

Los fantasmas de la integración regional

EDUARDO GUDYNAS

La integración regional se encuentra en crisis. Además de los clásicos factores globales, también están operando divergencias regionales y la persistencia de estrategias económicas que alimentan la competencia e inhiben coordinaciones más profundas. Distintos fantasmas, como la apelación a la jerarquía y la imposición, el bilateralismo, una izquierda todavía desorientada y una vieja idea de soberanía que impide proyectos políticos comunes. El camino para resolver estas dificultades comienza por enfrentar estos fantasmas, donde la autonomía aparece como un concepto central para ensayar una estrategia de desarrollo alternativa que incluya un nuevo programa de integración regional.

La situación actual de la integración regional en América Latina desencadena las más variadas interpretaciones. Por un lado hay analistas que consideran que nos encontramos frente al florecimiento de un nuevo proceso de vinculación, en especial entre naciones sudamericanas, mientras que otros anuncian la muerte de los grandes esquemas de integración. Más allá de los titulares de la prensa, las declaraciones de los gobiernos también oscilan entre la promesa del renacimiento de la unidad regional a las advertencias sobre traiciones al espíritu latinoamericano. La sucesión de acontecimientos regionales, que a veces adquiere un ritmo de vértigo, complica todavía más las interpretaciones.

Frente a esta diversidad de opiniones es necesario un abordaje no solo más profundo sino más desapasionado. En este breve ensayo se hace ese intento, desde la perspectiva de la sociedad civil y apuntando hacia una estrategia de desarrollo sostenible con objetivos sociales y ecológicos. Se

Eduardo Gudynas es investigador en D3E (Desarrollo, Economía, Ecología, Equidad – América Latina) / CLAES (Centro Latino Americano de Ecología Social), Casilla de Correo 13125, Montevideo 11700, Uruguay. www.integracionsur.com

repara la situación actual, especialmente en América del Sur, enfocándose particularmente las tensiones internas, y se dejan en segundo plano los factores extra regionales (que han sido considerados en anteriores artículos en *Revista del Sur*). En otras palabras, aquí se discuten nuestros propios fantasmas sobre la integración, nuestras propias tensiones regionales con sus oportunidades y limitaciones.

En este ejercicio se concluye que efectivamente el proceso de integración regional se encuentra en una profunda crisis, y que esta situación no es solamente una consecuencia de un contexto internacional adverso, sino que también se debe a problemas que tienen raíces en nuestros propios países, y que se expresan en propuestas políticas regionales diversas, en muchos casos todavía imprecisas. Además, las interpretaciones sobre el estado de esta crisis también están empantanadas en comentarios superficiales animados por las simpatías o antipatías ideológicas. Si bien asoman ideas nuevas, todavía carecen de la madurez necesaria, aunque ofrecen caminos alternativos. Finalmente, las cuestiones internacionales siguen siendo abordadas como una materia distinta de las estrategias de desarrollo nacional, sin aceptar que un verdadero fortalecimiento de la integración regional requiere modificaciones radicales en los estilos de desarrollo. Toda esta incertidumbre política hace que la integración efectiva siga acechada por viejos fantasmas, como un nacionalismo simplista o las tentaciones de la economía global.

La senda del regionalismo abierto

En la década de 1990, los procesos de integración regional de América Latina se construyeron alrededor de un “regionalismo abierto”. En sus manifestaciones más ortodoxas se apuntó a una fuerte liberalización comercial, las opciones de desarrollo nacional se estructuraron sobre la exportación, se buscaban inversiones externas y se implementaron o consolidaron reformas de mercado. Se entendía que la vinculación entre los países de la región debía basarse esencialmente en acuerdos comerciales. Esta articulación era esencialmente una cuestión de reducción de aranceles y desmontaje de barreras técnicas al comercio, y todo esto era un paso necesario para insertarse mejor en la globalización actual.

Por ejemplo, el internacionalista brasileño Amado Luiz Cervo (2001) describe que este cambio se basa en el “endeudamiento para sostener una estabilidad monetaria basada en la captación por el Estado de los capitales especulativos, venta de empresas públicas para honrar compromisos financieros crecientes, caída de la actividad productiva interna debido a las reducciones tarifarias, abandono de la integración productiva a favor de

una integración meramente comercial, conflictos comerciales intrazona entre miembros de bloques económicos, Mercosur y Pacto Andino, se desmontan los sistemas nacionales de seguridad, desactivación de las investigaciones tecnológicas que son transferidas a multinacionales, transferencia creciente de la renta al exterior, compensándolo con la ilusión de ingresos especulativos, crecimiento del desempleo, aumento de la masa de excluidos, crecimiento de la criminalidad y otras insuficiencias”.

