniobra de las elites económicas y políticas de cada país. Finalmente, el futuro eje Lima-Brasilia genera efectos geopolíticos importantes: tanto Chile como Estados Unidos, países con grandes inversiones en Perú, pueden ver la iniciativa como un proyecto que puede reducir o limitar su influencia.

■ Las multilatinas

En su faceta económica, los proyectos integracionistas son resultado de la necesidad de adaptación a los nuevos tiempos. Hacia 2000, tanto Brasil como Perú habían superado la etapa recesiva e inflacionaria y habían logrado estabilizarse políticamente en un contexto de democracia. En este marco, ambos países comenzaron a vislumbrar las posibilidades de una mayor integración basada en una alianza entre el Estado y los grupos de poder económico. Para esa misma época, la etapa de reestructuración de los grupos económicos nacionales para adaptarse al doble reto de la apertura de los mercados y el ingreso de empresas multinacionales había concluido. Como resultado de esta adaptación, hoy los grupos de poder económico nacionales sobrevivientes se encuentran mejor administrados y más proyectados a los mercados internacionales, aunque siguen siendo vulnerables a la lógica de «o te quiebro o te compro» de las empresas multinacionales y la competencia asiática. Muchos de ellos han formado *joint ventures* e instalado plantas, y algunos hasta han comprado empresas en otros países: son las llamadas «multilatinas», la expresión más avanzada del capitalismo latinoamericano y el gran objeto de veneración de los analistas de mercado³.

Pero la realidad es otra y tiene muchos matices; no todo son grandes oportunidades y resonantes triunfos. El hecho de que los grupos económicos brasileños hayan logrado adaptarse mejor que los de sus vecinos a los nuevos tiempos y la decisión de los gobiernos de ese país de evitar una apertura económica rápida y drástica facilitaron la penetración empresarial en Paraguay, Uruguay y Argentina, lo que a su vez contribuyó a que estos grupos se fortalecieran internamente⁴. No ocurrió lo mismo en Perú: la crisis de gobernabilidad de los

3. Laura Alfaro y Eliza Hammel: «Latin American Multinationals» en Foro Económico Mundial: *The Latin American Competitiveness Review 2006*, FEM, Ginebra, 2006, disponible en <www.weforum.org/pdf/Latin_America/Review.pdf>.

4. Luis Stolovich: «Los grupos económicos de Argentina, Uruguay y Brasil» en *Revista Mexicana de Sociología* vol. 57 N° 4, 10-12/1995, p. 178.

años 80, marcada por el auge del terrorismo, la adopción drástica de políticas neoliberales y las recesiones que sufrió el país (en 1978, 1983 y 1988) debilitaron considerablemente a los grupos económicos nacionales. Esto facilitó el ingreso de empresas extranjeras, lo que generó una asimetría entre lo extranjero y lo nacional. Es un caso parecido al de Argentina, donde una nefasta combinación de circunstancias económicas y políticas que se repiten (la última fue la crisis financiera de 2002) mermó las capacidades competitivas de las empresas⁵.

En este marco, parece natural que, a 2005, las multilatinas de Brasil sean las líderes de la región, seguidas por las de México, Argentina y Chile. El dúo Brasil-México reúne 85 de las 100 empresas líderes del continente y 35 de las 50 más rentables. Brasil ocupa el sexto lugar entre los países emergentes que realizaron más inversión extranjera directa: us\$ 71.600 millones según datos de 2005. México se ubica seis lugares más abajo (us\$ 28.000 millones), seguido por Argentina y Chile, con us\$ 22.600 millones y us\$ 21.300 millones respectivamente⁶.

**Parece natural que, a 2005,
las multilatinas de Brasil
sean las líderes de la región,
seguidas por las de México ■**

Los cambios en la lista de las 500 empresas más grandes de América Latina muestran un proceso de acelerada privatización y extranjerización. En 1991, las empresas estatales representaban 20% del total, las privadas nacionales, 53% y las multinacionales, 27%. En 2001, las estatales se habían reducido a 9% y las privadas nacionales a 52%, mientras que la presencia de multinacionales se había elevado a 39%.

La competencia puede seguir desplazando a las multilatinas. Tal es la predicción de algunos expertos: «Creemos que las multinacionales continuarán ganando presencia en los mercados latinoamericanos»⁷. Por su parte, Augusto López-Claros, del Foro Económico Mundial, afirma que las multilatinas están finalmente convirtiéndose en jugadores globales, pero agrega que es muy difícil que compitan con las multinacionales si no obtienen apoyo financiero y tecnológico y un adecuado capital humano⁸.

5. Jorge Schvarzer: «Grupos económicos en Argentina: formas de propiedad y lógicas de expansión» en *Revista Mexicana de Sociología* vol. 57. N° 4, 10-12/1995, pp. 191-210.

6. Ver Javier Santiso: «The Emergence of Latin Multinationals» en *Deutsche Bank Research*, 7/3/2007, pp. 2-3, <<http://yaleglobal.yale.edu/about/pdfs/Emergence.pdf>>.

7. Alfonso Martínez, Iván de Souza y Francis Liu: «Multinationals vs. Multilatinas: Latin America's Great Race» en *Strategy + Business*, otoño de 2003, <www.strategy-business.com/press/16635507/03307>.

8. L. Alfaro y E. Hammel: ob. cit., p. 81.

Los grupos económicos nacionales tienen mayores dificultades para conseguir capital y tecnología por la falta de apoyo estatal y por el hecho de que las decisiones de un capitalismo de tipo familiar suelen ser más lentas e inadecuadas que las de las empresas que se manejan con los parámetros del capitalismo gerencial. Otro peligro es la paradoja del éxito, que ocurre cuando los grupos económicos nacionales que sobresalen se convierten en objetivos de compra por parte de las multinacionales o los fondos de inversión que llegan con los bolsillos llenos. José Antonio Ermirio de Moraes, del grupo Votorantim, afirma que «toda empresa nacional bien manejada y en posición importante en el mercado será siempre atrayente para los inversionistas extranjeros»⁹.

Un buen ejemplo es el de las cerveceras. Tanto la corporación peruana Backus como la brasileña Ambev, y las múltiples plantas construidas en varios países como resultado de una expansión vista como un éxito, terminaron siendo adquiridas por SAB Miller e Inbev, respectivamente. Hoy constituyen dos oligopolios globales, muestra de los extremos a los que estamos llegando en esta era de capitalismo irrestricto. El problema de estos movimientos es que son difíciles de reemplazar, pues la constitución de los grupos económicos nacionales es un proceso lento.

■ El eje

Los ejes de integración y desarrollo brindan oportunidades únicas a los grupos de poder económico brasileños para obtener ciertas ventajas frente

El proceso de construcción del eje Lima-Brasilia, dirigido por el Estado, cuenta con un fuerte apoyo político: entre 2001 y 2006, las reuniones entre presidentes pasaron de cinco a 22 ■

a las multinacionales. El proceso de construcción del eje Lima-Brasilia, dirigido por el Estado, cuenta con un fuerte apoyo político: entre 2001 y 2006, según la Embajada de Brasil en Lima, las reuniones entre presidentes pasaron de cinco a 22, a las que se añadieron una serie de encuentros que se realizan por

primera vez: cuatro reuniones de vicepresidentes, diez de cancilleres, siete de ministros de Defensa y ocho de vicescancilleres¹⁰. Todo ello confirma el renovado

9. André Lahóz y Nelson Blecher: «Dúvidas sobre o Lugar dos Grupos Brasileiros do Mundo» en *Exame*, 8/11/2004.

10. Información de la Embajada de Brasil en Lima.

interés en las relaciones bilaterales con miras a una mayor integración económica y una mejor coordinación geopolítica entre ambos países.

La protoalianza Perú-Brasil comenzó en 2001, cuando Fernando Henrique Cardoso comenzó a estrechar relaciones con Alejandro Toledo, y continuó durante las gestiones de Lula y Alan García. El acercamiento ocurre en un contexto en el que los gobiernos civiles coordinan sus acciones con los militares y entienden la importancia del factor económico en el nuevo mapa de poder internacional. Desde hace años, Brasil comenzó a buscar un juego propio en las ligas mayores, situación excepcional en el continente, ya que se trata del único país con posibilidades y aspiraciones de convertirse en una potencia.

Las razones de Brasil para crear el eje son más claras que las de Perú, pero este último no tiene muchas alternativas. Veamos las diferencias tácticas, resultado de su posicionamiento y de la gama de recursos y oportunidades con que cuenta cada uno. Mientras Brasil consolidaba el Mercosur y sus grupos de poder económico se proyectaban con ventaja sobre los mercados vecinos, Perú se abría indiscriminadamente a todo tipo de inversión. Esto provocó una creciente influencia económica de empresas de origen chileno, país que se convirtió en el tercer inversionista en Perú después de EEUU y España.

A la «invasión económica» chilena se añadió otro problema: la decisión de Santiago de ocupar un pequeño triángulo en el último hito fronterizo de Tacna (malamente denominado «La Concordia»), para proyectarse diagonalmente hacia el Pacífico y reclamar más espacio de mar territorial. Esto, desde luego, complicó las relaciones entre Perú y Chile.

Pero no se trata del único problema. La iniciativa de los empresarios chilenos de registrar el pisco como propio, cuando la denominación de origen correspondería a Perú, donde está ubicada la ciudad de Pisco, ha indignado a la opinión pública peruana. Todo ello empuja a Perú a reconsiderar su juego táctico. De concretarse la expansión chilena, los grupos pesqueros peruanos, como Brescia y Dyer, verán reducida su zona de pesca y la marina peruana estará en desventaja frente a la de su vecino. Lima defiende la mediación internacional como salida al conflicto, pero Santiago se opone. En este marco, la perspectiva es la tensión permanente y hasta la guerra.

Las tensiones surgen en un momento en que los capitales chilenos siguen penetrando en el mercado peruano e incluso comprando megaempresas. A fines de 2007, el grupo Cencosud adquirió la mayoría de acciones del grupo

peruano Wong. A ello se añaden la posición predominante en transporte aéreo (Lan), grandes tiendas de venta (Ripley y Saga Falabella), además de la importante presencia de empresas chilenas en el sector bancario, en fondos de pensión y farmacias. Más preocupantes aún para el gobierno peruano son los planes de empresas chilenas de invertir en puertos.

Desde la óptica de Perú, existe una conexión entre los grupos económicos chilenos y sus Fuerzas Armadas. Carlos Ferrero, ex-presidente del Congreso y ex-primer ministro de Toledo, habló del «copamiento» chileno «de los principales nichos de la economía» y afirmó que el general Oscar Izurieta Ferrer, comandante general del Ejército chileno, «declaró (...) que ellos se armaban para proteger sus inversiones y añadió que no descartaba un desencuentro con el Perú en el futuro»¹¹. Este reavivamiento antichileno, factor históricamente determinante en la política exterior peruana, ha vuelto a la escena, lo que obliga a reconsiderar la estrategia de integración económica irrestricta seguida hasta el momento.

Al mismo tiempo, la influencia brasileña en Perú ha comenzado a sentirse a partir de iniciativas gubernamentales y de los crecientes intereses de los grupos económicos de ese país en el mercado peruano, que apuestan a las posibilidades que ofrece el corredor exportador en todas las direcciones. Por las razones

Además de equilibrar la presencia de las empresas chilenas, el eje con Brasil implica otra ventaja geopolítica para Perú, ya que reduce la influencia de EEUU ■

antes anotadas, Perú se muestra más dispuesto que nunca a que Brasil lo elija como un eje estratégico.

Además de equilibrar la presencia de las empresas chilenas, el eje con Brasil implica otra ventaja geopolítica para Perú, ya que reduce la influencia de EEUU. Es interesante

anotar que este último país, si bien no muestra gran entusiasmo por estos proyectos, tampoco se opone. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (en el que Washington tiene una presencia clave y la atribución de vetar proyectos) participa en la financiación del corredor. ¿Por qué esta postura tolerante a la construcción de un eje Brasil-Perú? Es posible esgrimir tres razones. Primero, el enemigo principal de EEUU es el bloque nacionalista liderado por Hugo Chávez, frente al cual Brasil es percibido como un contrapeso. Segundo, una oposición abierta generaría un costo de imagen en un momento en que EEUU

11. En *Expreso*, 27/8/2008, Lima.

pierde influencia en la región. Tercero, se trata de proyectos que no forman parte de sus prioridades, en el marco de la suerte de negligencia benigna aplicada hacia la región desde los atentados del 11 de septiembre de 2001.

En este contexto, el debate geopolítico en Perú se intensifica. Algunos expertos afirman que la política exterior es de convoy; es decir, que busca engancharse indistintamente al tren que jalan las locomotoras de EEUU y Brasil. Sin embargo, una mirada más profunda revela que se ha resucitado la tesis del estratega Carlos García Bedoya, quien veía a Perú como un país con una ubicación especial. Para el embajador, la posición de Perú en el medio del continente y su proyección a la selva podrían contribuir a convertirlo en el pivote de la integración sudamericana, en el «centro de todo un proceso»¹². A pesar de las resistencias y los *lobbies*, Lima va apoyando, de manera más silenciosa que abierta, el proyecto de integración oeste-este, que funciona como contrapeso a Chile siguiendo las ideas de García Bedoya¹³.

Algunos aspectos de la coyuntura también contribuyen al proyecto. La presencia de Lula y García en los gobiernos de los respectivos países ha ayudado a articular relaciones estrechas. Luego de ser elegido presidente en mayo de 2006, García decidió que Brasil sería el primer país que visitaría. Ambos líderes comparten no solo planes económicos, sino también una común preocupación por buscar alternativas al bloque Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA) creado por Chávez. En este marco, el proyecto de integración interoceánica Brasil-Perú enfatiza la integración sin ánimo de conflicto y les permite a los gobiernos demostrar que también buscan (en el caso de Brasil) o coadyuvan (en el caso de Perú) objetivos continentales¹⁴. Quieren pasar bajo un arco del triunfo y ser recibidos por las multitudes.

Mientras tanto, García todavía mantiene buenas relaciones con la presidenta chilena, Michelle Bachelet, que forma parte del bloque de «izquierda moderada» de América Latina. El presidente peruano espera que la Corte Internacional de La Haya termine dándole la razón a su país en el diferendo limítrofe. Dice que hay que esperar, pero los estrategas peruanos y las fuerzas de oposición nacionalistas exigen la adopción de posiciones más duras

12. «Perú elegido como 'eje estratégico' por el Brasil» en *LoQuo Forum*, 22/7/2007, <<http://foro.loquo.com/viewtopic.php?t=77783>>.

13. Entrevista personal del autor con un asesor del gobierno de Alejandro Toledo, Lima, mayo de 2008.

14. Ver Steen Fryba Christensen: «A Influencia do Nacionalismo no Mercosur e na America do Sul- Podera a Integração Regional Sobreviver?» en *Revista Brasileira de Política Internacional* vol. 50 N° 1, 1/2007.

y una contención más activa de los intereses económicos chilenos. Una señal clara en este sentido fue emitida a mediados de septiembre de 2008, cuando un sector del gobierno, liderado por el vicepresidente, el almirante (R) Luis Giampietri, impulsó un proyecto de ley para limitar la inversión extranjera si entra en conflicto con la seguridad nacional

■ Relaciones económicas y grupos de poder

Entre 2001 y 2006, el intercambio comercial Perú-Brasil saltó de us\$ 653 millones a us\$ 2.288 millones. Brasil es hoy el cuarto inversionista en Perú y ocupa el décimo lugar entre los países con mayores exportaciones e importaciones con el país¹⁵. En este marco, y aunque a Perú y Bolivia el corredor interoceánico les permitiría llegar al Atlántico, la clave del proyecto es la salida brasileña al Pacífico y la posibilidad de expandir el comercio de ciertas materias primas fundamentales para su desarrollo.

El cuadro de la página siguiente, donde se incluyen las inversiones de los principales grupos económicos brasileños en Perú, revela la importancia de la infraestructura y los proyectos que permitirán usar el corredor en un futuro. De acuerdo con los planes, el primer corredor llegará al norte de Perú (para sacar los fosfatos de Bayóvar y los productos agrícolas de la irrigación de Olmos) usando como base el Amazonas. El corredor del sur penetrará por tierra desde el estado de Rio Branco, en Brasil, hacia el Cusco, en Perú, y dará acceso a los puertos de Ilo, Matarani y Marcona. Los grupos económicos brasileños constructores –Odebrecht, Queiroz Galvão y Andrade Gutierrez–, junto con el peruano Graña y Montero, tienen los proyectos más grandes, hoy estimados en más de 1.000 millones de dólares. Una vez que se establezca el corredor, le seguirán en importancia grandes obras hidroeléctricas, de gas y petróleo en el tramo sur. La presencia de capitales brasileños en el mercado peruano tenderá a crecer cuando el corredor esté concluido.

Por otra parte, la integración facilita la aparición de nuevos grupos de interés. Para tal fin se ha formado la Cámara Binacional de Comercio e Integración Perú-Brasil (Capebras), dirigida por Miguel Vega Alvear, quien pone el énfasis en una relación bilateral aparentemente equilibrada. Vega Alvear sostiene que «existen 20 empresas brasileñas interesadas en formalizar alianzas estratégicas con empresas peruanas para invertir en sectores agroindustriales,

15. Datos de la Embajada de Brasil en Lima.

Cuadro

**Inversiones de grupos económicos brasileños
en Perú, 2008 (en millones de us\$)**

Compañía Cervecería Ambev Perú	-
Compañía Minera Miski Mayo (Vale do Rio Doce, fosfatos de Bayóvar)	300
Constructoras Andrade Gutierrez, Queiroz Galvão, Odebrecht (interoceánica sur y norte)	800+
Grupo Gerdau (modernización de la planta de acero Siderperú)	1.500
H. Stern Perú (joyería)	50
Odebrecht Perú (proyecto de irrigación Chavimochic)	852
Petrobras Energía Perú (modernización refinería de Talara y polo petroquímico del sur)	800
Alstom Power Perú	-
Votarantin (modernización refinería de Cajamarquilla)	300

Fuente: elaboración del autor a partir de datos de la Embajada del Brasil en Perú y periódicos.

forestal, textiles, joyería y minería»¹⁶. En realidad, las grandes empresas peruanas serán socios menores en esta alianza.

■ Conclusiones

El eje Perú-Brasil es resultado de la decisión de los gobiernos de empujar políticas de integración y de la consolidación de los grupos de poder económico como motores del desarrollo; los economistas y expertos de comunicación trabajan febrilmente en torno de estos dos grandes intereses. La iniciativa, aunque ambiciosa, es realizable. Aun si se presentaran dificultades futuras, como costos más altos o falta de financiación, el peso de los intereses económicos y las consideraciones geopolíticas de ambos países seguramente permitirán completar el proyecto. Sin embargo, no hay que olvidar que enfrenta múltiples retos. Noticias recientes así lo confirman.

Los enfoques teóricos convencionales que separan lo externo y lo interno, como si se tratara de realidades separadas, no permiten una adecuada comprensión de la realidad. Los nuevos desarrollos e investigaciones señalan el

16. «Integración política y comercial: Perú y Brasil por la misma senda» en Adnmundo.com, 5/10/2006, <www.adnmundo.com/contenidos/i_regional/peru_brasil_inversiones_alan_garcia_lula_capebras_integracion_ir.html>.

fin del predominio casi solitario del Estado en la escena internacional. Hoy existe una correlación favorable a las corporaciones, y los políticos y los tecnócratas tienen una mayor sintonía con ellas. Este fenómeno es particularmente cierto en los países dirigidos por gobiernos conservadores pero también, con matices, en aquellos bajo control de la izquierda moderada. Otro cambio importante es la emergencia de nuevos actores, organizaciones no gubernamentales (ONG), organizaciones populares y movimientos nacionalistas e indigenistas. En algunos países están tomando el poder, en otros pugnan por participar políticamente.

Para entender esta nueva realidad usamos un enfoque «interméstico» que explique cómo lo interno influye sobre la política exterior y cómo las posibilidades y los problemas de la escena internacional, tanto económicos como políticos, impactan en lo interno. También se requiere una buena dosis de realismo para identificar los intereses de los agentes estatales y no estatales y desmenuzar el discurso ideológico. El estudio de la alianza Estado-grupos de poder económico formada en torno del eje Perú-Brasil constituye un caso que permite ajustar los enfoques sobre las premisas arriba anotadas. Por este camino llegamos a cinco conclusiones.

La primera es que, al fortalecerse los intereses privados y avanzar la integración continental, aumenta la posibilidad de articular los intereses económicos con la visión geopolítica de cada país. La base sobre la cual reposa esta alianza, en el caso brasileño, son las oportunidades que abren los proyectos a sus grupos empresarios y la necesidad del Estado de realizarlos. Pero también le resulta conveniente al socio menor, Perú, por los beneficios económicos que acarrea y por la posibilidad de compensar la vulnerabilidad en que se encuentra en relación con Chile.

La segunda conclusión es que, en la medida en que las elites impulsan los proyectos y requieren el apoyo de la opinión pública, se ven obligadas a construir un discurso que enfatiza la difusión del bienestar a bajo costo, lo que genera sobreexpectativas que después pueden provocar grandes frustraciones.

En tercer lugar, y en relación con lo anterior, las consecuencias sociales y ecológicas que genera la integración desbordan las capacidades de los gobiernos y de las grandes corporaciones. Por más aviones, radares y satélites que existan, la Amazonia «integrada» –uno de los resultados esperados de la consolidación del eje– es y será una tierra de baja gobernabilidad. La regla general indica que, mientras más lejos se ubique una región de las capitales, menos

presencia habrá de las fuerzas del orden, económico y político¹⁷. En la Amazonia, hace ya mucho tiempo que predomina la informalidad en la ocupación de tierras, la tala de bosques y el «enganche» de mano de obra; también, desde la «década perdida» del 80, y como un efecto anticíclico, el narcotráfico y el contrabando.

La cuarta conclusión es que el eje enfrenta serios problemas de gobernabilidad, en dos dimensiones: la transgresión y la protesta social. Ambas son enfrentadas de diferente manera. En el primer aspecto, como los países no tienen entre sus prioridades aumentar sus capacidades ni asignar mayores recursos para asegurar un gobierno más efectivo, intentan convivir con la informalidad y con las economías delictivas, y solo las atacan ocasionalmente. El caso de la protesta social es diferente, porque no se trata de un desborde sino de un desorden, situación inaceptable para las elites que las obliga a actuar, aunque no necesariamente a resolver los problemas.

La última conclusión es que la protesta social podría desatarse primero intermitentemente, en varios lugares, para luego crecer y articularse, en la medida en que los avances de los proyectos aumenten la presión sobre los actores y fomenten alianzas más allá de lo local. Para los nativos y las comunidades que habitan estas zonas, existe un serio riesgo de pérdida de tierras, de propagación de enfermedades, de debilitamiento de la identidad y de mayores problemas de hábitat¹⁸. Al ser los primeros en sufrir la presión, son los más propensos a actuar y obtener solidaridad internacional. El problema no es que los gobiernos o las corporaciones los ignoren. Las iniciativas con sentido social y de conservación (responsabilidad social corporativa, monitoreo internacional, áreas reservadas) existen, pero los Estados y las empresas no les dan la debida prioridad. Sobre ellas hay más propaganda que obras.

Las consecuencias sociales y ecológicas que genera la integración desbordan las capacidades de los gobiernos y de las grandes corporaciones. Por más aviones, radares y satélites que existan, la Amazonia «integrada» –uno de los resultados esperados de la consolidación del eje– es y será una tierra de baja gobernabilidad ■

17. El autor hizo en 2005 un estudio sobre el mercado informal de la coca en la ceja de selva.

18. Council of Hemispheric Affairs: «Protecting Peru and Brazil's Uncontacted Amazon Tribes», 1/7/2008, en <www.coha.org/2008/07/protecting-peru-brazil%E2%80%99>.

En suma, los problemas sociales y las demandas de inclusión están más cerca de lo que parece. A mediados de 2008, el gobierno de García aprobó dos decretos (el 1.015 y el 1.073) que alteraban las reglas de acuerdos comunitarios para aceptar la inversión privada o vender tierras. La decisión fue inconsulta y el resultado fue una rebelión de nativos, apoyados por pueblos y alianzas internacionales, en la boca de los dos corredores interoceánicos (Bagua en el norte y Camisea en el sur). La revuelta obligó al Congreso a derogar los decretos¹⁹.

Este incidente no fue una simple revuelta indígena contra la modernidad. Mucho menos un intento de ciertos antropólogos de «mantener a los indios cazando con flechas», como argumentó el gobierno peruano para defenderse. Fue un episodio de búsqueda de ciudadanía, que es al mismo tiempo local y global. Sin ella, no hay gobernabilidad moderna, ni para Estados ni para empresas, es decir, gobernabilidad basada en arreglos y consensos, no en la fuerza o en una legalidad elitista, como la que siempre ha predominado en América Latina. ☐

19. «Ley de la Selva divide al Ejecutivo» en *La República*, 1/9/2008.

El ALBA, Petrocaribe y Centroamérica: ¿intereses comunes?

América Latina sufre una sobreoferta de procesos de integración que, en lugar de fortalecer la articulación regional, tienden a debilitarla. A ello se suman problemas específicos, como las asimetrías entre los países y dentro de cada uno de ellos. En el caso de Centroamérica, el incremento de la cantidad de pobres y la debilidad de las instituciones son problemas prioritarios. En este marco, los procesos de integración impulsados por Venezuela resultan atractivos para los países centroamericanos. Sin embargo, su adhesión no implica necesariamente un compromiso ideológico-político, sino una voluntad de aprovechar las oportunidades económicas. Esto explica por qué el ALBA ha logrado la adhesión de un número limitado de países, mientras que casi todos los Estados centroamericanos y caribeños participan de Petrocaribe.

JOSETTE ALTMANN BORBÓN

Introducción

La III Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP), realizada en Caracas el 26 de noviembre de 2008, sirvió de marco para que los mandatarios de los países que integran el acuerdo

Josette Altmann Borbón: investigadora asociada en la Secretaría General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) y profesora en las facultades de Ciencias Sociales y Educación de la Universidad de Costa Rica.

Palabras claves: integración, energía, Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), Petrocaribe, Venezuela, Centroamérica.

–junto con Rafael Correa, de Ecuador, invitado como observador– se reunieron con el presidente de Rusia, Dimitri Medvédev. También fue una oportunidad para proponer nuevas formas de cooperación comercial entre sus miembros. En la cumbre, los mandatarios defendieron la necesidad de refundar el sistema financiero internacional de modo de basarlo en la solidaridad, el desarrollo en armonía con el planeta y la justicia social, como respuesta a la crisis financiera global. Propusieron también construir una zona monetaria con una moneda común –denominada Sistema Unitario de Compensación Regional, Sucre– que inicialmente incluya a los países del ALBA y a Ecuador (y donde Dominica participará como observadora). Además, se analizaron los avances en los «proyectos grannacionales» y se apoyó la propuesta de Venezuela de convocar una cumbre mundial sobre la crisis financiera en el marco de las Naciones Unidas.

Repasemos un poco la historia. El ALBA surgió como una propuesta del presidente venezolano, Hugo Chávez, con el objetivo de reforzar la autodeterminación y la soberanía de los pueblos,

**El ALBA surgió como una
propuesta de Hugo Chávez,
con el objetivo de reforzar
la autodeterminación
y la soberanía de los pueblos,
a través de una alternativa
de integración que contrarreste
las políticas económicas
impulsadas por Estados Unidos ■**

a través de una alternativa de integración que contrarreste las políticas económicas impulsadas por Estados Unidos y algunos organismos internacionales, como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI)¹. El ALBA surgió, así, como la antítesis del denominado «Consenso de Washington». En 2004, el entonces presidente de Cuba, Fidel Castro, firmó con Chávez su tratado constitutivo, y

en 2005 se realizó la primera reunión. En 2006 se incorporó Bolivia y en 2007 lo hicieron Nicaragua y Dominica; en 2008 se sumó Honduras.

En 2005 se creó Petrocaribe, una iniciativa de cooperación venezolana con los países centroamericanos y caribeños cuyo objetivo principal es contribuir a la seguridad energética. En el marco de este mecanismo, se han llevado a cabo cinco cumbres presidenciales, que han servido para suscribir una importante cantidad de acuerdos energéticos entre los países miembros del ALBA

1. Flacso: *Dossier ALBA*, Cuadernos de Integración en América Latina, Flacso, San José de Costa Rica, 2007, disponible en <www.flacso.org>. Vt. <www.alternativabolivariana.org>.

y los países caribeños y centroamericanos que integran Petrocaribe, lo que ha contribuido a que estos se hayan ido acercando a las políticas e iniciativas planteadas en el marco del ALBA.

Petrocaribe defiende un modelo de cooperación energética guiado por la solidaridad y el trato especial y diferenciado, cuya base es la política de Venezuela de otorgar precios subsidiados y desarrollar empresas mixtas para operar los mercados de petróleo. Pero Petrocaribe debe ser entendido como un instrumento de cooperación del ALBA que va más allá de las cuestiones estrictamente energéticas: de hecho, en el contexto de Petrocaribe se analizan proyectos para el desarrollo del transporte aéreo y marítimo en la subregión como requisito indispensable para la integración.

Tanto el ALBA como Petrocaribe subrayan, en sus tratados y acuerdos, «las nefastas consecuencias del desigual orden económico internacional», que impacta negativamente en los precios de los productos primarios y encarece los combustibles.

Se parte de la tesis de que, tras el fracaso del ALCA, EEUU, en respuesta a su incapacidad para proponer alternativas que aseguren el desarrollo, ha impulsado negociaciones de carácter comercial bilateral que inciden en el debilitamiento y la desintegración regional.

En el siguiente artículo se describe la proliferación de propuestas de integración en América Latina y el Caribe, luego se describe la situación social y política de Centroamérica y cómo esta afecta su proceso de integración. Finalmente, se analizan los procesos de integración centroamericana y el ALBA para identificar intereses comunes y tensiones.

■ La sobreoferta de propuestas de integración

En la actualidad, el escenario latinoamericano se encuentra debilitado por la sobreoferta de procesos de integración². Son muchas las iniciativas y todavía más los actores involucrados en una gran cantidad de propuestas en temas de inserción económica, comercial, cultural, política e incluso de seguridad.

2. La Secretaría General de Flacso realizó varios trabajos sobre el tema. V., por ejemplo, Francisco Rojas Aravena: *Integración en América Latina: acciones y omisiones; conflictos y cooperación*, iv Informe del Secretario General de Flacso, en prensa.

Entre todas estas iniciativas, tres grandes procesos centralizan las principales apuestas comerciales y de integración en la región: el Proyecto Mesoamérica –antiguo Plan Puebla Panamá–, que se extiende de México hacia el sur, incorporando a Colombia e incluso con un acercamiento a Ecuador; el ALBA, que congrega a países sudamericanos, de Centroamérica y el Caribe; y la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur), que involucra a los 12 países de la región. Estas iniciativas, de carácter regional amplio, se superponen a los mecanismos multilaterales formales e institucionalizados establecidos en cada una de las subregiones por sus propios mecanismos de integración: la Comunidad del Caribe (Caricom), el Sistema de la Integración Centroamericana (sica), la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercado Común del Sur (Mercosur). También se superponen a otros mecanismos de carácter funcional y orientados a la cooperación, como la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), la Asociación de Estados del Caribe (AEC), y a organismos como la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi). Finalmente, la única iniciativa de carácter regional que engloba a la totalidad de los países de América Latina y el Caribe y que más allá de sus altibajos históricos aún mantiene potencialidades para continuar desarrollándose es el Grupo de Río.

Esta sobreoferta de propuestas e iniciativas integracionistas produce tres consecuencias negativas que terminan por debilitar cada uno de los procesos. En primer lugar, genera una fuerte demanda en las agendas de los jefes de Estado y de gobierno, que deben prever reuniones –en la práctica, cada tres meses– en un contexto de «diplomacia de cumbres». En segundo lugar, la sobreoferta lleva a la falta de coordinación. Por paradójico que parezca, reduce las oportunidades de convergencia y la búsqueda de perspectivas compartidas. Por último, las múltiples propuestas poseen una débil estructura institucional, como consecuencia de la renuencia de los países a transferir capacidades y decisiones soberanas hacia entes supranacionales.

Esta realidad se ha hecho explícita en diferentes pronunciamientos. La Aladi, por ejemplo, consideró que desde 2004 «los esfuerzos integradores comenzaron a desintegrarse con el surgimiento de distintas propuestas, que han dispersado la atención y los recursos aunque ninguna ha alcanzado un impulso relevante»³. Como resultado de esta sobreoferta, y pese a la relevancia política que cada iniciativa adquiere en las declaraciones de los jefes de Estado, hasta la fecha ninguna ha tenido la capacidad para articular una

3. Aladi: «Informe del Secretario General de la Aladi sobre la evolución del proceso de integración regional durante el año 2007», Montevideo, 7 de marzo de 2008, <www.aladi.org>.



mirada global de la región, sino que más bien han tendido a fragmentar a Latinoamérica y el Caribe en «varias» Américas Latinas.

■ La pobreza y la exclusión en Centroamérica

Los 90 marcaron la finalización de los procesos de negociación de la paz en Centroamérica mediante la firma de acuerdos en tres países (Nicaragua, Guatemala y El Salvador). Aunque cada uno desarrolló mecanismos propios de implementación según las diferentes negociaciones nacionales, el resultado fue un cambio de orden regional.

A veinte años de los procesos de Esquipulas, Centroamérica cambió. A pesar de ello, en las últimas dos décadas ha habido muchos claroscuros: resultados positivos pero también importantes debilidades. En estos años, la región ha transitado de la guerra a la paz, aunque sin haber logrado enlazar con igual éxito las iniciativas de desarrollo social e integración regional.