El “regionalismo abierto” fue funcional a las reformas de mercado de la década del ochenta, que cambiaron radicalmente las dinámicas y estructuras políticas, económicas y sociales de América Latina, y cuyas secuelas siguen presentes. Esta perspectiva regional no intentó un camino alternativo frente a la globalización, sea por fortalecer estructuras productivas nacionales o regionales, o por ganar autonomía ante los organismos globales (como la OMC o el FMI). Se instaló una visión “de un mundo armónico, global, que comprendía la valorización del individualismo y de la iniciativa privada, el mercado mundial y la transferencia de activos nacionales a las empresas oligopólicas globales, en nombre de aumentar la productividad”, tal como agudamente advierte Cervo (2001).

En sus manifestaciones más heterodoxas, se intentó dotar a todo el proceso de un componente político que pudiera servir de contrapeso a los dictámenes comerciales. Pero en todos los casos se instaló la idea de un regionalismo que no era una condición necesaria para unir países en busca de mayor autonomía, sino que se realizaban acuerdos comerciales para sumergirse todavía más en la globalización actual con lo que se acentuaba todavía más la dependencia. Esa perspectiva no ofreció una alternativa a las reformas de mercado, sino que fue funcional a ellas (Gudynas, 2005b).

Este camino se siguió de distinta manera en América Latina. Algunas naciones como Chile lo aplicaron decididamente por medio de la apertura comercial y tratados de libre comercio convencionales; otras, como Brasil, intentaron conciliar algunas protecciones o ventajas a sectores productivos nacionales con una apertura comercial. Podría decirse que el Mercosur apostó inicialmente a atemperar un “regionalismo abierto” restringido al comercio con la articulación política. Su primera fase, donde se expandió comercialmente y logró acuerdos políticos, generó una gran expectativa, que muchos compartimos. Pero este proceso sufrió una sucesión de problemas (la devaluación del real en Brasil, la crisis económica de Argentina

El “regionalismo abierto” fue funcional a las reformas de mercado de la década del ochenta, que cambiaron radicalmente las dinámicas y estructuras políticas, económicas y sociales de América Latina

y luego de Uruguay). Esa larga crisis, y a pesar de la lenta recuperación en marcha, ha dejado en evidencia que los mecanismos de coordinación política no han funcionado adecuadamente y ha terminado prevaleciendo una lógica comercial descarnada.

Esta crisis del Mercosur, y muchos de los problemas similares que se viven en la Comunidad Andina de Naciones (CAN), deja en evidencia un problema central en la integración latinoamericana: la carencia de mecanismos genuinos de coordinación productiva, la falta de una clara y decidida aplicación de las normas comerciales, una débil resolución de controversias y las dificultades de lograr un proyecto común compartido. En otras palabras, a las dificultades comerciales se les sumaron los problemas institucionales y políticos. Debido a estas limitaciones no hay forma de impedir que los países latinoamericanos compitan entre ellos frente al mercado global en muchos productos de importancia (tales como sus exportaciones en minerales, agroalimentos, etc.). Se habla de integración pero en realidad se opera por medio de acuerdos comerciales, no se logra una coordinación productiva y por lo tanto la propia dinámica comercial competitiva sobrepasa los intentos de lograr acuerdos políticos. Otros aspectos de esta problemática se comentan más abajo.

Convergencias y divergencias en la región

La elección de nuevos gobiernos que se definen como de izquierda o progresistas ha hecho que florecieran los llamados a la integración regional, tal como ha sucedido sucesivamente con Hugo Chávez (Venezuela), Luiz Inácio Lula da Silva (Brasil), Néstor Kirchner (Argentina), Tabaré Vázquez (Uruguay), Evo Morales (Bolivia) y Michelle Bachelet (Chile). Este cambio en los actores políticos ha recibido nombres tales como el “viraje a la izquierda” en el continente, y ha sido presentado como un renacimiento de una nueva unidad latinoamericana. Si bien es evidente que poner a todos estos gobiernos bajo un mismo paraguas ideológico nos lleva a una simplificación, de todos modos ese simplismo se ha vuelto un lugar común, sea tanto para atacarlos como para alabarlos.