La pobreza y la exclusión siguen siendo desmedidas, como muestra el cuadro 1. Aunque desde los 90 la pobreza se ha reducido en términos porcentuales como resultado del cese de la inestabilidad política, lo cierto es que en cifras absolutas el número de pobres ha aumentado. En cualquier caso, la incidencia de la pobreza es alta en la mayoría de los países, con la excepción de Costa Rica y Panamá. En Guatemala, Honduras y Nicaragua, la pobreza se aproxima o incluso supera los dos tercios de la población, lo que implica más que el promedio latinoamericano (35,1% en 2007). Asimismo, salvo en Costa Rica, las brechas entre pobreza rural y pobreza urbana son evidentes. En el caso de El Salvador, es importante destacar el esfuerzo que permitió reducir sostenidamente la pobreza, a lo cual contribuyeron de manera significativa las remesas.

Pero no se trata solo de la persistencia de la pobreza. Diferencias significativas en la distribución de la riqueza continúan haciendo de Centroamérica una región inmensamente desigual, tanto entre los diferentes países como dentro de cada uno de ellos (ver cuadro 2). En promedio, la población más pobre solo obtiene 3,02% del total de la riqueza, mientras que el quintil más rico concentra 58,08%.

Finalmente, tampoco se puede obviar el hecho de que la democracia en Centroamérica es todavía demasiado formal, y que las estructuras de poder no han sido modificadas sustantivamente, pese a que en los Acuerdos de Paz

Cuadro 1

**Centroamérica, pobreza y pobreza extrema: porcentajes
de la población según áreas geográficas**

	Costa Rica (2006)	El Salvador (2004)	Guatemala (2002)	Honduras (2006)	Nicaragua (2001)
Pobreza total	19,1	47,5	60,2	71,5	69,3
Urbana	18,0	41,2	45,3	59,4	63,8
Rural	20,4	56,8	68,0	81,5	77,0
Pobreza extrema	7,2	19,0	30,9	49,3	42,4
Urbana	5,4	13,8	18,1	30,0	33,4
Rural	9,8	26,6	37,6	65,3	55,1

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal): «Seguimiento del componente de pobreza del primer objetivo de desarrollo del Milenio», en Cepalstat, <www.eclac.org>, 2007.

Cuadro 2

**Centroamérica: distribución del ingreso en el quintil
más pobre y el quintil más rico**

	Costa Rica (2006)	El Salvador (2004)	Guatemala (2002)	Honduras (2006)	Nicaragua (2001)
Quintil 1	3,9	3,5	3,7	1,5	2,5
Quintil 5	53,0	53,5	59,3	62,9	61,7

Fuente: Cepal: *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2007*, ONU, Santiago de Chile, 2008, disponible en <www.eclac.org>.

de Esquipulas II, firmados en la II Cumbre de Presidentes Centroamericanos, realizada el 7 de agosto de 1987 en Guatemala, se conceptualizó el proceso de democratización como el establecimiento o perfeccionamiento de «sistemas democráticos, representativos y pluralistas que garanticen la organización de partidos políticos y la efectiva participación popular en la toma de decisiones»⁴. Pese a ello, todavía hoy los organismos públicos de control del Estado siguen siendo institucionalmente débiles, lo que se traduce en una falta de capacidad técnica, limitados recursos financieros, duplicidad de roles y vacíos legales para señalar responsabilidades.

4. Ver Acuerdos de Esquipulas II en <www.acnur.org/biblioteca/pdf/2530.pdf>.

■ ¿Es posible la integración sin un sentido político?

En Centroamérica, aunque la articulación regional constituye una demanda urgente e indispensable en el contexto de la globalización, no existe una verdadera voluntad política para considerar la integración como un medio para mejorar la inserción en los mercados mundiales.

La integración centroamericana es institucionalmente compleja y diversa. Existe un discurso integracionista que incluye abundantes promesas que, sin embargo, adquieren bajos niveles de concreción, pues en la práctica carecen de contenido real. No hay voluntad política para la conformación de normas y de una institucionalidad supranacional de carácter vinculante. Problemas fronterizos, una unión aduanera inconclusa, instituciones débiles, escasa participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los procesos de toma de decisiones, prioridad a los intereses de cada país y no de la región en su conjunto, constituyen algunos de los principales desafíos que enfrenta el proceso de integración centroamericano.

El proceso de integración en Centroamérica se reanudó en 1991, con la suscripción del Protocolo de Tegucigalpa. En 1994, en Guácimo, Costa Rica, los presidentes centroamericanos decidieron avanzar hacia una reforma del SICA, en el inicio de un proceso de modernización y perfeccionamiento que fue ratificado en 1997 en Panamá. Uno de los principales objetivos de estas acciones era la constitución de la Unión Centroamericana, que aún está pendiente.

En cualquier caso, la reforma del SICA creó una nueva base institucional que hizo que, durante toda la década del 90, se firmaran una serie de acuerdos que fueron sumando aspectos conceptuales y programáticos para que Centroamérica avanzara en un modelo de integración abierta, enfocado hacia una creciente apertura a los mercados internacionales y que permitiera ampliar los espacios económicos e incrementar el comercio intrarregional y el desarrollo de las economías de escala, con el objetivo de que todos los países del istmo logaran una inserción más competitiva en los mercados internacionales.

Algunos de los acuerdos más importantes fueron la Alianza para el Desarrollo Sostenible (Alides), firmada en Guácimo en 1994; el Tratado de Integración Social, suscrito en San Salvador en 1995, y el Tratado de Seguridad Democrática, firmado en San Pedro Sula en 1995. Todos ellos propiciaron un buen

ambiente para los avances, pero al mismo tiempo implicaron una serie de nuevos retos y desafíos para la integración subregional.

La restauración de la democracia en la región permitió que, en los 90, todos los países centroamericanos contaran con gobiernos civiles, democráticamente elegidos y con altos grados de legitimidad. Asimismo, se registró una reducción del gasto militar, mientras que todos los países del istmo creaban organismos encargados de velar por la protección de los derechos humanos (como las Defensoría de los Habitantes o Defensoría del Pueblo).

Pese a estos progresos, los problemas continúan. En la actualidad, las tensiones en torno de la gobernabilidad y la estabilidad política de Centroamérica ya no pasan por la amenaza militar. Sin embargo, los regímenes democráticos de la región enfrentan nuevos desafíos, relacionados con el imperio de la ley, la efectividad de los gobiernos y la corrupción. Estas debilidades han generado algunos problemas serios y recurrentes en todos los países centroamericanos, como por ejemplo los altos índices de abstención en los procesos electorales (ver cuadro 3).

Cuadro 3

**Centroamérica: porcentaje de participación
en las elecciones presidenciales**

	Año de la elección	% de participación
Costa Rica	2002	60,2
	2006*	65,2
El Salvador	1999	38,6
	2004	66,2
Guatemala	2003 (1ª vuelta)*	57,9
	2003 (2ª vuelta)*	46,8
	2007	48,1
Honduras	2001	66,3
	2005	55,1
Nicaragua	2001	-
	2006*	61,2

* Datos tomados de los sitios oficiales en internet de los organismos encargados de las elecciones en cada país.

Fuente: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA): «Voter Turnout», <<http://www.idea.int/vt/>>.

En sintonía con estos datos, el *Informe Latinobarómetro 2007* señala que la confianza en la democracia como el mejor sistema de gobierno para lograr el desarrollo se redujo en todos los países centroamericanos, exceptuando a Guatemala, en el periodo 2003-2007, tal como muestra el cuadro 4.

Cuadro 4

Centroamérica: confianza en la democracia

País	2003	2007	2007-2003
Costa Rica	69	61	-8
El Salvador	52	38	-14
Guatemala	39	42	3
Honduras	59	46	-13
Nicaragua	58	58	0

Fuente: Corporación Latinobarómetro: *Informe Latinobarómetro 2007*.

Del mismo modo, se ha reducido el grado de satisfacción con la democracia en todos los países de la región, con la excepción de El Salvador⁵, según el *Informe Latinobarómetro 2008*:

Cuadro 5

Centroamérica: porcentaje de la población que está satisfecho o muy satisfecho con la democracia

País	2006	2007	2008
Costa Rica	48	47	44
El Salvador	25	33	38
Guatemala	31	30	27
Honduras	34	31	24
Nicaragua	26	43	39
Panamá	40	38	35
Centroamérica	34	37	34,5

Fuente: Corporación Latinobarómetro: *Informe Latinobarómetro 2007 y 2008*, Santiago de Chile, en <www.latinobarometro.org>.

5. Cabe señalar que en ese país se realizarán elecciones presidenciales el 15 de marzo de 2009. Las encuestas pronostican un cambio a partir del cual el partido gobernante desde 1989, Alianza Republicana Nacionalista (Arena), podría perder el poder ante el partido Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN).

En suma, la región centroamericana enfrenta grandes retos en el campo político. Todos los países –incluso Costa Rica, que históricamente ha sido la excepción– deben realizar importantes esfuerzos para fortalecer sus sistemas democráticos, de modo que estos vuelvan a generar la confianza de sus poblaciones.

■ Los fondos del ALBA y Petrocaribe

Los esfuerzos en torno del ALBA se han materializado a través de dos estrategias: una primera está conformada por la estación continental Telesur, constituida por seis países –Argentina, Bolivia, Cuba, Ecuador, Nicaragua y Venezuela–, con la posibilidad de ir incorporando nuevos socios. Esta empresa multiestatal es vista como una herramienta para coadyuvar a la integración latinoamericana, aunque sus transmisiones no dejan de tener un claro mensaje ideológico.

La segunda estrategia en la que descansa el ALBA, de la que aquí nos ocupamos con más detalle, se orienta a utilizar el petróleo como instrumento de política exterior. La firma del Acuerdo Energético de Caracas en 2001, la creación de Petrocaribe en 2005 y el proyecto de crear un Cono Energético Sudamericano presentado en la Cumbre del Mercosur de junio de 2005 sentaron las bases para crear nuevos escenarios para la cooperación e integración regional.

La v Cumbre de Petrocaribe, realizada en Cuba en 2007, puso de manifiesto que la política de trueque y créditos blandos de Venezuela está generando importantes réditos. La creación de una cesta de productos y servicios locales de los países miembros que sirva como instrumento de compensación para el pago de la factura petrolera ha permitido que cada vez más naciones se incorporen a Petrocaribe. Con el ingreso de Honduras y Guatemala, más la solicitud formal de Costa Rica, Petrocaribe queda integrado por 19 países: Antigua y Barbuda, Bahamas, Belice, Costa Rica, Cuba, Dominica, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam y Venezuela.

En suma, el discurso que relaciona al ALBA con una alternativa para «los pueblos» flexibiliza la adhesión a Petrocaribe. Independientemente de las articulaciones subregionales u otros compromisos que cada gobierno haya adquirido, en teoría la pertenencia al ALBA no supone un obstáculo para los avances en otros proyectos de integración. Y es que, a pesar de que en la práctica el fuerte carácter ideológico de estas propuestas ha generado importantes divisiones y conflictos en cada país, lo cierto es que Centroamérica está respondiendo al

acercamiento propuesto a través del ALBA –y, más específicamente, de Petrocaribe– como parte de un proceso de búsqueda de acuerdos comerciales que ofrezcan a la región ventajas de comercio adicionales a las ya existentes⁶.

En este marco, Petrocaribe se ha convertido en una de las mayores fuentes de cooperación para Centroamérica y el Caribe. Muchos de los temores que generaba la iniciativa se vinculaban a la percepción de que la adhesión implicaría un compromiso con el proyecto político ideológico promovido por sus fundadores. Sin embargo, se ha podido observar que, en el caso de algunos países, la adhesión, tanto a Petrocaribe como al ALBA, se explica más por los intereses y beneficios económicos que el acuerdo genera que por una identificación de tipo ideológico.

Según cifras del Centro de Investigaciones Económicas de Venezuela (Cieca), los fondos que este país ha destinado a las naciones integrantes del ALBA, desde su fundación hasta septiembre de 2008, ascienden a us\$ 32.952 millones, lo que representaría 23,51% de los ingresos fiscales venezolanos. Esta cifra abarca los fondos totales del ALBA, incluyendo Petrocaribe, y la estimación se basa en los anuncios oficiales del gobierno. Sin embargo, debe tomarse en cuenta que en ocasiones estos anuncios pueden no haberse concretado y que, en algunos casos, se ha formulado el anuncio oficial de destinar recursos a determinado país, pero no se ha señalado el monto, razón por la cual esta estimación podría ser aún mayor. En cualquier caso, se trata de importantes sumas de dinero a cada país, como muestra el cuadro 6.

Como se señaló, la ayuda económica brindada por Venezuela representa una importante fuente de ingresos para Centroamérica, especialmente en tiempos en que la cooperación de EEUU y la Unión Europea se ha reducido considerablemente. De acuerdo con el presidente de Costa Rica, Oscar Arias, la ayuda de Venezuela a la región es cuatro o cinco veces mayor que la estadounidense⁷.

El mandatario costarricense hace referencia tanto a los fondos del ALBA como a aquellos beneficios que brinda Petrocaribe, que se ha convertido en la expresión de la aplicación de la política del ALBA para la administración de

6. Ricardo Castillo Argüello: «CA: entre Cafta y Petrocaribe» en *Confidencial, Semanario de Información y Análisis Político* año 12 N° 605, 12-18/10/2008, disponible en <www.confidencial.com.ni>.

7. «Arias afirma que cooperación venezolana en Latinoamérica es mayor a la de EEUU» en *Unión Radio*, 29/9/2008, <www.unionradio.com.ve>.

Cuadro 6

Fondos destinados a países del ALBA por parte de Venezuela
(en millones de us\$)

Destino	Monto
Cuba	18.776
Bolivia	6.724
Nicaragua	5.523
Banco del ALBA	1.350
Haití	440
Honduras	130
Dominica	8

Fuente: Datos de Cieca en «Cuánto cuesta el ALBA» en *El Universal*, 28/9/2008, Caracas, disponible en <www.eluniversal.com>.

los recursos energéticos. El financiamiento de la factura petrolera en base al precio del crudo es una clara muestra de los beneficios que implica este mecanismo: si la factura supera los 50 dólares por barril, por ejemplo, el porcentaje de esta que se financia es el 40%, el periodo de pago se extiende a 25 años y el interés se reduce a 1%; y si el pago es a corto plazo, el periodo se extiende de 30 a 90 días. El contexto mundial de alza en los precios de los hidrocarburos tuvo como resultado que muchos países de la región volcaran su mirada a esta iniciativa.

Los fondos de Petrocaribe son considerables. Desde junio de 2005 hasta diciembre de 2007, el total de créditos otorgados a los países miembros llegó a los us\$ 1.170 millones; esto representa us\$ 468 millones anuales en líneas de crédito. De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI), se estima que en países como Guyana, Jamaica y Nicaragua el financiamiento de Petrocaribe equivale a 5% o 6% del PIB. La importancia de estas sumas se hace más evidente si se las compara con los us\$ 100 millones destinados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a los países miembros de Petrocaribe entre 2005-2008.

■ El ALBA y Petrocaribe en Centroamérica

Nicaragua es el principal beneficiario del ALBA en Centroamérica. En este país, más allá de los beneficios económicos, existen visiones ideológicas compartidas, autoproclamadas como «antiimperialistas» y «antiestadounidenses». Sin

embargo, aun con las constantes apelaciones a estos adjetivos en el discurso del presidente Daniel Ortega, lo cierto es que la relación de Nicaragua con EEUU se mantiene, el Tratado de Libre Comercio sigue vigente y el principal

**A pesar de su asociación
a las iniciativas de integración
promovidas por Venezuela e
incluso de la firma de acuerdos
con Irán, la posición de Nicaragua
en otros esquemas de integración
no ha sufrido alteraciones ■**

mercado para los empresarios nicaragüenses continúa siendo el norteamericano.

A pesar de su asociación a las iniciativas de integración promovidas por Venezuela e incluso de la firma de acuerdos con Irán, la posición de Nicaragua en otros esquemas de integración no ha

sufrido alteraciones. Tampoco, como ya se señaló, se vieron afectados los vínculos entre este país y EEUU, principal «enemigo» de las propuestas venezolanas. De hecho, el subsecretario de Comercio Exterior estadounidense, Christopher Padilla, visitó Nicaragua a principios de 2008 y expresó que el hecho de que esa nación se vincule a Venezuela en el marco del ALBA y Petrocaribe no significa un problema para Washington.

A casi dos años de su integración al ALBA, los beneficios y resultados concretos obtenidos por Nicaragua dependen de quién los interprete. Para algunos detractores, los beneficios que la adhesión a esta iniciativa han generado en el área social han sido muy limitados y su mayor influencia se ha podido observar en las áreas de la energía y del transporte. La ayuda energética de Venezuela es vista con recelo por estos mismos grupos, que aseguran que la alta dependencia del petróleo ha provocado que el precio de la energía en ese país sea uno de los más elevados de la región. Por otra parte, los defensores del ALBA señalan que, gracias a este acuerdo, se han establecido importantes ayudas sociales y que los cortes de energía sufridos por Nicaragua en el pasado han desaparecido.

En cuanto a Honduras, el otro país centroamericano que se ha sumado al ALBA, una perspectiva más centrada en los beneficios económicos explica por qué el gobierno de Manuel Zelaya, cuya orientación ideológica se encuentra alejada de la del resto de los miembros, decidió adherir al acuerdo el 25 de agosto de 2008. En un primer momento, el gobierno de Zelaya pareció acercarse a las posiciones del resto de los miembros del ALBA, sobre todo cuando manifestó su solidaridad con Bolivia, que expulsó al embajador estadounidense tras acusarlo de interferir en los asuntos internos del país. Como reacción,

Zelaya demoró durante varios días el recibimiento de las credenciales del nuevo embajador de EEUU en Honduras, Hugo Llorens. Sin embargo, con el paso del tiempo el gobierno ha suavizado considerablemente su posición, lo que pone en duda la real adhesión ideológica al ALBA.

De hecho, el 19 de septiembre de 2008 Zelaya explicó ante un grupo de empresarios hondureños que la decisión de adherir al ALBA fue una respuesta a la escasez de recursos. Según expresó en esa oportunidad, el sector privado hondureño no quiso ayudarlo y la colaboración ofrecida por entidades como el Banco Mundial (BM) o el BID no era suficiente. Mientras el BM ofreció prestar a Honduras us\$ 10 millones, el gobierno venezolano concedió un crédito de us\$ 130 millones luego de que el país se incorporara al ALBA. El carácter más económico que político de la adhesión de Honduras al ALBA se observa también en el hecho de que la ratificación por parte del Congreso de ese país de la incorporación al acuerdo, votada el 9 de octubre de 2008, incluyó una serie de restricciones, relacionadas con la utilización de los recursos y la decisión de descartar cualquier compromiso militar y político que pueda derivarse del ALBA.

En los casos de Costa Rica y Guatemala, la vinculación con los proyectos venezolanos se limita a Petrocaribe. Guatemala se incorporó el 13 de julio de 2008 y Costa Rica espera que su adhesión se concrete en breve. Ninguno de estos países ha mostrado señales de querer construir una vinculación de tipo más político-ideológico con Venezuela por medio de su adhesión al ALBA.

Luego de la incorporación de Honduras al ALBA y del anuncio de la probable adhesión de Costa Rica a Petrocaribe, la mirada se ha depositado en El Salvador, el único país centroamericano que aún no ha construido vínculos de este tipo con Venezuela. El 6 de octubre de 2008, el presidente Elías Antonio Saca dijo respetar las decisiones de cada país, pero agregó que, en el caso de El Salvador, no encontraba ningún provecho en formar parte de alguna de estas iniciativas. Cabe señalar sin embargo que las próximas elecciones presidenciales salvadoreñas podrían implicar cambios en la política de este país respecto a su vinculación con ambas iniciativas.

■ ¿Qué viene?

En el camino de una mayor integración regional, Centroamérica enfrenta una serie de desafíos importantes en diversos ámbitos, algunos de los cuales tienen que ver con las asimetrías entre los países; otros se vinculan en cambio

a la ausencia de fondos de cohesión para erradicar las asimetrías, la falta de voluntad política de los gobiernos para generar avances en la articulación regional y la debilidad de muchas de las instituciones nacionales y regionales, entre otros problemas⁸.

La amenaza a la gobernabilidad democrática que se generó en Nicaragua luego del proceso electoral municipal de noviembre de 2008 añadió una preocupación adicional al desafío de Centroamérica de fortalecer sus sistemas

**La amenaza a la gobernabilidad
democrática que se generó en
Nicaragua luego del proceso
electoral municipal de noviembre
de 2008 añadió una preocupación
adicional al desafío de
Centroamérica de fortalecer
sus sistemas democráticos ■**

democráticos. Cabe destacar, en ese sentido, la situación de Venezuela, donde los resultados electorales no han sido cuestionados. De igual manera, preocupa la perspectiva, en la que coinciden la mayoría de los analistas, de que el nuevo gobierno de EEUU no producirá modificaciones sustanciales en las relaciones entre ese país y América Latina, al menos en el corto plazo. Para Centroamérica,

estas no son buenas noticias, entre otras cosas por la interconectividad de las economías de la subregión con la economía estadounidense, y también por las amenazas que enfrenta ese país a partir de la crisis financiera global, a lo cual hay que sumar otros problemas, como el desempleo, la migración y su impacto en las remesas. Todo esto implicará un duro golpe a la economía mundial y también a las economías centroamericanas, que venían en un lento pero importante proceso de recuperación.

En una reunión extraordinaria del sica realizada en octubre de 2008, los mandatarios de la región acordaron extremar sus esfuerzos para conquistar otros mercados más allá del estadounidense, donde se concentra la mayor parte del comercio. Con ello, otras economías –como las latinoamericanas en el marco del Mercosur, el ALBA y Petrocaribe– cobran nueva relevancia para Centroamérica, así como los mercados de China y Asia Pacífico.

En este contexto, los proyectos impulsados por Venezuela representan una opción viable para obtener recursos de distinta índole y combatir algunas de

8. J. Altmann Borbón y Francisco Rojas Aravena: *Desafíos de la integración centroamericana*, Serie Cuadernos de Integración, Flacso - Secretaría General, San José de Costa Rica, 2007.

las consecuencias de la nueva coyuntura internacional. Petrocaribe ha ayudado a amortiguar el *shock* de la crisis financiera en los países miembros. Sin embargo, la sostenibilidad de este mecanismo en Centroamérica depende en gran medida de la forma en que Venezuela enfrente los efectos de la baja de los precios del petróleo: a pesar del discurso de Chávez, muchos especialistas consideran que Venezuela no podrá seguir manteniendo su nivel de gastos si el precio del barril baja de los us\$ 75⁹.

En cuanto al ALBA y las implicaciones político-ideológicas de los proyectos venezolanos en Centroamérica, estas no se han manifestado, con la excepción de Nicaragua. Pero incluso en Nicaragua, como se señaló anteriormente, el discurso antiestadounidense de Ortega no ha tenido serias consecuencias en las relaciones con ese país. Amenazas como las formuladas en enero de 2008, en el sentido de que ante una hipotética agresión de EEUU a Venezuela los países miembros del ALBA realizarían una alianza militar, no han ido más allá de los discursos.

La crisis financiera mundial, las políticas del nuevo gobierno estadounidense hacia la región y los cambios producidos en América Latina abren un nuevo ciclo político, caracterizado por las grandes polarizaciones y por la emergencia de distintos tipos de liderazgos, como los de México, Brasil y Venezuela.

Si bien la propensión a la integración se manifiesta en discursos y actos públicos, las dificultades para dar un salto cualitativo limitan las posibilidades de Centroamérica para enfrentar los problemas comunes, en especial aquellos derivados de la globalización. Con más dificultades para hacer frente de manera asociada a los desafíos regionales y globales en ámbitos como la seguridad, el cambio climático, las pandemias y otras amenazas emergentes, Centroamérica encuentra obstáculos para lograr una inserción internacional que le permita alcanzar un mejor desarrollo para el conjunto de sus poblaciones. El hecho de carecer de «una sola voz» no solo dificulta los avances, sino que en muchos casos favorece el fraccionamiento.

En este marco, cabe resaltar la línea que guía los acuerdos aprobados en las seis cumbres del ALBA, en las tres cumbres extraordinarias de jefes de Estado y de gobierno del ALBA-TPC y en las cinco cumbres de Petrocaribe. En todos los casos, se destacó la necesidad de buscar nuevas formas de cooperación

9. «Venezuela: Chávez ante el final de las vacas gordas» en *Infolatam*, <www.infolatam.com>, 19/10/2008.

comercial y asegurar el fortalecimiento de las economías de los países miembros. Entonces, si bien la propuesta político-ideológica del ALBA no ha tenido el eco esperado por sus promotores en Centroamérica, sus propuestas de cooperación son consideradas valiosas oportunidades para los países en desarrollo. De hecho, cuentan con una importante adhesión en diferentes sectores de la sociedad. El gran desafío del ALBA consiste en sumar a su propuesta hemisférica la misma cantidad de países que reúne Petrocaribe y ser capaz de concretar algunos de los megaproyectos anunciados desde su creación. ☐

Bibliografía

- Altmann Borbón, Josette: *ALBA: ¿un proyecto alternativo para América Latina?*, ARI 17/2008, Real Instituto Elcano, Madrid, 8/2/2008, disponible en <www.realinstitutoelcano.org>.
- Cepal y sica: «La integración centroamericana: beneficios y costos», documento síntesis, Centroamérica, mayo de 2004.
- Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno del sica: «Declaración especial ante la crisis financiera mundial», 4 de octubre de 2008, <www.minex.gob.gt>.
- Rojas Aravena, Francisco: «Integración en América Latina y las relaciones con la UE. Procesos complejos con importantes oportunidades», trabajo presentado en el IX Foro de Biarritz, 1 a 3 de noviembre de 2008.
- Segovia, Alexander: «Integración real y grupos de poder económico en América Central. Implicaciones para la democracia y el desarrollo de la región», Fundación Friedrich Ebert, San José de Costa Rica, 2006.
- Solís, Luis Guillermo: «Centroamérica: los factores políticos y su inserción internacional» en Jorge Nowalski y Jairo Acuña: *¿Quién es quién en la institucionalidad centroamericana?*, PNUD, San José de Costa Rica, 1998.

Artículos periodísticos

- «'Beneficios' de Alba no llegan a los nicaragüenses» en *La Prensa*, San Pedro Sula, Honduras, 25/9/2008, disponible en <www.laprensa.hn>.
- «Congreso Nacional ratifica el Alba bajo restricciones» en *El Heraldo*, Tegucigalpa, 10/9/2008, disponible en <www.elheraldo.hn>.
- «El Salvador no le ve provecho al Alba» en *El Heraldo*, Tegucigalpa, 6/10/2008, disponible en <www.elheraldo.hn>.
- Gómez, Oliver: «FMI: Nicaragua el más beneficiado por ALBA» en *El Nuevo Diario*, Managua, 26/10/2008, disponible en <www.elnuevodiario.com.ni>.
- «Los cuidados con Petrocaribe», editorial, en *La Nación*, San José de Costa Rica, 20/8/2008.
- «Nicaragua le sigue apostando al Cafta» en *La Prensa*, San Pedro Sula, Honduras, 23/9/2008, disponible en <www.laprensa.hn>.
- «Presidente Zelaya recibe credenciales de Llorens» en *La Prensa*, San Pedro Sula, Honduras, 19/10/2008, disponible en <www.laprensahn.com>.
- Laínez, Luis: «Zelaya pactó con Chávez por falta de dinero» en *La Prensa Gráfica*, El Salvador, 28/9/2008, disponible en <www.laprensagrafica.com>.

América del Sur en un mundo multipolar: ¿es la Unasur la alternativa?

Dos liderazos juegan un rol fundamental en América del Sur y definen dos visiones diferentes de la integración regional. Por un lado, el de Hugo Chávez, con una mirada geoestratégica y militar y, por otro, la diplomacia cautelosa y basada en el desarrollo de la economía y el comercio que impulsa Brasil, cuya formulación más ambiciosa es la Unasur. Esta segunda estrategia parece imponerse por sobre la primera, como demuestra el rol de este nuevo organismo en la crisis de Bolivia. El artículo sostiene que la Unasur podría constituirse en una instancia para enfrentar los conflictos en la región que reemplace progresivamente a la Organización de Estados Americanos, donde Estados Unidos mantiene un rol fundamental, aunque aún es necesario que adquiera una estructura institucional capaz de sostener en el tiempo sus decisiones.

ANDRÉS SERBIN

En su reciente libro *The Post-American World*¹, Fareed Zakaria retoma un análisis de las fuerzas globalizadoras y de las reacciones nacionalistas en el que anticipa la crisis financiera global sobre la base de dos argumentos particularmente importantes. Por un lado, plantea la emergencia de nuevos centros de poder, sin que ello implique, a corto plazo, la declinación de Estados

Andrés Serbin: antropólogo y doctor en Ciencias Políticas, profesor titular de la Universidad Central de Venezuela y presidente ejecutivo de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (Cries).

Palabras claves: integración, liderazos, Unasur, Organización de Estados Americanos (OEA), América del Sur.

1. F. Zakaria: *The Post-American World*, W.W. Norton & Company, Nueva York, 2008.

Unidos como potencia estratégica y económica. Por otro, señala el resurgimiento («*the rise of the rest*», en un juego de palabras que pone en cuestión la hegemonía de Occidente) de un multilateralismo complejo. Este se produce por la irrupción de nuevos actores estatales relevantes y por el creciente rol de los organismos intergubernamentales en la gobernanza global, como así también por el protagonismo de actores no estatales que adquieren una fuerte incidencia, tanto como representantes de la sociedad global emergente orientada a promover y defender bienes públicos globales (desde el medio ambiente hasta los derechos humanos y la ayuda humanitaria), como de una sociedad «incivil», que medra con la criminalidad transnacional y los flujos ilegales de narcóticos, armas y personas.

Más allá del análisis del impacto de la globalización sobre el sistema internacional y la consolidación de un nuevo mapa geopolítico, Zakaria, a partir de consideraciones estructurales, apunta también a delinear el mundo que enfrentará el nuevo gobierno estadounidense de Barak Obama. Gran parte de las tendencias esbozadas tendrán (y probablemente ya tengan) efectos indelebiles en América Latina y el Caribe. Sin embargo, desde este enfoque, la pregunta clave es quién está en ascenso («*on the rise*») en la región, en un contexto de nuevos vínculos económicos, financieros y comerciales que difícilmente se reviertan, no obstante la crudeza de la actual crisis financiera global.

El nuevo mapa geopolítico regional, particularmente en América del Sur, responde a la emergencia y consolidación de nuevos liderazgos y de nuevos esquemas de articulación e integración regional funcionales a ellos. La focalización de los intereses geopolíticos estadounidenses en Oriente Medio y otras regiones del mundo a partir del 11 de septiembre de 2001 posibilitó, junto con otros cambios, una mayor autonomía regional y la emergencia de un amplio espectro de gobiernos de corte progresista y de izquierda en Sudamérica. El proyecto del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), particularmente después de la Cumbre de las Américas realizada en Mar del Plata, tiende a desgajarse en diversos acuerdos de libre comercio bilaterales y subregionales. Algunos de ellos, como los de Colombia y Panamá, están pendientes de aprobación por parte del Congreso de EEUU, mientras que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TCLAN) ha comenzado a sufrir las embestidas de una marejada previsible, evidenciada en la posibilidad de que se revisen algunos de sus puntos básicos. De hecho, el TCLAN puede ser eventualmente sometido a revisión, pese a que el actual gobierno conservador de Canadá ha hecho buenas migas con el de George W. Bush y a que México, del gobierno de Vicente Fox al de Felipe Calderón, ha intentado renegociar aspectos específicos

de la relación bilateral con EEUU, especialmente en temas de migración y seguridad fronteriza (entre ellos la Iniciativa Mérida, que afecta también a los países centroamericanos), a lo que suma la creciente importancia de la cuestión energética y la explotación petrolera en el Golfo de México, crucial para esta relación y para el futuro de los vínculos con Cuba².

En el ínterin, una nueva dinámica y un nuevo mapa político han comenzado a consolidarse en América del Sur, en el marco de diferentes comprensiones y visiones de la multipolaridad emergente en el orden global. Entre estas visiones, con sus respectivas narrativas, se destacan dos.

La primera es una visión geoestratégica y militar, cargada de elementos ideológicos, ilustrada por la política exterior de Hugo Chávez. A través de una diplomacia proactiva que utiliza los recursos energéticos en el marco de iniciativas como Petrocaribe³, Chávez busca, por una parte, fortalecer su liderazgo en América Latina y el Caribe y, por otra, asumir un rol global más relevante mediante alianzas con Irán, Rusia y China y la utilización de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) como un foro de incidencia mundial. La crisis financiera y su impacto en los precios del petróleo, junto con la creciente fragilidad de los acuerdos internos que definen la

A través de una diplomacia proactiva que utiliza los recursos energéticos en el marco de iniciativas como Petrocaribe, Chávez busca, por una parte, fortalecer su liderazgo en América Latina y el Caribe y, por otra, asumir un rol global más relevante ■

capacidad de Chávez de gobernar su país y sostener políticas sociales consecuentes, amenazan a corto plazo esta estrategia, en la cual el objetivo prioritario sigue siendo la construcción de un mundo multipolar frente al unilateralismo y la hegemonía estadounidenses, en el marco de una retórica fuertemente antiimperialista⁴.

2. «Cuba, que en la actualidad produce alrededor de 80.000 barriles diarios de petróleo pesado alto en sulfuro –que cubren la mitad de sus necesidades internas–, se concentra ahora en la gran cantidad de petróleo que, según se cree, yace bajo el lecho marino en su zona económica exclusiva (ZEE) en el Golfo de México.» En Patricia Grogg: «Cuba –us thaw fuelled by oil?» en <www.ipsnews.net>, La Habana, 31/10/2008.

3. Entre sus beneficiarios, Petrocaribe incluye a 18 países de la Cuenca del Caribe, con la posible incorporación adicional de Costa Rica.