La mayor parte de estos nuevos presidentes se encuentran en el Mercosur y por lo tanto se esperaba que en esos países se profundizara notablemente el proceso de integración. La historia reciente muestra varios contrastes en ese aspecto. Este bloque ha aparecido unido en algunas instancias de importancia, como sucedió en sus reclamos frente a la OMC en las recientes reuniones de la Ronda de Doha, y muy especialmente al oponerse a las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), tal como se demostró en la Cumbre de Mar del Plata en 2005.

Cuadro 1. Hechos destacados en la integración regional

La lista ofrece solo algunos hechos destacados en América del Sur en el periodo enero-junio 2006

Argentina y Brasil firman el Protocolo de Adaptación Competitiva, pero sin participación de los “socios pequeños” del Mercosur.
Conflicto entre Argentina y Uruguay por la instalación de dos plantas de celulosa en la margen uruguaya del Río Uruguay. En Argentina se bloquean los puentes internacionales hacia Uruguay; Uruguay presenta un recurso en el Mercosur contra Argentina; Argentina presenta una demanda contra Uruguay en la Corte Internacional de Justicia de La Haya.
Conflicto fronterizo Bolivia – Brasil por la explotación de hierro del Mutún.
Venezuela se retira de la CAN.
Venezuela se retira del G 3 (con Colombia y México).
Minicumbre entre los “socios pequeños” del Mercosur (Bolivia, Paraguay y Uruguay) y Venezuela, anunciando un nuevo gasoducto.
Minicumbre entre los “socios grandes” del Mercosur (Argentina y Brasil) con Venezuela, donde se relanza el mega-gasoducto del sur.
Crisis diplomática entre Venezuela y Perú durante la campaña electoral peruana.
Bolivia aplica un mecanismo de control estatal sobre extracción y precios de los hidrocarburos; estalla una crisis con Brasil, y repercusiones con Argentina y Chile. Se realiza una cumbre entre Chávez, Lula, Kirchner y Morales para solucionar el problema.
Presidente de Uruguay deja planteada la posibilidad de abandonar el status de socio pleno del Mercosur; presidente de Paraguay reclama mayores libertades para acuerdos comerciales extra-bloque.
Desencuentros latinoamericanos en la cumbre América Latina – Unión Europea.
Venezuela establece acuerdo de integración con Cuba, y luego con Bolivia, bajo el formato del ALBA – TCP.
Cumbre de la CAN termina sin resolver las diferencias entre los miembros remanentes.
Venezuela inicia el tramo final de incorporación al Mercosur como socio pleno.

Cuadro 2. Grandes exportadores de América Latina

Valor de las exportaciones FOB en millones de dólares, a precios corrientes, datos de CEPAL (2004)

	1990	2000	2003
México	40.711	166.454	164.922
Brasil	31.408	55.085	73.084
Argentina	12.354	26.341	29.375
Chile	8.372	19.210	21.046
Colombia	7.079	13.722	13.692

Cuadro 3. Exportaciones manufactureras en los mayores exportadores

Porcentaje de exportaciones de manufacturas en el total exportado de bienes FOB; datos de CEPAL (2004). En el caso de México se incluye la maquila.

	1990	2000	2003
México	43,3	83,5	81,4
Brasil	51,9	58,0	51,5
Argentina	29,1	32,4	27,0
Chile	10,9	16,0	16,2
Colombia	25,1	39,4	34,3

Pero en otros casos se ha mostrado claramente desunido, y en ocasiones con reproches mutuos entre sus socios. Los países miembros del bloque, junto a los demás de América Latina, han tenido posiciones distintas en temas tan importantes como la candidatura a la dirección de la OMC, la elección del presidente del BID y del secretario general de la OEA, la negociación de la deuda con el FMI, y la forma bajo la cual se renovará el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Existen otras divergencias dentro de América Latina. Por ejemplo, son muy claras las diferencias frente a las negociaciones del ALCA, ha quedado en claro que los gobiernos de México, Colombia y Chile, junto a varios otros, apoyaban la idea de avanzar en su implementación. Recordemos que la Cumbre de Mar del Plata terminó con una dura polémica entre Argentina y Venezuela, por un lado, y México, por otro. Para complicar las cosas todavía más, el gobierno de Perú firmó el tratado de libre comercio con Estados Unidos, Colombia está en la última etapa de negociaciones, mientras que Venezuela primero rompe con la CAN, luego con el Grupo de los Tres, y termina envuelta en una disputa diplomática con Perú.