4. V., para más detalles sobre esta concepción, A. Serbin: «Hugo Chávez: Liderança e Polarização» en Luis Fernando Ayerbe (ed.): *Novas Lideranças Políticas e Alternativas de Governo na América do Sul*, Editora Unesp, San Pablo, 2008, pp. 117-151.

La segunda visión y estrategia que se desarrolla en América del Sur es multidimensional y se basa en el desarrollo productivo, industrial y comercial. Su principal promotor es Brasil, que aspira a convertirse en un actor y un referente global a partir de la consolidación de su liderazgo en la región, para lo cual busca articular, de manera gradual y sostenida, los objetivos de Estado con los objetivos de gobierno⁵. La capacidad efectiva de asimilar la crisis financiera global y sostener, en este marco, la estabilidad institucional y las políticas sociales, pondrá a prueba las aspiraciones brasileñas. Estas aspiraciones se evidencian tanto en su voluntad de promover una reforma de la Organización de las Naciones Unidas (onu) que le asegure un sitio permanente en el Consejo de Seguridad, como en una activa política de articulación de intereses con el grupo BRIC (Brasil, Rusia, India, China), además de una presencia proactiva en África mediante diversos mecanismos de cooperación y una creciente vinculación con Sudáfrica.

Ambas visiones y narrativas suponen diferentes actitudes frente a EEUU. Chávez agudiza la confrontación en aras de configurar un entramado antihegemónico en la región bajo su liderazgo y en sintonía con una diversificación de las relaciones de Venezuela con otros poderes emergentes, no obstante su alta dependencia del mercado estadounidense para la colocación de su producción petrolera. Brasil, en cambio, busca desarrollar una convivencia pacífica con EEUU y ser reconocido como interlocutor en el marco de una relación que no amenace sus aspiraciones regionales y globales. Los recientes planteamientos de Luiz Inácio Lula da Silva en la reunión del G-20 sobre la necesidad de reestructurar la arquitectura financiera internacional de modo de asegurar una mayor incidencia de los países emergentes, junto con la llamada personal de Barack Obama al presidente brasileño luego de su elección, son dos hitos de esta estrategia.

Ambas estrategias, pese a sus marcadas diferencias, responden a una visión multipolar del mundo. Los contrastes, no obstante, están definidos por el uso de una estrategia confrontacional, desde una visión geoestratégica de contenido militarista y con una fuerte apelación ideológica, por parte de Chávez, y por el desarrollo sostenido de una cauta estrategia diplomática, de cuidadoso enhebrao regional y global⁶, desde una visión multidimensional, por parte de Brasil.

5. V. al respecto A. Serbin: «Entre Unasur y ALBA: ¿otra integración (ciudadana) es posible?» en Manuela Mesa (coord.): *Paz y conflicto en el siglo XXI: tendencias globales. Anuario 2007-2008*, Ceipaz, Madrid, 2007, pp. 171-182.

6. Que, sin embargo, tampoco deja de suscitar tensiones con otros países de la región, particularmente en torno de temas energéticos y financieros, como en los casos de Bolivia, Paraguay y Ecuador.

■ Los «núcleos duros» de la integración regional

Estos dos liderazgos emergentes en América del Sur –más allá de la discusión sobre los modelos de izquierda que puedan representar⁷– remiten a esquemas de integración regional diferentes. Chávez lanzó, a partir de un acuerdo inicial de complementación económica con Cuba, la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), sustentada en la asistencia petrolera y en diversas formas de intercambio y con la aspiración de la complementariedad económica y la solidaridad entre sus miembros. El ALBA se amplió progresivamente con la inclusión de Bolivia, Nicaragua, Dominica y, fuera del espectro ideológico de la izquierda, Honduras. El esquema carece de estructuras sólidas y se basa fundamentalmente en los encuentros entre los jefes de gobierno, en un enfoque eminentemente presidencialista, sin lograr articular una arquitectura institucional clara. Adicionalmente, pese a la aspiración de convertir al ALBA en el «núcleo duro» de la integración latinoamericana en el marco de la visión bolivariana de Chávez, el esquema se apoya principalmente en la participación de países centro-americanos y caribeños, con la inclusión adicional de Bolivia⁸.

El Mercosur, por su parte, se basa en un enfoque comercialista y productivo, pero no ha logrado desarrollar una estructura institucional más

avanzada para lidiar con las tensiones y conflictos tanto entre sus socios originales (Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay), como con sus miembros asociados (Chile, Bolivia, Colombia y Ecuador) y los aspirantes a convertirse en miembros plenos (Venezuela). No obstante sus debilidades institucionales, el bloque aspira a convertirse en el «núcleo duro» de la gobernabilidad regional, la estabilidad democrática y la paz en el espacio sudamericano, sobre todo en base a la relación especial construida entre Argentina y Brasil⁹. En esencia, el Mercosur responde a la estrategia de Brasil de transformar el bloque, mediante la convergencia con los países de la Comunidad Andina

El Mercosur se basa en un enfoque comercialista y productivo, pero no ha logrado desarrollar una estructura institucional más avanzada para lidiar con las tensiones y conflictos ■

7. V. al respecto *Nueva Sociedad* N° 217, «Los colores de la izquierda», 9-10/2008, disponible en <www.nuso.org/revista.php?n=217>.

8. V. al respecto A. Serbin: «Entre Unasur y ALBA: ¿otra integración (ciudadana) es posible?», cit. y «La integración regional: ¿fragmentación y competencia de modelos?», en Fabián Bosoer y Fabián Calle (comps.): 2010. *Una agenda para la región*, Taeda, Buenos Aires, 2007, pp. 211-243.

9. Félix Peña: «La gobernabilidad del espacio geográfico sudamericano», *Newsletter*, <www.felix-pena.com.ar>, agosto de 2007.

de Naciones (CAN), en el eje de la integración sudamericana, expresada originalmente en la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) y actualmente en la recientemente fundada Unión Sudamericana de Naciones (Unasur), a la que suman dos países tradicionalmente orientados hacia el Caribe, Guyana y Surinam¹⁰.

La competencia entre las dos visiones y los dos modelos de integración a los que remiten ha dado lugar a una pulseada entre dos liderazgos emer-

**La diplomacia más cautelosa
y sostenida de Brasil parece
imponerse sistemáticamente ■**

gentes, ambos con aspiraciones regionales y globales. Sin embargo, la diplomacia más cautelosa y sostenida de Brasil parece imponerse sistemáticamente. Veamos algunos

ejemplos: la ambiciosa propuesta de Chávez de construir un Gasoducto del Sur que conecte a Venezuela con Argentina a través de Brasil ha ido desvaneciéndose progresivamente, para ser reemplazada por una visión más pragmática sustentada en el desarrollo de una infraestructura portuaria que permita el transporte marítimo de gas a los puntos claves de la geografía sudamericana, en la cual resulta fundamental el interés brasileño de desarrollar la industria naviera y aprovechar su infraestructura portuaria¹¹. Otro ejemplo es el de la influencia bolivariana, a través de la diplomacia petrolera, en Centroamérica y el Caribe, que sufre la erosión permanente por parte de la proyección brasileña. En efecto, Brasil ha articulado acuerdos y vínculos, particularmente en el ámbito de la explotación petrolera, con Cuba (que ha devenido recientemente en miembro pleno del Grupo de Río y ha comenzado a tener una presencia significativa en los encuentros y cumbres latinoamericanas, como las de Costa do Saúpe y Salvador en diciembre de 2008). Además, Brasil ha firmado tratados de diversa índole con los miembros del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) e impulsado la incorporación de Guyana y Surinam, ambos miembros de la Caricom, a la Unasur. Finalmente, y sin exclusión de otros posibles ejemplos, la propuesta de Chávez de crear una fuerza armada sudamericana¹² ha sido hábilmente sustituida por la iniciativa brasileña de crear un Consejo

10. La Unasur está conformada por 12 países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela.

11. V. Carlos Chirinos: «Sin gasoducto al Sur» en *BBC Mundo.com*, <http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/newsid_7646000/7646941.stm>.

12. Precedida en su momento y hace un lustro por su frustrada aspiración de crear una Organización del Tratado del Atlántico Sur (OTAS) similar a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

Sudamericano de Defensa en el marco de la Unasur¹³. Si bien esta propuesta está aún en proceso de formulación¹⁴, diluye cualquier aspiración militarista en la integración regional. Su objetivo fundamental es la prevención y resolución de conflictos y la creación de un foro para promover el diálogo entre los Ministerios de Defensa de cada país, reducir las desconfianzas y sentar las bases para una política común de defensa¹⁵ –con la exclusión de EEUU– que descansa en el control civil de las Fuerzas Armadas¹⁶.

La estrategia brasileña de enfrentar cualquier turbulencia que amenace la estabilidad regional quedó claramente reflejada con la agudización de la crisis boliviana. En esa ocasión, se produjo una primera intervención exitosa¹⁷ de la Unasur en los asuntos internos de uno de sus Estados miembros. Esta intervención asumió, implícitamente, algunos elementos de la «responsabilidad de proteger» promovida por la ONU y suscrita por algunas naciones sudamericanas¹⁸. La intervención en Bolivia se organizó a partir de las tres condiciones impuestas por Brasil y aprobadas en la cumbre de la Unasur

13. De acuerdo con el planteamiento brasileño, el Consejo Sudamericano de Defensa apunta básicamente a la prevención de conflictos en la región, más que a una alianza militar convencional al estilo de la OTAN. Como señala una investigadora en un análisis previo a su lanzamiento: «Con antelación a la propuesta brasileña hubo varios intentos separados desde Brasilia y Caracas de avanzar en la seguridad y defensa sudamericana. [Las] diferencias entre Brasil como líder natural sudamericano y Venezuela como autoproclamado líder ideológico ensombrecen las perspectivas de crear un Consejo de Defensa Sudamericano, no como una institución más en el complejo entramado de instituciones de integración, sino como un órgano eficaz y práctico para prevenir y resolver conflictos en la región y promover la cooperación interestatal en esta materia». Susanne Gratiús: «¿Hacia una OTAN sudamericana? Brasil y un Consejo de Defensa Sudamericano», Fride, Madrid, abril de 2008, p. 5, disponible en <www.fride.org/publicacion/401/hacia-una-otan-sudamericana-brasil-y-un-consejo-de-defensa-sudamericano>. Para más detalles del csd, v. José Manuel Ugarte: «Integración subregional en seguridad pública y defensa, del Mercosur a Unasur» en Laneyidi Martínez, Lázaro Peña y Mariana Vázquez (comps.): *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009*, Cries, Buenos Aires, 2008.

14. La propuesta original fue rechazada por Colombia (que tampoco aceptó la presidencia pro témpore de la Unasur en esa ocasión), por lo cual en la reunión de Brasilia se aprobó la formación de una comisión para elaborar una propuesta más desarrollada. El presidente Álvaro Uribe declaró, en ese sentido, que «Colombia tiene dificultades para participar. Creemos más en mecanismos como la oea». Citado en Max Seitz: «¿Una OTAN sudamericana» en *BBC Mundo.com*, <<http://newsvote.bbc.co.uk>>. Sin embargo, la creación del Consejo Sudamericano de Defensa se materializó en la Cumbre de Países Latinoamericanos y Caribeños realizada en diciembre de 2008 en Costa do Sauípe, Brasil.

15. Roberto Romero: «Una cumbre en la que Uribe no tiene nada que hacer: Nace Unasur y alianza militar sin EEUU», <www.polodemocratico.net>, 23 de mayo de 2008.

16. Está previsto que el Consejo sea un organismo de la Unasur, de manera similar al ya instituido Consejo de Energía Sudamericano. «Unasur apoya crear Consejo de Defensa Sudamericano sin Colombia» en *El Comercio*, Quito, 23/5/2008, <www.elcomercio.com>.

17. Ver Emilio Menéndez del Valle: «Bolivia: el ejemplo positivo de Unasur» en *El País*, Madrid, 15/10/2008, p. 23.

18. Es de notar que el artículo 27 de Tratado Constitutivo de la Unasur plantea: «El presente Tratado Constitutivo y sus enmiendas serán registradas ante la Secretaría de la Organización de las Naciones Unidas». En <www.comunidadandina.org/unasur/tratado_constitutivo.htm>.

realizada en Santiago de Chile en noviembre de 2008: a) que la intervención fuera convocada a solicitud del gobierno democráticamente elegido de Bolivia; b) que apuntara a consolidar la institucionalidad democrática vigente y a promover un diálogo entre las partes en conflicto; c) que evitara toda referencia o cuestionamiento al rol de EEUU. Esta última posición era contraria a la promovida por Chávez, quien intentó infructuosamente impulsar una condena a EEUU luego de que Bolivia y Venezuela retiraran a sus embajadores en Washington y expulsaran a los embajadores norteamericanos por el aparente apoyo estadounidense a los prefectos de la Media Luna opuestos al gobierno de Evo Morales.

La intervención de la Unasur en la crisis boliviana confirmó la creciente autonomía de los países sudamericanos en la resolución de sus conflictos, que se había manifestado poco tiempo atrás, en marzo de 2008, con el rol desempeñado por el Grupo de Río en el conflicto generado por la incursión colombiana en territorio ecuatoriano para atacar una base de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Ambos episodios confirman la creciente capacidad de la región para abordar sus crisis a través de sus propias iniciativas y sin la intervención de terceros, lo que se vio confirmado en la cumbre de países latinoamericanos y caribeños realizada en Costa do Sauípe en diciembre de 2008.

■ La Unasur y la OEA: ¿competencia o complementación?

La cumbre de la Unasur en Santiago también reveló el progresivo debilitamiento en la región del tradicional rol de la OEA como organismo encargado de contribuir a la solución pacífica de disputas entre los países miembros

La cumbre de la Unasur en Santiago también reveló el progresivo debilitamiento en la región del tradicional rol de la OEA como organismo encargado de contribuir a la solución pacífica de disputas entre los países miembros ■

y de mediar, a través de mecanismos *ad hoc*, en las crisis regionales. La convocatoria a la cumbre de Santiago fue realizada por Michelle Bachelet en su carácter de presidenta pro t  pore de la Unasur, situación que abrió la posibilidad de que fuera invitado a la cumbre el secretario general de la OEA, el chileno José Miguel Insulza. Esta invitación respondió a la din  mica política interna del país anfitrión, que próximamente deberá enfrentar una elección presidencial en la que la Concertación, a la cual pertenecen tanto Bachelet como Insulza (quien

Esta invitación respondió a la din  mica política interna del país anfitrión, que próximamente deberá enfrentar una elección presidencial en la que la Concertación, a la cual pertenecen tanto Bachelet como Insulza (quien

aspiraba a convertirse en candidato presidencial), enfrenta una compleja situación electoral.

Sin embargo, la presencia de Insulza también apuntaba, más allá de la política interna de Chile, a que la intervención en Bolivia se enmarcara en una acción conjunta de la OEA y la Unasur. Sin embargo, en la Cumbre de Santiago finalmente se optó por enviar una misión exclusivamente de la Unasur, independientemente de que hubiese una coordinación con la misión de la OEA que ya se encontraba trabajando en Bolivia¹⁹. Esto señala con prístina claridad la muy limitada disposición de los países sudamericanos a involucrar a un organismo como la OEA, en el que EEUU juega un rol frecuentemente preponderante, en la resolución de sus conflictos²⁰.

La decisión sudamericana de impulsar mecanismos de prevención y resolución de crisis en el marco de la Unasur en detrimento de la OEA es clara²¹. Pero, aunque este episodio permite celebrar una primera intervención exitosa en una crisis política, también abre una serie de interrogantes sobre la efectiva capacidad de la Unasur para darle sostenibilidad a mediano y largo plazo.

En ese sentido, es importante señalar que la OEA, aunque se trate de un espacio en el que EEUU desempeña un rol predominante, constituye un foro político prominente para la discusión de los asuntos hemisféricos, un mecanismo establecido y decantado que, especialmente en los últimos años, ha desempeñado un protagonismo fundamental en la consolidación de la democracia en la región, la prevención de los abusos y violaciones a los derechos humanos y la resolución pacífica de controversias entre Estados. La Unasur, en cambio, es un mecanismo novel, cuya estructura y mandato están en proceso de definición y que aún requiere de la aprobación parlamentaria por parte de la mayoría de los países miembros para poder asumir funciones vinculantes²².

19. Insulza opinó al respecto que fue una equivocación excluir a la OEA del diálogo orientado a resolver la crisis boliviana. Ver «Insulza defends OAS role, Unasur appoints envoy for Bolivian crisis» en *China View*, 18/9/2008, <http://news.xinhuanet.com/english/2008-09/18/content_10073110.htm>.

20. Tradicionalmente, la OEA ha aceptado, implícita o explícitamente, las intervenciones y decisiones unilaterales de EEUU en la región, como la frustrada invasión a Bahía de Cochinos en 1961, la intervención militar a República Dominicana en 1965, la invasión estadounidense a Granada en 1983 y a Panamá en 1989, por citar solo algunas.

21. Ver A. Serbin: «The OAS, the UN and Conflict Prevention», Center for International Cooperation, New York University, Nueva York, en prensa.