Muchas otras disputas han tenido lugar en los últimos meses, desde la confrontación argentino-uruguayo por las plantas de celulosa en el río Uruguay, hasta las amenazas que desde Brasil se hicieron contra Bolivia cuando Evo Morales retomó el control sobre la extracción y comercialización del gas natural. El Cuadro 1 presenta algunos hechos destacados en los últimos meses. Este cuadro y los comentarios anteriores dejan en claro que la situación es mucho más compleja que la pintada en los análisis simplistas.

Vaivenes comerciales

Detrás de los encuentros y desencuentros en la integración regional están operando varios procesos. El objetivo del “regionalismo abierto” de aumentar las exportaciones se logró (las exportaciones de América Latina crecieron de 130 mil millones de dólares en 1990, a 461 mil millones en 2004 (CEPAL, 2005). Pero la promesa de favorecer el comercio regional no se concretó; la proporción del comercio dentro de América Latina era del 13 por ciento en 1990, y del 14,6 por ciento en 2003 (CEPAL, 2004).

Tampoco se concretó el anunciado salto hacia la industrialización exportadora que no fructificó. En la mayor parte de los países, más allá de las oscilaciones, la proporción de manufacturas en las exportaciones ha tenido un aumento tímido o bien se ha permanecido más o menos en los mismos niveles. Hay que reconocer que a partir de la maquila, México no solo aumentó notablemente sus exportaciones sino que a la vez la proporción de productos manufactureros también aumentó drásticamente. Sin

embargo, a pesar de que Brasil es el segundo exportador regional y del aumento de sus exportaciones, no logró mejorar su composición, manteniendo una alta proporción de productos primarios (Cuadros 2 y 3). Los demás grandes exportadores continentales siguen dependiendo de los recursos primarios.

Finalmente, el encadenamiento de las exportaciones con el crecimiento económico, y de éste con el alivio de la pobreza, tampoco se concretó (un hecho evidente que no se analizará en detalle en este artículo).

Estos y otros datos dejan en evidencia que el éxito exportador tiene muchos claroscuros en campos como el económico o social. Pero incluso en los procesos de integración regional, los dos más grandes exportadores del continente, México y Brasil, no lograron convertirse en los “motores” y líderes indiscutidos de la integración con los países vecinos. Esto se debe a diferentes factores en cada caso. México logró aumentar su comercio internacional pero a costa de profundizar su dependencia con Estados Unidos. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte ha tenido varios efectos, y entre ellos determinó que la economía mexicana quedara funcionalmente atada a la de Estados Unidos, lo que, sumado a otros factores, ha hecho que México se alejara del resto de América Latina. La defensa del gobierno de Vicente Fox del ALCA refuerza la dependencia con Washington mientras que profundiza la desconfianza de otros países.

Si bien la situación de Brasil se comenta con más detalle abajo, es necesario adelantar algunos puntos. Este país ha logrado un importante aumento exportador, pero con un desempeño económico modesto. Las exportaciones de materias primas siguen siendo muy importantes, el país ha debido diversificar los destinos de sus exportaciones. De esta manera, Brasil está cobrando un perfil de *global trader*, y si bien en muchos casos se sobreactúa esa posición, es cierto que debe prestar cada vez más atención a otros bloques no sólo dentro de América Latina, sino también en otros continentes (sus principales destinos, por orden de importancia son la Unión Europea, Estados Unidos, Asia y América Latina).

Estas condiciones han llevado a que Brasil jugara un papel peculiar en la reciente integración regional: no ha promovido la expansión del Mercosur sumando nuevos socios plenos por medio de mecanismos que generen obligaciones mutuas, y en cambio ha promovido una expansión desordenada basada en acuerdos económicos, sumando miembros asociados. La misma perspectiva se aplica en la promoción de una Comunidad Sudamericana de Naciones. Esta “red” de diferentes acuerdos con los vecinos ha sido construida no solo como basamento para un incipiente papel de liderazgo regional sino también como argumento para ostentar ese liderazgo a nivel global. Si

bien Brasil tiene un peso propio, su chance de lograr una mayor figuración a nivel global aumentan si puede presentarse como “el líder” de América del Sur, y si ese título es aceptado por sus vecinos.

Bajo esa estrategia, a la asociación de Chile y Bolivia al Mercosur se sumó la de Perú y Venezuela, y el acuerdo de complementación económica con toda la CAN. El éxito en esta operación es muy dudoso. En el frente regional se mantienen las disputas comerciales, mientras que en el campo global en muchos casos los demás países de América del Sur presentan posiciones diferentes a las de Brasilia. El Mercosur ha pasado a tener tantos miembros “asociados” como miembros plenos, y donde algunos (como es el caso de Perú y especialmente Chile), mantienen algunas posturas discordantes con las de Brasilia. Es importante advertir que Venezuela en realidad está comenzando el proceso de ingreso como socio pleno, y que tomará algunos años.

En el terreno de la integración se repiten medidas comerciales convencionales que generan un entramado “rígido” que termina imponiéndose sobre las aspiraciones de la integración, que es “blanda” y no ofrece una estructura y funcionamiento suficientemente enérgicos como para imponerse a esas medidas comerciales. En efecto, esta disociación entre un comercio “rígido” y una integración “blanda” siempre termina en que las medidas comerciales convencionales se impongan incluso sobre los mejores propósitos integracionistas (Gudynas, 2005a).

El procedimiento de agrupar países sin profundizar las reglas de coordinación política ha tenido un efecto centrífugo: no fortalece la integración, y tan sólo desplaza las discusiones de un escenario a otro. Las asociaciones y las complementaciones económicas no generan lealtades políticas.

Las tensiones entre el bilateralismo y el regionalismo

Es importante profundizar algunos de estos problemas en el caso del Mercosur por su valor ilustrativo. Como se indicaba arriba, este bloque carece actualmente de un proyecto político común aceptado por todos y de aplicación efectiva. Existen algunos acuerdos parciales y coordinaciones, y se repiten las disputas comerciales (Bouzas, 2000). Se esperaba que estas escaramuzas entre los cuatro socios plenos del Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) pudieran solucionarse, y en los últimos años repetidamente se ha anunciado una serie de “relanzamientos” (el más importante se esperaba que ocurriera en diciembre de 2004 bajo la idea de un “Ouro Preto II”). No se lograron los acuerdos necesarios, y se hicieron más comunes las negociaciones bilaterales entre Argentina y Brasil, que luego se presentaron como hechos consumados para la aprobación de Paraguay y Uruguay.

Esta “bilateralidad” de los dos socios grandes se acentuó especialmente en 2005, y desembocó en la firma del Protocolo de “Adaptación competitiva, integración productiva y expansión equilibrada del comercio”, entre Argentina y Brasil a comienzos de 2006. Este hecho no ha recibido una justa evaluación, y en realidad constituyó un duro golpe para la marcha de un Mercosur entendido como un acuerdo entre cuatro socios plenos. El nuevo protocolo es bilateral, y claramente establece condiciones comerciales diferenciales entre los dos países y que no se conceden a los demás socios. El protocolo presenta mecanismos que se pueden aplicar cuando las compras de un producto proveniente del otro país tengan un aumento sustancial que se estima dañará a la producción nacional*.

El Protocolo tiene algunos aspectos positivos al permitir crear mecanismos para compensar asimetrías y defender sectores productivos nacionales, pero también generó una situación irregular a diversos niveles: es bilateral y por lo tanto excluyó a los otros dos socios del bloque, y formalizó excepciones dentro de una supuesta “área de libre comercio”. Además, esta medida se tomó en un contexto muy desfavorable para los socios pequeños, los que estuvieron enfrentando problemas como trabas para arancelarias (por ejemplo, aquellas que en ocasiones impiden el ingreso de camioneros paraguayos a Brasil), e incluso tolerando medidas de fuerza (por ejemplo, agricultores brasileños que bloquearon el tránsito de camiones desde Uruguay), y donde se fuerzan los procesos institucionales (por ejemplo, la insistencia argentina de crear un “presidente” de una “comisión de representantes” donde ubicó al ex presidente Eduardo Duhalde, y que luego fue suplantado por el ex vicepresidente Carlos “Chacho” Álvarez).