22. El hecho de que el Tratado Constitutivo de la Unasur aún no haya sido aprobado por los respectivos Parlamentos de los países miembros ha suscitado numerosas críticas por parte de diferentes partidos de oposición y por algunos medios de comunicación. V., en el caso de Chile, el editorial de *La Tercera* «Participación de Chile en Unasur», Santiago, 25/10/2008, p. 3.

■ Los desafíos de la Unasur

Como ha señalado Bachelet, la Unasur constituye «un poderoso instrumento de integración» que responde a una visión del multilateralismo acorde con la ONU y que apunta a crear un nuevo instrumento de coordinación política entre los países de América del Sur, incluidos Guyana y Surinam, en torno de cuestiones de infraestructura, finanzas, políticas sociales, energía y defensa (estos dos últimos temas se decantan como prioritarios). Sin embargo, aún carece de una estructura funcional instalada y confronta numerosas tensiones entre sus miembros.

La constitución oficial de la Unasur²³ en Brasilia en mayo de 2008 incluyó la definición de algunos elementos de su estructura institucional: una Secretaría General en Quito, un Parlamento Sudamericano en Cochabamba, planes para crear un Banco Central regional y una moneda única, un pasaporte regional y la propuesta de un Consejo Sudamericano de Defensa. Sin embargo, también puso en evidencia las reticencias y dificultades políticas que enfrenta. El caso más paradigmático es la designación de la persona que se hará cargo de la Secretaría General. Originariamente, el ex-presidente ecuatoriano Rodrigo Borja había sido designado para este puesto, pero en la reunión de Brasilia anunció su renuncia alegando la ausencia de una voluntad política de los países miembros²⁴ para otorgar a la Secretaría General un rol descollante en la creación y consolidación de la estructura del organismo²⁵. La propuesta de

23. «La Unión de Naciones Sudamericanas 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 y la independencia de los Estados.» Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Sudamericanas, Art. 2, en <www.comunidadandina.org/unasur/tratado_constitutivo.htm>.

24. «Renuncia el secretario de Unasur», s/f, <www.integracionsur.com/sudamerica/Unasur/RenunciaSecretario.htm>.

25. Los órganos que rigen la Unasur, de acuerdo con su Tratado Constitutivo suscrito el 23 de mayo de 2008 en Brasilia, son el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno; el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores; el Consejo de Delegadas y Delegados, y la Secretaría General. La Presidencia del organismo será ejercida pro t  pore sucesivamente por cada uno de los Estados miembros, en orden alfabético, y la Secretaría General es la encargada de ejecutar los mandatos que le confieren los órganos de la Unasur y ejercer su representación. Es importante señalar, asimismo, que el artículo 18 del Tratado apunta a promover la participación ciudadana en el proceso de integración, «a través del diálogo y la interacción amplia, democrática, transparente, pluralista, diversa e independiente con los diversos actores sociales», para lo cual «se generarán mecanismos y espacios innovadores que incentiven la discusión de los diferentes temas garantizando que las propuestas que hayan sido presentadas por la ciudadanía, reciban una adecuada consideración y respuesta». Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Sudamericanas, cit.

Ecuador –apoyada por Venezuela, Bolivia y Argentina– de reemplazarlo por el ex-presidente Néstor Kirchner chocó con el rechazo formal de Uruguay, que se opuso debido al papel de Kirchner en el conflicto de las papeleras. El gobierno uruguayo argumentó que su posición como presidente en relación con este conflicto lo inhabilita para actuar como Secretario General de un organismo que, entre otras funciones, debería asumir la prevención y resolución de crisis entre sus miembros²⁶; más recientemente, Uruguay amenazó con retirarse del nuevo organismo si la candidatura de Kirchner era confirmada. En todo caso, esta situación revela con claridad que las agendas nacionales siguen imponiéndose a la agenda regional.

La competencia entre el liderazgo brasileño y el venezolano también se manifestó en la ausencia de Chávez en la cumbre de la Unasur que se concretó con el objetivo de dar seguimiento a la de Santiago y que se realizó una semana más tarde, en Nueva York²⁷, en coincidencia con la Asamblea General de la ONU. Después, Chávez adoptó un silencio notable para un líder habitualmente locuaz, motivado tanto por su preocupación ante las elecciones estatales y municipales de Venezuela como por la baja del precio del petróleo, que afecta tanto su política interna como su proyección regional²⁸.

Además de estos elementos políticos, nacionales y regionales, que afectan el futuro de la Unasur, el organismo debe superar el reto de estructurar un organismo eficiente y profesional capaz de enfrentar una compleja agenda regional, en una coyuntura internacional marcada por la crisis financiera y por las incertidumbres económicas de los años venideros, que golpean particularmente a los países cuyo crecimiento económico reciente se explica por los altos precios de los *commodities*.

Cabe sumar a este desafío la tendencia presidencialista propia de las culturas políticas de la región. Una de las consecuencias de esta tendencia es la

La competencia entre el liderazgo brasileño y el venezolano también se manifestó en la ausencia de Chávez en la cumbre de la Unasur en Nueva York ■

26. «Uruguay rechaza que Kirchner lidere la Unasur» en *Universal*, Madrid, 24/10/2008, p. 6.

27. El Secretario General de la OEA José Miguel Insulza tampoco participó en el encuentro de mandatarios. V. <www.diariooccidente.com.co>.

28. Es significativo, en ese sentido, que en la Cumbre de Costa do Saúpe Chávez no haya asumido un papel más protagónico en la discusión sobre la candidatura del nuevo secretario general de la Unasur.

inclinación a enfrentar y resolver las crisis a través del encuentro de los presidentes en reuniones cumbres. Estas reuniones se realizan básicamente en reacción a situaciones críticas, en lugar de desarrollar políticas sostenidas y consistentes que, en el marco de los procesos de consolidación democrática, requieren de un activo involucramiento y una amplia participación de otros actores, incluyendo a una ciudadanía organizada y a actores políticos que, como los partidos y los parlamentos, necesitan una mayor legitimación democrática en la mayoría de los países.

Sin estos elementos, por más que se desarrollen estrategias de cambio estructural coordinadas en el ámbito regional, la capacidad preventiva –y no meramente reactiva– de un organismo emergente como la Unasur estará en cuestión. Y contrastará con un organismo como la OEA que, aunque cuestionado por la incidencia de EEUU, acumula una larga experiencia en el enfrentamiento de situaciones de crisis o conflictos potenciales en la región. Por eso, para consolidar la Unasur no basta con un liderazgo sostenido ni con la mera voluntad política, frecuentemente débil y poco convincente, cuando no contradictoria, de los Estados miembros. Se requiere también una estructura institucional sólida y eficiente.

En este marco, la consolidación de la Unasur y del liderazgo brasileño en la región como parte del proceso de afirmación de América del Sur como un polo relevante en el mundo confronta una serie de retos, tanto políticos como institucionales. Si bien la Unasur demuestra, como señaló el canciller peruano²⁹, una voluntad política que ha faltado en la OEA, esta voluntad política, aunque necesaria, puede resultar insuficiente, sobre todo si nos guiamos por la experiencia del Mercosur. Es necesario consolidar un mecanismo regional complejo y una estructura institucional efectiva que permitan avanzar en la integración y la estabilidad y convertir a la región en un referente en el marco de un sistema internacional multipolar. ▣

29. Declaraciones del canciller peruano José Antonio García Belaúnde a AFP, en «Unasur busca consolidarse y desplaza a OEA en búsqueda de acuerdo con Bolivia», AFP en *Diario Occidente*, 27/9/2008, <www.diariooccidente.com.co>.

Integración regional y estrategias de reinserción internacional en América del Sur

Razones para la incertidumbre

GERARDO CAETANO

La situación de la integración en América del Sur no puede separarse de los cambios en el panorama político regional. Aunque el ascenso de gobiernos de izquierda alentó las expectativas de una articulación más fuerte, parece claro que la integración no puede darse por afinidad ideológica. Hoy prima una dinámica de cambio en un contexto de fragmentación. El análisis del caso del Mercosur, cuyos socios no logran articular políticas exteriores convergentes, es una muestra de la situación actual: la tentación de explorar acuerdos bilaterales y las dificultades para avanzar en una negociación con la Unión Europea confirman un diagnóstico de incertidumbre.

■ Los dilemas actuales de la inserción internacional de América del Sur

El contexto internacional demanda una acción sólida, a nivel nacional y regional, para una renovada inserción mundial de América del Sur. Los procesos y acontecimientos de auténtica proyección histórica que se vienen sucediendo a ritmo de vértigo exigen respuestas imposterables desde la región. Cabe reseñar algunos de ellos: la crisis financiera, con sus múltiples consecuencias y su previsible secuela de cambios en la arquitectura del sistema internacional¹; el

Gerardo Caetano: historiador y politólogo, coordinador del Observatorio Político de la Universidad de la República (Uruguay), director académico del Centro de Formación para la Integración Regional (Cefir), integrante del Consejo Superior de Flacso y secretario académico del Centro Uruguayo para las Relaciones Internacionales (CURI).

Palabras claves: integración, crisis mundial, política, América del Sur, Mercosur.

1. En la reunión del G-20 financiero, conformado por las 19 economías más importantes del mundo más la UE, participaron Argentina, Brasil y México. Cabe referir que los cancilleres y presidentes de los bancos centrales de esos países se reunieron primero en Brasil, antes de la cumbre realizada en Washington a mediados de noviembre, en lo que significó una nueva ratificación del liderazgo internacional de Brasil y la confirmación de su condición de jugador global (*global player*). En aquella oportunidad, Lula impulsó la elaboración de un documento en el que se planteó la necesidad de realizar cambios profundos en el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), se demandaron nuevos instrumentos de regulación y supervisión y se exigió una mayor participación de los países emergentes en los foros de decisión de la economía mundial.

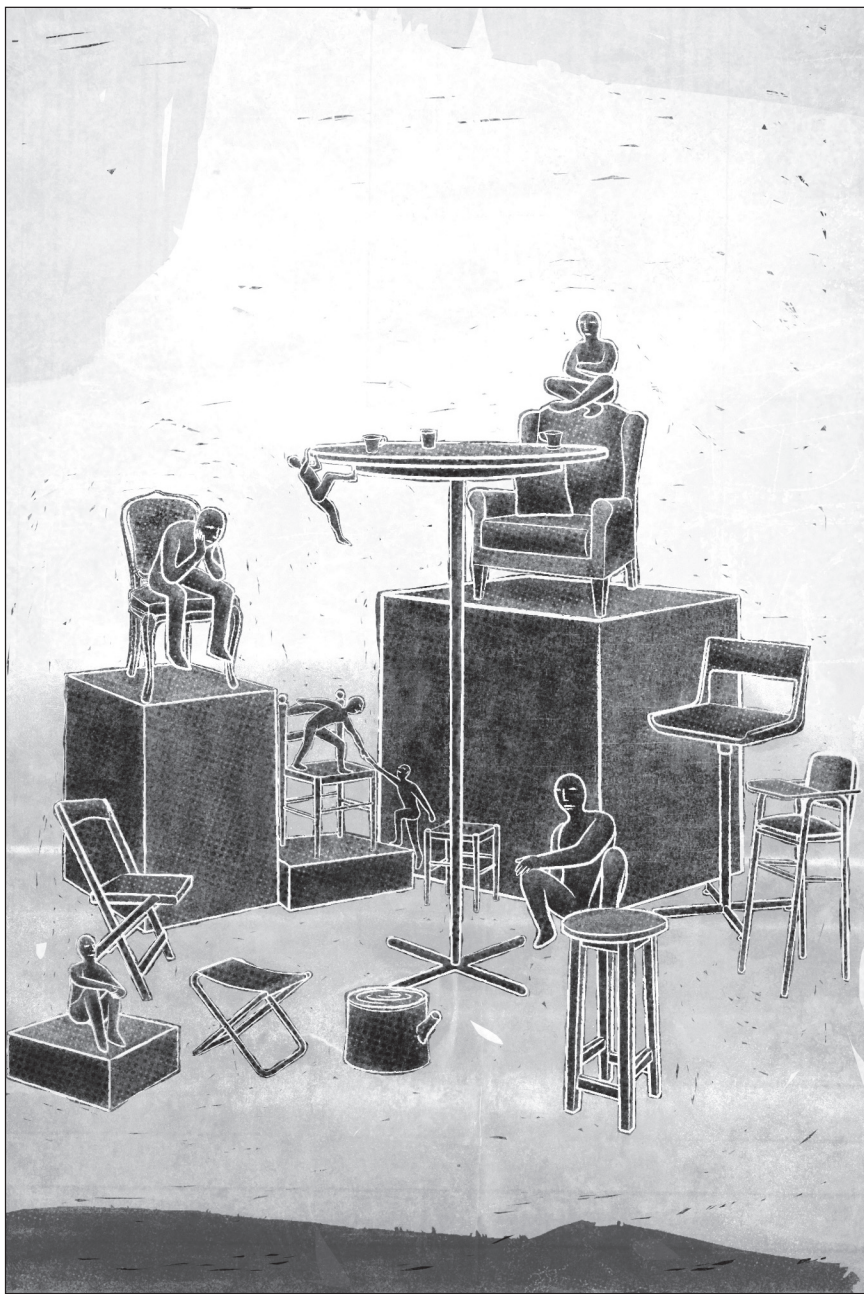
advenimiento de un escenario mundial más multipolar, pero con la desventaja de una crisis aguda de los organismos multilaterales; el clima de incertidumbre mundial, en el cual las especulaciones (y también las esperanzas, que el tiempo se encargará de calibrar en su justa medida) tras el triunfo de Barack Obama conviven con los giros imprevistos de una Rusia refortalecida, una Unión Europea (UE) en recesión y las incógnitas del rumbo que seguirán China y las otras economías de Asia; el hecho de que, pese a los anuncios, la Ronda de Doha se resiste a morir, lo que enlentece y condiciona otras negociaciones internacionales relevantes para la región²; los importantes cambios que se producen en distintas áreas de las relaciones internacionales; entre otros muchos factores.

Se podría seguir con una larga lista de procesos y acontecimientos similares, pero todos ellos convergerían en el mismo punto: la renovación radical de los desafíos globales impone una necesidad de reinserción internacional potente de la región y de sus países en el nuevo orden global. Es en ese contexto en el que hay que analizar el impacto de los avatares de los procesos nacionales en los países sudamericanos, así como las múltiples propuestas de integración y concertación política que conviven en el continente, con sus distintos formatos y alcances institucionales, ideológicos, comerciales y productivos.

La situación de los procesos de integración actualmente en curso en América del Sur no puede descontextualizarse de lo acontecido durante el último tiempo en la política regional. En primer lugar, tomando como ejemplo privilegiado lo ocurrido en el seno del Mercosur, es evidente que resulta infértil aferrarse al espejismo de la afinidad ideológica entre los gobiernos como motor de una transformación positiva de los procesos de integración. Para profundizar este punto, hay que problematizar primero si realmente ha habido un giro a la izquierda en la región y, en caso de aceptarlo, analizar con rigor cuáles son los límites y alcances en materia de políticas específicas (indagando, por ejemplo, en las diferencias entre izquierdas clásicas, «progresismos», movimientos nacional-populares, etc.). Asimismo, es necesario advertir que el advenimiento de esos nuevos gobiernos ha promovido directa o indirectamente, o al menos ha coincidido con, el retorno de intereses sectoriales, nacionalistas y políticos, la mayoría de los cuales no parece proclive a apuestas –y, sobre todo, a sacrificios– integracionistas. En todo caso, resulta claro que los procesos de integración no se consolidan desde las afinidades ideológicas de los gobiernos, sino que requieren construcciones institucionales entre diferentes, inherentes a una integración entre Estados democráticos.

Otra nota insoslayable del panorama regional es la persistencia de situaciones de inestabilidad política, la continuidad de la crisis de los partidos y de las formas

2. Es clave la vinculación del resultado final de Doha con la posibilidad de generar avances efectivos en la negociación de acuerdos de asociación entre los bloques y países latinoamericanos con la UE.



© Nueva Sociedad / Sciannamea 2009

Sciannamea es un ilustrador argentino, egresado de la Universidad de Buenos Aires (UBA), donde actualmente ejerce la docencia. Trabajó en varios estudios de diseño gráfico y *motion graphics* y actualmente se desempeña como ilustrador *freelance*. Páginas web: <www.flickr.com/je_ne_sais_pas> y <www.coroflot.com/socatoa>.

de la representación (junto con el auge del movimientismo, la personalización de la política, el desprestigio de los Parlamentos, etc.), y la consolidación de fuertes cambios en los mapas de movimientos y actores sociales. A este cuadro político conflictivo y cambiante debe sumársele la persistencia de desigualdades sociales inadmisibles, pese a que, desde hace por lo menos un lustro, la región ostenta niveles de crecimiento muy alto. En un marco que combina inseguridad interna con conflictos emergentes de diversa índole, con países que realizan fuertes gastos en armamentos y con una renovada presencia militar de Estados Unidos (sobre todo desde la reactivación de la iv Flota), América Latina, América del Sur y el propio Mercosur observan cómo se multiplican los signos de su relativa marginalidad en el contexto internacional. Véanse a este respecto los indicadores sobre porcentajes de comercio mundial, PIB y flujos financieros, y se advertirá con claridad esa situación. Sin embargo, en cuestiones como la capacidad para la producción de alimentos o la posesión de recursos naturales estratégicos (en particular hídricos y energéticos), la situación es muy diferente.