Entretanto sigue su marcha el conflicto entre Argentina y Uruguay por la instalación de plantas de celulosa en el río Uruguay, incluyendo los largos bloqueos llevados adelante por grupos vecinales argentinos en los puentes internacionales que unen las dos naciones. Argentina presentó una demanda contra Uruguay ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya, mientras que Uruguay ha intentado debatir el problema en el seno del Mercosur, y solo recientemente ha logrado iniciar el proceso hacia un arbitraje. Más allá del hecho específico de las plantas de celulosa,

* El protocolo establece un Mecanismo de Adaptación Competitiva (MAC) y un Programa de Adaptación Competitiva (PAC) por ramas de producción. El primero sirve para reparar efectos negativos o prevenirlos, y el segundo debe contribuir a la adaptación competitiva y a la integración productiva. Una vez identificado un daño o una amenaza se eleva una solicitud al país exportador, quien podrá aceptar o no la aplicación del MAC. Pero más allá de un posible acuerdo, el país importador que se considera amenazado puede aplicar medidas arancelarias, por una duración de hasta tres años, y con una extensión única de un año, sin posibilidad de repetirlo para el mismo producto al menos por dos años.

está claro que el estado al que ha llegado este conflicto representa un síntoma del fracaso del Mercosur como espacio de coordinación política.

Estos y otros problemas hacen que los socios pequeños se sientan marginados del Mercosur, y en muchos casos tengan que lidiar con decisiones consumadas entre Argentina y Brasil. Las medidas compensatorias que se han ensayado son por ahora muy insuficientes (en especial porque el fondo de compensaciones a instalar todavía no está operando y porque se parece más a un plan asistencialista que deja por el camino la implementación de una verdadera coordinación productiva). La firma del Protocolo de Adaptación Competitiva entre Buenos Aires y Brasilia puede ser un punto de inflexión, ya que en Asunción y Montevideo diversos sectores interpretan que se los ha dejado fuera de un proceso de integración verdadero. Desde entonces han arreciado las críticas y la búsqueda de caminos comerciales alternativos (incluyendo coqueteos con la idea de un TLC con Estados Unidos).

Esta situación termina reforzando muchas de las críticas veladas de Chile hacia el Mercosur por carecer de una definición (o bien reconoce que solo es un acuerdo de libre comercio o realmente ensaya una integración política) y por no tener una estrategia a mediano plazo clara y confiable. El ingreso de Venezuela, que deberá recorrer un largo camino hasta concretarlo, por ahora no asegura la resolución de estas dificultades.

Pero además se ha llegado a una situación donde incluso los objetivos comerciales del Mercosur aparecen comprometidos, no solo por las propias particularidades de los mercados en juego, sino por esta forma de administrar este acuerdo regional. Hasta ahora no se ha logrado profundizar los compromisos políticos. Por un lado, Brasil ha insistido en mantener al bloque como un acuerdo intergubernamental, sin aceptar normativas supranacionales, y aprobando un Parlamento que por muchos años no podrá legislar a nivel regional. Argentina ha apoyado esta postura. Por otro lado, si bien Paraguay y Uruguay critican el comportamiento de sus dos socios mayores, también se resisten a dar el paso hacia la supranacionalidad. Estos dos países dicen que estos problemas del Mercosur se podrían solucionar si se profundiza el proceso de integración, pero por ahora no han puesto sobre la mesa de negociaciones un programa concreto y abarcador de reformas. La falta de un marco normativo supranacional es una limitación básica, y por más que se intenten otros paliativos, los límites reales están en cómo avanzar hacia ese tipo de acuerdos vinculantes entre todos los miembros. De esta manera, todos los socios terminan generando un estancamiento en la profundización política, aunque por distintas razones. Esta misma limitación hace que iniciativas muy valiosas, como la cons-

titución del Parlamento del Mercosur, queden relegadas a un papel asesor por muchos años, sin capacidad de legislar efectivamente.

El papel de Brasil

Brasil desempeña un papel muy importante en la integración regional. Desde mediados de la década de 1980, ha otorgado cada vez más atención hacia América Latina (con la excepción de una fuerte alineación con Estados Unidos durante el gobierno Collor de Mello). Primero como ministro, y luego como presidente por dos períodos, Fernando Henrique Cardoso promovió varias iniciativas sudamericanas; la administración Lula sigue esa tradición aunque le suma una mayor atención a otras naciones del Sur (como China, India y Sudáfrica (Borges, 2006).

Brasilia ha evitado aparecer como un “líder” para América del Sur, y en cambio se presenta como un “organizador”, buscando no generar suspicacias de ejercer un imperialismo local. Mientras que Cardoso apelaba a principios éticos en sus relaciones internacionales, postulando un “liderazgo consensuado”, Lula también buscó convertirse en ejemplo de liderazgo, hasta que ese esfuerzo terminó por caer con la crisis de corrupción desatada en 2005.

Brasil ha indicado que su primer objetivo es fortalecer la relación con Argentina, el segundo apoyar el Mercosur, el tercero a América del Sur y otras regiones. Analistas brasileños consideran que es necesario el apoyo y reconocimiento regional para mejorar la inserción internacional de Brasil. En otras palabras, Brasil intenta aumentar su importancia global en la medida que pueda presentarse a sí mismo como un líder regional en América del Sur (véase Lafer, 2002; Altemani de Oliveira, 2005; Gomes Saraiva, 2005; Borges, 2006; Soares de Lima y Hirst, 2006).

Esta posición explica algunos procesos que se comentaron más arriba. El Mercosur primero, y una futura unión sudamericana después, son plataformas necesarias para el papel global que desea desempeñar Brasil. Esto explica la expansión del Mercosur a nuevos socios, y la iniciativa de la Comunidad Sudamericana de Naciones. Ésta es una integración muy flexible y heterodoxa, que en el caso de la Comunidad Sudamericana de Naciones se asemeja más a una red de coordinación estatal que a una integración regional.

Existen varias razones que explican esta posición de Brasil. Por ejemplo, los destinos de las exportaciones se han diversificado más allá de América Latina; la venta de *commodities* ha adquirido una enorme importancia y sus principales compradores están en otros continentes (notablemente China), pero persiste el endeudamiento, el abuso de las altas tasas de interés y la obligación de atraer inversiones. Esto desemboca en fuertes

restricciones nacionales (en áreas como el apoyo a los sectores industriales nacionales o las políticas sociales), y el énfasis en apoyar emprendimientos orientados a la exportación global.

Más allá de las diferencias, tanto la administración Cardoso como la de Lula, otorgan una alta prioridad a mantener y aumentar las exportaciones de productos como hierro, soja o carne vacuna. La expansión de estos sectores está fuertemente limitada por factores como la disponibilidad de infraestructura de transporte y el acceso a puertos de salida, y en particular hacia el Océano Pacífico. Por lo tanto, esas actividades necesitan de nuevas vías de comunicación, y en especial con los países andinos.

Esto también explica el interés de Brasilia en la vinculación con los países de la CAN y la definición de la Comunidad Sudamericana de Naciones alrededor de la Iniciativa en Infraestructura Regional de Sur América (IIRSA). Brasil no solo apoya esa iniciativa sino que en varios casos financia sus obras. La reciente interconexión entre Brasil y Perú no tiene como objetivo primario el desarrollo local y la vinculación recíproca entre áreas amazónicas de esos países, sino asegurar vías de salida a los productos de Brasil. Por lo tanto es una obra cuyo principal objetivo es mejorar la inserción de Brasil en la globalización.

Otro conjunto de restricciones relevantes tiene que ver con la defensa de una cierta idea de soberanía. En Brasil, tanto en el gobierno como entre muchos analistas de los diferentes partidos políticos (incluido el PT) se estima que la profundización política de la integración desembocaría en una limitación de la soberanía nacional brasilera. Esto representa una barrera sustancial a la profundización de la integración no solo en Brasil, sino también en otros países.

Los demás actores en sus papeles

El énfasis sudamericano de Brasil y la aceptación de esa mirada por los demás países hace que la idea de unidad latinoamericana enfrente muchas dificultades. Recordemos que los viejos intentos de integración regional siempre se basaron en la idea de una “América Latina” unida; en esa aspiración están insertos los esfuerzos primero de la ALAC y luego de ALADI. Esta línea de pensamiento se quebró con la nueva postura de Brasil, abandonando una visión latinoamericana para suplantarla por una sudamericana (un cambio iniciado por Cardoso y profundizado por Lula da Silva). Resultado similar tiene el acercamiento de México con Estados Unidos, en tanto hace que ese país se “aleje” de América Latina.

En este nuevo contexto los demás países sudamericanos enfrentan situaciones muy diversas. Aquí solo deseo mencionar unos puntos clave que

se suman a otras cuestiones indicadas arriba. Comencemos por señalar que si bien Brasil ha intentado el liderazgo, en este momento la iniciativa discursiva de la integración está en manos de Hugo Chávez de Venezuela, con su Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA). Más allá de los discursos, el contenido preciso de esa propuesta todavía no está claro, pero es evidente una persistente intención de anteponer ciertos principios políticos a las negociaciones comerciales. Las acciones prácticas incluyen ayudas económicas, compras e inversiones privilegiadas dentro de la región, programas de cooperación y algunas medidas comerciales (tanto medidas convencionales de reducciones arancelarias como esquemas de trueque de productos dentro de la región).