■ Los procesos de integración: un balance incierto

Con el telón de fondo de ese panorama político, la situación de los procesos de integración, no solo en América del Sur sino en general en América Latina, provoca una sensación de desencanto o, cuanto menos, de incertidumbre. Obsérvese a este respecto la evolución de algunos procesos. La Comunidad Andina de Naciones (CAN) oscila entre una lenta agonía y la posibilidad de reposicionar-

La situación de los procesos de integración, no solo en América del Sur sino en general en América Latina, provoca una sensación de desencanto o, cuanto menos, de incertidumbre ■

se gracias a una flexibilización que admita avances a dos velocidades³. Chile, por su parte, busca perfilarse, cada vez con menos chances, como la usina del proyecto de una «Liga del Pacífico», con proyección privilegiada hacia Asia y EEUU, al tiempo que intenta (de manera más realista y pragmática) asociarse con Brasil

en el impulso de la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur). Más al Norte, el Sistema de la Integración Centroamericana (sica) y la Comunidad del Caribe (Caricom), más allá de las diferencias entre sus miembros, consolidan su inserción plena en la órbita norteamericana, al igual que México. Pero esta

3. Tal parece ser la vía posible para mantener vivo el bloque ante la manifiesta divergencia entre Ecuador y Bolivia frente a Colombia y Perú, sobre todo en temas como los TLC con EEUU o los Acuerdos de Asociación (por lo menos en relación con el componente comercial) con la UE. La previsible aceptación de una flexibilidad que permita la coexistencia de posicionamientos internacionales tan diferentes parece ser hoy la fórmula más adecuada para evitar el estallido de la CAN.

América Latina tan cercana a la influencia de EEUU comienza a sentir las duras consecuencias de una recesión norteamericana de duración incierta⁴.

Con la acelerada –pero todavía no resuelta en forma efectiva– decisión de sumar a Venezuela como socio pleno, el Mercosur se expande aunque sin una profundización consistente, postergando una y otra vez la concreción de los objetivos centrales de su agenda y su anunciado, ya hasta el hartazgo, «relanzamiento». Pese al fracaso del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) debido a la postura asumida por los países del Mercosur y Venezuela en la Cumbre de Mar del Plata de 2005, la presencia de EEUU en la región parece haberse consolidado mediante la firma de TLC⁵. La Unasur, piedra angular del proyecto continental de Itamaraty, pese a algunos aciertos iniciales y a sus potencialidades en algunas áreas⁶, no parece terminar de definir con claridad sus objetivos políticos y económicos.

Asimismo, se reactualiza una puja sorda en procura de posicionamientos de liderazgo y articulación de ejes: Brasil *vs.* México; el «factor Venezuela» y su proyecto bolivariano personalizado en la figura de Hugo Chávez; el eje ideológico Bolivia-Cuba-Ecuador-Nicaragua-Venezuela en el proyecto Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA); el eje Brasilia-Buenos Aires-Caracas; la proyectada e incierta Liga del Pacífico, etc. América Latina, en especial a través de su protagonismo en el G-20 plus o de alguno de sus países (Brasil, México y Argentina) en el G-20 financiero, no termina de resignificar su necesario rol contestatario ante los poderosos del mundo (como en Cancún o en Lima) a través del impulso de acuerdos positivos (en particular, luego del reiterado fracaso de la Ronda de Doha). Si bien es cada vez más cierto que Brasil se está convirtiendo en un jugador global, también es verdad que su soporte regional, necesario para la afirmación de su protagonismo mundial, es poco consistente. En suma, desencanto o incertidumbre parecen ser, más allá de las apuestas en juego, las definiciones más pertinentes.

4. Obsérvese el impacto en México, con más de 85% de sus exportaciones destinadas al mercado de EEUU y con más de 10 millones de migrantes en ese país. En su campaña electoral, Barack Obama habló de la reformulación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), así como del Tratado de Libre Comercio de EEUU, Centroamérica y República Dominicana (TLCAC-RD), lo que generará consecuencias muy duras en la región. Ya en estos momentos existen evidencias de un descenso de las remesas, lo que sin duda conmoverá las economías de estos países.

5. Esto comenzó a cambiar tras las elecciones legislativas norteamericanas de noviembre de 2006, en las que el Partido Demócrata, con sus conocidas tendencias proteccionistas, obtuvo mayoría en ambas Cámaras. La situación se ha profundizado luego del triunfo de Obama y de la ampliación de la mayoría demócrata en el Congreso.

6. De esa manera puede calificarse la eficaz intervención de la Unasur, impulsada inicialmente por Chile y luego respaldada por Brasil y el resto de los países, en ocasión del recrudecimiento de la crisis boliviana. La Unasur, que sucedió con increíble celeridad al malogrado y efímero intento de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), parece haberse orientado a objetivos específicos, como la concertación política, los proyectos de infraestructura y de articulación energética y el más controversial tema del llamado Consejo de Defensa.

■ ¿Convergen los países sudamericanos en sus políticas exteriores?

Otra forma de perfilar un panorama de los procesos de integración y concertación en América del Sur consiste en interrogarse acerca de la convergencia o no de las políticas exteriores de los gobiernos. ¿Hay evidencias sólidas de visiones estratégicas convergentes? A nuestro juicio, cabe señalar fuertes dudas al respecto. Los llamados «partidos progresistas» han resultado mucho más integracionistas en la oposición que en el gobierno. La prioridad siguen siendo los intereses de los Estados nacionales, lo que pone de manifiesto fuertes recelos entre los gobiernos en torno de apuestas de construcción de instituciones integracionistas o de articulación de políticas públicas. Los procesos de integración vigentes muestran dificultades visibles para abordar de manera conjunta su agenda externa, con particular perjuicio para los países pequeños. Al mismo tiempo, crecen las tentaciones de explorar acuerdos bilaterales con el Norte. Entre las visiones hegemónicas y provincianas, entre regionalismos mesiánicos y personalistas y pragmatismos tácticos sin estrategia, no hay acuerdos claros. Como prueba de esto, podría citarse la presencia exótica y creciente de Irán en la agenda de varios países de la región, de la mano de una iniciativa muy fuerte de Chávez, que también incluye asociaciones con Rusia y hasta con Corea del Norte. En suma, todo esto pone en evidencia la dificultad para alcanzar estrategias comunes de política exterior.

El cambio en la fragmentación es uno de los rasgos definitorios de la actualidad de la región ■

Aun con las limitaciones de una mirada global sobre un continente tan fragmentado como el latinoamericano, una hipótesis central podría apuntar a que el *cambio en la fragmentación* es uno de los rasgos definitorios de la actualidad de la región. Ese signo condiciona el avance de los procesos de integración y concertación política y se refleja en las estrategias de inserción internacional de los países sudamericanos.

Es difícil, por supuesto, llegar a una síntesis de las convergencias y divergencias entre los procesos políticos de cada país y su impacto sobre el rumbo de las experiencias de integración regional en curso. Pese a ello, nuestra visión apunta a destacar esa señal general de un horizonte de incertidumbre. En efecto, si resulta poco convincente la visión de quienes niegan la existencia de un cambio político de envergadura en el continente, también lo es la de aquellos que infieren un rumbo claro. En verdad, como vimos, son muchas las preguntas que se agolpan en torno del posible derrotero político de muchos países de la región, como para responderlas con la referencia genérica a una tendencia uniforme y de perfiles claros y determinados.

Para citar solo algunas de esas preguntas difíciles que no admiten respuestas fáciles ni atajos perezosos: ¿qué pasará en Cuba en los próximos años? ¿Cuál será el impacto de esa evolución en Centroamérica y en el resto del continente? ¿Cuál es el futuro del proyecto bolivariano y de Venezuela, incluso más allá de Chávez? ¿La Colombia de Álvaro Uribe encontrará finalmente una paz viable y una democracia respetuosa de los derechos humanos tras décadas de violencia? ¿El otro camino encarnado por Perú y Colombia, en cuanto a sus estrategias de inserción internacional con EEUU y la UE, terminará afirmándose, o se verá desbordado por la crisis actual? ¿Cómo dirimirá Ecuador las reformas y los cambios encarnados por Rafael Correa? ¿Cuál es el futuro de la Concertación y del «modelo chileno» tras cuatro gobiernos sucesivos y algunos evidentes signos de agotamiento? ¿Cómo se desarrollará el tramo final del segundo gobierno de Lula, y qué vendrá después? ¿Se confirmará el sentido común de que a la Argentina solo la puede gobernar el peronismo? ¿Habrà una «era progresista» en Uruguay? ¿Qué pasará con la singular experiencia de Evo Morales en una Bolivia conflictiva y polarizada? ¿El gobierno de Fernando Lugo abrirá una nueva era democrática en Paraguay? Y, más allá de los Estados, ¿cuál será el destino de los diferentes proyectos regionales? ¿Abarcarán a América del Sur, a América Latina, a Iberoamérica o incluso a toda América, tras el avance de los TLC o de una poco probable iniciativa continental por parte del nuevo gobierno de Obama? ¿O acaso predominarán formatos flexibles de regionalismo abierto que habiliten membresías y compromisos múltiples y cada vez más laxos entre los países?

Demasiadas preguntas para afirmaciones tajantes. De allí que cualquier visión panorámica que se intente sobre el curso político futuro de América Latina en general –y de América del Sur en particular– debe contemplar la incertidumbre como clave para un camino analítico fecundo.

■ Desafíos para una integración eficaz

Una política exterior eficaz, en especial en América del Sur y en el Cono Sur, difícilmente pueda eludir la necesidad de asumir los dilemas de la inserción internacional desde perspectivas de bloques regionales, que refuercen la auténtica soberanía nacional sin recurrir a los gastados enfoques soberanistas o de nacionalismos aislacionistas de viejo cuño. La inserción plena en un mundo de bloques y la efectivización de los escenarios multipolares que permitan enfrentar la ruinosa tentación de los hegemonismos hoy en declive, solo podrán construirse desde un afianzamiento real –y no meramente retórico– de los procesos de integración.

Para defender de manera efectiva un concepto moderno de soberanía hay que incorporar la idea de que todo proceso de integración supone algún nivel de

asociación política con los miembros de un bloque, que consienten su pertenencia a él desde un programa conjunto de inserción internacional. Sin embargo, una mirada atenta sobre los actuales procesos demuestra la necesidad imperiosa de aprendizajes y exigencias. En ese sentido, los giros experimentados por los procesos de integración actualmente en curso en América del Sur no pueden descontextualizarse de lo acontecido durante el último tiempo en el panorama político regional descripto anteriormente.

En el análisis del caso del Mercosur, cabe formular una serie de interrogantes a modo de interpelación radical, en los umbrales de la «mayoría de edad» de ese bloque regional⁷. Algunos de ellos se reseñan a continuación:

- ¿Qué posibilidades reales existen para renovar un acuerdo consistente y operativo que permita una reformulación seria del pacto integracionista del Mercosur en el seno de los Estados partes, involucrando no solo a sus actuales gobiernos sino al conjunto de los sistemas políticos y a los principales actores sociales?
- ¿Es posible elaborar una agenda de acuerdos sobre puntos específicos, tales como asimetrías, coordinación macroeconómica o armonización arancelaria, con los actuales sistemas políticos de los Estados que integran el bloque? ¿O, como parece, se han erosionado ciertos consensos fundamentales en torno del Mercosur y su futuro?
- ¿Cuánto han avanzado los niveles de conectividad eficaz e innovadora entre el sector público y el sector privado como parte de la agenda de la inserción internacional del bloque?
- ¿Los países pequeños del bloque, Paraguay y Uruguay, han procesado los importantes cambios que imponen los procesos históricos de las últimas décadas en las formas de relacionamiento con sus dos grandes vecinos? ¿Qué tipo de acciones concretas podrían impulsarse para coadyuvar a superar progresivamente el conflicto entre Uruguay y Argentina por las papeleras y lograr una nueva interlocución de Paraguay con Brasil a propósito de Itaipú?
- ¿Cuál es la forma más equilibrada de articulación de las tendencias a la ampliación, la profundización y la flexibilización que han dominado el itinerario del Mercosur en los últimos años? ¿Solo a través de una flexibilización que minimice los compromisos entre los socios se puede atender debidamente los legítimos reclamos de Paraguay y Uruguay? ¿Puede prosperar la ampliación sin una profundización previa? ¿Y qué significa hoy profundizar el Mercosur?
- ¿Se está haciendo un análisis ponderado de los cruces entre las políticas nacionales de los países y la evolución del Mercosur como bloque?

7. En efecto, el 26 de marzo de 2009 se cumplirán 18 años de la firma del Tratado de Asunción de 1991, por el cual se formalizó el nacimiento del Mercosur.

- ¿Cuáles son –y cuáles deberían ser– los límites, alcances y niveles de convergencia en las estrategias integracionistas, bilaterales y multilaterales, de cada uno de los Estados partes?

- ¿Cuál podría ser un Plan B de inserción internacional para los países pequeños del bloque frente a la relación privilegiada (y a menudo excluyente) entre Argentina y Brasil? ¿Qué pasos implicaría una estrategia en esa dirección, cuáles serían sus fundamentos y qué cálculos la justificarían? ¿Se han medido de alguna manera las consecuencias que podría generar en Uruguay y Paraguay una salida del bloque, ya sea desde la hipótesis poco probable del abandono o en la perspectiva más gradualista del cambio en la calidad de la integración, pasando de miembros plenos a asociados? ¿La alternativa es un TLC en su formato clásico con EEUU o cualquier acuerdo de asociación con la UE? ¿Es viable y deseable para Uruguay un camino a la chilena?

- De mantenerse sin cambios sustantivos las actuales condiciones, sin duda deficitarias, del proceso de integración, ¿cuáles son, para Uruguay y Paraguay, los límites y alcances de la estrategia de combinar de la forma más rigurosa posible el regionalismo abierto con el bilateralismo múltiple?

- ¿Cuáles son hoy la «agenda corta» y la «agenda larga» de la integración regional? ¿Cuáles son las definiciones últimas y compartidas en los gobiernos del bloque sobre temas no estrictamente comerciales, como la reforma institucional del Mercosur, las asimetrías, la complementación productiva, la articulación de políticas públicas regionales, la convergencia cambiaria, la agenda externa común y el desarrollo social?

- ¿Se ha avanzado de manera efectiva en la concreción de instrumentos de gobernanza regional dentro del Mercosur, articulando los formatos institucionales de la integración con las dimensiones territoriales, sociales y culturales? ¿Qué significa la idea de un «Mercosur social» en cuanto al involucramiento y la participación de actores de nuevo tipo? ¿Existe en verdad seguridad jurídica y resolución ágil y consistente de contenciosos dentro del Mercosur?

- Hay quienes sostienen que hace tiempo que el Mercosur requiere un sinceramiento y que ello implica rediscutir a fondo, y sin concesiones, el modelo de integración. Pero ¿supone esto renovar el debate entre la viabilidad de la unión aduanera y una opción más flexible –una zona de libre comercio–, junto con la complementación de las políticas regionales?

**Hay quienes sostienen
que el Mercosur requiere
un sinceramiento y que
ello implica rediscutir a fondo
el modelo de integración ■**

Esta lista, por cierto no exhaustiva, incluye algunos de los obstáculos concretos que enfrentan no solo el Mercosur, sino también otros procesos de integración

**Los políticos sudamericanos
cotizan electoralmente en sus
respectivos países, y muchas
veces deben lidiar con electorados
poco sintonizados con las
demandas integracionistas ■**

regional o concertación política en América del Sur. Sobre todos y cada uno de estos puntos, los debates resultan tan extensos como intensos y configuran en muchos casos el núcleo central de las agendas políticas de los procesos electorales nacionales. Y no debe olvidarse

que los políticos sudamericanos, más allá de sus ideas y anhelos respecto a la integración regional, cotizan electoralmente en sus respectivos países, y muchas veces deben lidiar con electorados poco sintonizados –cuando no enfrentados– con las demandas y tópicos de los repertorios integracionistas. Si lo que en verdad se necesita son apuestas valientes y de proyección estratégica, estas circunstancias no ayudan tampoco a avanzar en una dirección favorable.

■ La agenda externa común y las negociaciones entre la UE y América Latina

El análisis de la evolución de la agenda externa común de los procesos de integración en América Latina es una forma de ponderar los alcances y límites de los bloques. En ese sentido, una evaluación, aunque sea sumaria, acerca del estado de las negociaciones entre América Latina y el Caribe y la UE resulta especialmente útil. Como punto de partida habría que tomar la nueva estrategia aprobada por la UE en la Cumbre de Essen de 1994, de la que ya han pasado casi 15 años, sin los resultados esperados. Las pautas consensuadas en aquella oportunidad apuntaban a una alianza más profunda entre ambos bloques en procura de un contexto internacional multipolar, estrategia luego refrendada en la I Cumbre UE-América Latina realizada en Río de Janeiro en 1999. Ambos bloques reconocían el escenario internacional crecientemente multipolar como una oportunidad propicia para la profundización de sus relaciones. Debe advertirse que esa base ya no existe y que esta perspectiva de relación birregional quedó afectada por una larga década de hegemonismo de pretensión unipolar por parte de EEUU, por el empantanamiento de las negociaciones multilaterales, por los cambios operados en ambos bloques y por la crisis financiera internacional.

La fragmentación actual del concepto y de las prácticas regionalistas en América Latina afectaron negativamente las relaciones con la UE. Esa multiplicidad de apuestas, lejos de reforzar la posición negociadora del continente, no ha hecho más que debilitarla. A ello se han sumado los avatares de la iniciativa hemisférica de EEUU, el ALCA, durante el gobierno de George W. Bush. Tampoco ha ayudado a la activación de las negociaciones birregionales la constatación de que en América Latina persisten la inestabilidad política, la pobreza y una

conflictividad multidimensional (tanto dentro de cada uno de los países como en clave binacional, en algunas fronteras calientes) cargada de violencia. Finalmente, la idea de cooperar entre bloques para ganar poder de negociación ante terceros, si bien ha tenido un hito con la concreción de la iniciativa del G-20 plus liderado por Brasil, no ha terminado de perfilarse ni ha avanzado en el logro de acuerdos positivos.

En suma, las tres lógicas originarias de aquel acuerdo estratégico firmado entre la UE y América Latina y el Caribe en 1994 parecen haberse debilitado. La *lógica de la integración* enfrenta múltiples obstáculos, entre los cuales puede identificarse como uno de los más negativos la falta de voluntad política de los bloques latinoamericanos –y en especial del Mercosur– para avanzar en diseños institucionales sobre la base de una supranacionalidad realista, lo que sin duda hubiera facilitado las negociaciones. La *lógica económica* tampoco ha logrado seguir avanzando ya que, si bien entre 1992 y 1997 América Latina recibió más capital europeo que en cualquier otro momento del siglo xx, la situación varió en los años siguientes, en algunos casos dramáticamente, de la mano de la fuerte crisis económica de los países del Mercosur, sin que los progresos del último lustro hayan podido recuperar plenamente la situación precedente. La tercera lógica, la *lógica política*, también se ha deteriorado, entre una Europa que no quiere interpelar o provocar de modo directo al hegemonismo norteamericano y que a lo sumo –como en sus iniciativas con el Mercosur– actúa reactivamente: cuando EEUU avanza, lo mismo hace la UE, aunque un poco más tarde. En los foros multilaterales, como la Organización Mundial del Comercio (OMC), la UE no abandona un formato rígido de alianza básica con EEUU.

Sin embargo, pese a la persistencia y, en algunos casos, a la profundización de estos y otros problemas, algunos factores siguen pesando en favor de una alianza birregional: la singularidad de los vínculos históricos entre Europa y América Latina; el hecho de que la UE siga siendo un socio comercial y una fuente de inversiones muy importante para el continente en general y para la región mercosureña en particular; el hecho de que, si bien la UE es más importante para América Latina que viceversa, también pesan las amenazas de la no cooperación (incremento de la inmigración, narcotráfico, giro hacia EEUU en política internacional, etc.); y, finalmente, el objetivo común de contestar el hegemonismo estadounidense y apostar a un multilateralismo fortalecido.

A ello se suma una suerte de ruptura o de renovación de las agendas de los bloques que, pese a lo ocurrido recientemente (Cumbre de Lima, Directiva de Retorno, confrontación en la OMC), podría configurar un escenario propicio para una alianza de nuevo tipo, sustentada en apuestas más audaces: ante el

rechazo de EEUU, convertido casi en dogma, a aceptar compromisos multilaterales, la UE y América Latina, con el Mercosur a la cabeza, podrían (tal vez deberían) explorar acuerdos inéditos en relación con los nuevos temas globales: medio ambiente, cambio climático, derechos humanos, cohesión social, etc. Esto implicaría buscar posturas más flexibles frente a problemas siempre conflictivos, como el de los subsidios agrícolas, el tratamiento de la deuda, la modificación de la arquitectura financiera internacional, la llamada «Agenda Singapur» y, en especial, la cuestión de la propiedad intelectual. En principio, y a la luz de lo ocurrido en los últimos tiempos, las reflexiones anteriores pueden parecer una apuesta poco realista. Sin embargo, un examen riguroso del contexto internacional y de sus retos provee fuertes argumentos a su favor en términos de una racionalidad estratégica compartida.

Por cierto, existen evidencias acerca de que no necesariamente América Latina y el Caribe seguirán siendo, como hasta ahora, objetivos importantes para la agenda internacional de la UE. También es cierto que existen otros factores conflictivos, como los que derivan de la ampliación de la UE (en muchas áreas resulta más difícil negociar concesiones con la Europa de los 27 que con la

Uno de los aspectos que más complica la negociación birregional es la asimetría entre una UE afiatada y una América Latina dispersa y heterogénea ■

de los 15). Sin embargo, no cabe duda de que uno de los aspectos que más complica la negociación birregional es, como ya se señaló, la debilidad de los formatos integracionistas latinoamericanos y, como consecuencia de ello, la

asimetría entre una UE afiatada y una América Latina dispersa y heterogénea. Las dificultades recientes en las negociaciones con la CAN y la dispensa para que países como Colombia y Perú avancen en negociaciones bilaterales con la UE en temas comerciales constituyen una buena prueba de lo que señalamos. En el Mercosur, como lo revela la división en la postura de sus integrantes en la Ronda de Doha, parece perfilarse una situación similar.

De todos modos, con el telón de fondo de la crisis financiera internacional, en base al gran proyecto de una globalización menos excluyente y más multipolar, y desde una ponderación más madura acerca de sus intereses y posibilidades, Europa y América Latina podrían encontrar estímulos para avanzar en diversos aspectos. Entre estos estímulos podemos señalar:

- La mayor confianza que puede surgir de esa emergente sociedad global total y sus redes (en donde la cultura y sus vectores juegan un rol favorable para

la profundización de los vínculos), sin abandonar por cierto la primacía de las articulaciones intergubernamentales.

- La constatación común, por procesos diversos pero vividos *in situ* por ambos bloques, de los crecientes problemas de viabilidad del nuevo capitalismo y de sus soportes ideológicos.

- La relevancia histórica y estratégica que adquiriría hoy un acuerdo en defensa del multilateralismo y de la plena vigencia del derecho internacional.

- La posibilidad, también estratégica, de articular, como alternativa a las políticas estadounidenses de los últimos años, estrategias integrales de seguridad y de lucha contra el terrorismo, sin la militarización excluyente y catastrófica (con resultados concretos en Europa) de las opciones dominantes hasta la actualidad.

- La trascendencia de llegar a acuerdos sólidos para la reformulación de las instituciones internacionales.

- La necesidad de construir bases firmes de apoyo que permitan encarar acciones proactivas contra los avances, cada vez más dramáticos y peligrosos, de la marginación de sociedades y culturas menguadas y asediadas, con sus consecuencias en el muy sensible tema de las migraciones internacionales.

No cabe duda de que lo ocurrido en las últimas cumbres no permite un gran optimismo. Sin embargo, persisten procesos y factores que contribuyen a la perspectiva de acercar a América Latina en general –y al Mercosur en particular– a la UE. En este contexto, Chile es el país que más ha avanzado: ha firmado ya un TLC con la UE y mantiene otros vínculos permanentes y auspiciosos. Pero sería un grave error postular la experiencia chilena como un modelo que el resto de los países latinoamericanos debería copiar. Y también sería una equivocación de la UE suponer que sus interlocutores latinoamericanos negociarían del mismo modo que Chile. Estos atajos llevarían a la frustración de un nuevo callejón sin salida. Advertirlo desde ahora es un imperativo estratégico.

■ Los rumores sobre las eventuales alternativas bilaterales de Brasil

Parece evidente que el Mercosur debería retomar con vigor la búsqueda de acuerdos con otros países y bloques fuera de la región. Sus logros en esta dirección son realmente muy pobres: apenas un acuerdo con Israel en 18 años de vida del bloque. El escaso dinamismo y los pobres logros en la agenda externa del bloque impulsan a sus socios (en especial a los más pequeños, pero no solo a ellos) a intentar acuerdos por la siempre riesgosa (y tentadora) vía bilateral. En un escenario en el que los rumores sobre apuestas bilaterales convergen con las dificultades del Mercosur para asumir una postura común

en los escenarios de negociación internacional, las versiones sobre la posibilidad de un movimiento fuerte de Brasil en esa dirección comienzan a multiplicarse. En un artículo de Silvia Naishtat en el influyente diario argentino *Clarín*, se señalaba:

Desde que existe, la Unión Europea cocinó todo tipo de acuerdos. Pero algo pasa con el Mercosur. Después de una negociación que ya lleva 12 años aún no puede cerrar el trato. Sin embargo, en Bruselas no se dan por vencidos y en diciembre firmarán un ambicioso protocolo. La novedad es que será solo con Brasil. Lo que se estaba armando con el Mercosur era considerado emblemático ya que se trata de establecer una zona de integración política, comercial y de cooperación entre dos bloques económicos. Básicamente permitía acceder al codiciado mercado europeo. Además, tenía un significativo contenido político ya que la región se considera bajo el ala de influencia de EEUU. Se barajaron varios tipos de recetas pero todo terminó en fracaso. Fuentes de la cancillería francesa, que hoy ejerce la presidencia de la Unión Europea, lo atribuyen a que el Mercosur no tiene instituciones y posee varias voces. Lo cierto es que Brasil se convirtió en el gran referente y pese a la crisis que lo sacude firmará un acuerdo con la Unión Europea en el que por ahora se excluye la parte comercial pero se incluye la cooperación. Para la Argentina es un sacudón. Después de los países del Mercosur, a los que se destina el 22% de las exportaciones, la Unión Europea es el segundo en importancia con el 20%. En París reprochan la posición de Buenos Aires en la Ronda de Doha de la Organización Mundial de Comercio. El gobierno de Cristina Kirchner «prefirió proteger a su industria. Brasil, con un sector industrial más desarrollado, se alió con Europa en la negociación», señalaron. Por lo visto, tendrá su premio. «Brasil busca ser un actor global, no es considerado uno más en la lista», dijo Olivier Dabene, del Instituto de Estudios Políticos de París. Gerald Martin, de la Cancillería gala, intentó bajar decibeles y habló de acuerdos vigentes como el que refuerza las estadísticas del bloque, curiosamente a cargo de la Argentina.⁸

Pese a que los desmentidos sobre este tipo de anuncios también se suceden, y a pesar de que algunas informaciones se orientan en un sentido absolutamente opuesto, lo cierto es que de un análisis objetivo de la coyuntura no podría descartarse la eventualidad de una iniciativa de este tipo que, de confirmarse, resultaría devastadora para el Mercosur. Sería al menos ingenuo no advertir que existen razones para que diferentes actores, tanto en la UE como en Brasil, piensen en este tipo de estrategias. Sin embargo, las declaraciones oficiales de los gobiernos lo niegan. En un extenso reportaje publicado también en *Clarín*, Lula fue consultado sobre las versiones que indicaban que, luego de las últimas reuniones de la Ronda de Doha, Brasil había optado por «jugar en solitario» en la escena internacional. El presidente lo desmintió de forma tajante:

8. Silvia Naishtat: «Brasil, el socio elegido por París y Bruselas. Cae el acuerdo entre Europa y el Mercosur» en *Clarín*, Buenos Aires, 8/10/2008.

No existe esta posibilidad. Primero porque personalmente creo, trabajo y apuesto a la integración de América del Sur y con más empeño todavía en el fortalecimiento del Mercosur (...). Segundo, como dije en el seminario que se hizo en Buenos Aires, es muy importante que Brasil y Argentina no se miren como competidores, sino como socios. (...) En función de esa realidad, Brasil tiene conciencia del papel que juega en la Ronda de Doha y de cómo combinar eso con la cooperación con Argentina para su recuperación industrial. Por eso, no existe ninguna hipótesis ni posibilidad de que Brasil se juegue solo. Brasil tiene claridad que su relación con Argentina, cuanto más armónica y más productiva sea, más contribuirá para fortalecer el Mercosur y la integración sudamericana. (...) No debemos ver, en nuestras divergencias, situaciones de conflicto, sino situaciones de diferencias; diferencias económicas y de potencial industrial. Veamos, cuando Brasil estuvo dispuesto en la Ronda de Doha a realizar un acuerdo con los términos negociados para agricultura y productos industriales, es porque el país estaba dispuesto a realizar, en el ámbito del Mercosur, las compensaciones que exigiera Argentina para no tener problemas. (...) Ocurre que Brasil trabajó todo el tiempo teniendo en cuenta que Doha debería tener un instrumento: favorecer a los más pobres del mundo, que dependen casi exclusivamente de la agricultura y con un mercado europeo prácticamente cerrado para ellos. Lo que nosotros queríamos es que ese mercado se abriese un poco.⁹

Las versiones periodísticas confirman la incertidumbre y las opiniones encontradas en los medios diplomáticos y académicos. El semanario uruguayo *Búsqueda*, por ejemplo, publicaba la siguiente información de su enviado especial a Bruselas:

La Unión Europea (UE) tiene un alto «interés político y económico» en cerrar «un acuerdo birregional equilibrado y amplio» con el Mercosur, porque pese al estancamiento de este último, se lo considera un proceso de integración «exitoso» y con potencial de crecimiento, dijo a *Búsqueda* Ángel Carro Castrillo, director general de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea y jefe de la Unidad Mercosur y Chile de ese organismo, durante una reunión con periodistas de América del Sur que tuvo lugar en Bruselas el viernes 3. (...) El fracaso de la Ronda de Doha, la crisis financiera mundial y el comienzo de un periodo de recesión en Europa parecen haber acicateado a la burocracia de Bruselas en la búsqueda de ampliar los mercados y desempolvar la dilatada negociación con el Mercosur, que hasta el momento se mantenía en el congelador y va rumbo a cumplir una década. «Ahora hay más razones económicas que antes, porque podemos superar el percalaje juntos», confió una fuente de la «capital» de Europa.¹⁰

Más allá de las versiones, lo cierto es que el fracaso en las negociaciones entre los bloques de América Latina –en especial del Mercosur– y otros países o

9. Marcelo Cantelmi, Ricardo Kirschbaum, Eleonora Gosman: «Lula, en exclusiva con *Clarín*: 'No existe ninguna hipótesis de que Brasil se juegue solo'» en *Clarín*, Buenos Aires, 7/9/2008.

10. «Crisis global y fracaso de Doha reavivaron interés de Unión Europea en un acuerdo político y comercial con el Mercosur» en *Búsqueda*, Montevideo, 9/10/2008, p. 7.

bloques extra-zona consolida la tentación del bilateralismo, con el menoscabo de la estrategia de negociación birregional defendida por la UE como parte de su postura prointegracionista. En esa misma línea de privilegiar los procesos de integración como centros estratégicos de negociación de la agenda internacional, la utilización de procedimientos y estrategias que la UE ha incluido en su propio proceso de integración –el reconocimiento de las asimetrías, el tratamiento preferencial de las economías pequeñas, la participación social y la transparencia– contribuiría al éxito de una negociación birregional. Pero resulta bastante obvio que no se puede exigir comportamientos virtuosos y sensatos a la UE cuando en América Latina priman la fragmentación, la dispersión y hasta la perplejidad en relación con las prioridades y objetivos centrales.

■ Razones e incertidumbre

Hace algunos años, las expectativas y el fervor integracionista en la región, en especial en el Mercosur, alentaban especulaciones y pronósticos mucho más auspiciosos que los actuales. Pensemos, por ejemplo, en los anuncios y proyectos que siguieron a la crisis de 2001-2002 en el Cono Sur. Desde entonces hasta hoy, el contexto ha cambiado dramáticamente. Sin embargo, pese a las circunstancias vividas y a aquellas que están en curso, los costos de «salirse» de la región siguen siendo mucho mayores. Más allá de los discursos, no es sensato sostener hoy que las opciones «por la región» o «por el mundo» son dicotómicas. Los países latinoamericanos no pueden implementar estrategias confiables de inserción en el mundo sin considerar a la región y, menos aún, contra la región. Pero ¿cómo se resuelve, de la mejor manera y con la urgencia que exigen las demandas de las sociedades, ese cúmulo vastísimo de obstáculos y disonancias que tanto afectan los procesos de integración en América del Sur?

Ese interrogante, que tal vez sea la clave de toda estrategia de inserción internacional para los países sudamericanos, requiere de una definición política. La integración no puede presentarse como una consecuencia natural de la coyuntura, de la geografía, de la historia, de la economía o del comercio. El diseño de una política exterior –y las prácticas y estrategias de integración regional y de inserción internacional que constituyen su núcleo– no puede resolverse desde esos ojos de cerradura. Se requieren definiciones políticas consistentes, legítimas desde sus procedimientos de decisión, formuladas como clave transversal de visiones estratégicas de desarrollo y competitividad. Esa es –creemos– la vía más adecuada para los países sudamericanos en procura de encontrar un lugar dinámico en un mundo cada vez más complejo e incierto. □