En una línea cercana Evo Morales de Bolivia ha propuesto los Tratados de Comercio de los Pueblos (TCP). Bajo ese esquema, y en el contexto del ALBA, Bolivia, Cuba y Venezuela han firmado un TCP el pasado abril de 2006. En realidad el texto del documento muestra que es un “acuerdo” y no un “tratado”, donde hay varios compromisos de cooperación social, económica, tecnológica y científica, y algunas medidas de liberalización comercial, junto a esquemas de asistencia directa. El esquema ALBA-TCP está comenzando en sus aplicaciones prácticas, y es necesario darle un tiempo para que se clarifiquen y maduren sus ideas.

Argentina ha seguido un camino que pasó de las “relaciones carnales” con Estados Unidos, entendidas como un “realismo periférico” durante la presidencia de Carlos Menem, a una postura más latinoamericanista. En ese camino logró resolver sus disputas fronterizas con Chile y estableció una nueva alianza con Brasil, la que se reconfiguró después de la grave crisis económica que terminó con el gobierno de Fernando de la Rúa. Si bien los últimos gobiernos argentinos pasaron por momentos de discrepancias en temas como el manejo de la deuda externa o las candidaturas al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, la relación bilateral con Brasil se ha profundizado sustancialmente (Álvarez, 2003).

Las naciones intermedias (Chile, Colombia y Perú) están priorizando una apertura comercial convencional, especialmente por medio de tratados de libre comercio extra regionales pero mantienen sus nexos con los bloques regionales (CAN y Mercosur) y participan formalmente y con poco entusiasmo de la Comunidad Sudamericana de Naciones. En tanto las exportaciones de estas naciones tienen un fuerte sesgo primario, sus mercados de destino principales se encuentran fuera del continente, y por lo tanto los mayores incentivos para la integración con los vecinos viene por cuestiones como la estabilización y seguridad en las zonas de frontera, mejorar la infraestructura de comunicación, y si es posible ganar acceso a

energéticos. Por lo tanto se observa que estos países llegan a una situación parecida a la brasileña, donde miran más allá de América Latina, aunque siguen otro camino conceptual y otras prácticas comerciales. Por esta razón también desembocan así en el apoyo a emprendimientos como los gasoductos regionales o el IIRSA, pero se resisten a profundizar los compromisos políticos. En ellos también aparece nuevamente la invocación a la soberanía. Colombia responde además con su particular situación de conflicto interno y el estrecho alineamiento con Washington, mientras que en Perú y Chile prevalecen razones comerciales para buscar nuevos destinos a las materias primas que exportan (el caso chileno tiene muchas particularidades que se examinan en Fazio, 2000).

Los países pequeños y medianos tienden a quedar relegados en este contexto, ya que pueden participar de estos procesos pero tienen limitaciones para incidir en la toma de decisiones. Este problema afecta especialmente a Ecuador, Bolivia, Paraguay y Uruguay. Los países más grandes dejan por momento en el olvido a estas naciones más pequeñas, en otros casos les imponen ciertas decisiones y cuando alguna de ellas eleva reclamos no deja de recibir críticas.

Nuestros fantasmas sobre la integración se asomaron con toda claridad cuando Bolivia pasó a ocupar el centro de la atención al asumir el control de la producción y comercialización de hidrocarburos. Pocos días antes de ese anuncio, los presidentes Chávez, Lula y Kirchner negociaban solitariamente entre ellos un megagasoducto que conectaría a sus tres países, y a pesar de que tanto Argentina como Brasil disfrutaban calladamente del bajísimo precio que pagaban por el gas boliviano, no habían invitado a Evo Morales a ese encuentro. Cuando Morales retomó el control sobre los hidrocarburos, afectando a varias empresas extranjeras (entre ellas Petrobras de Brasil), y anunció que elevaría los precios del gas natural que vendía a Argentina y Brasil, estalló una polémica muy intensa. En Brasil algunos analistas calificaron que la medida boliviana fue un “insulto” y ciertos medios reclamaron presionar al gobierno de Morales (Bertonha, 2006). Este debate tuvo efectos positivos en tanto puso a un país pequeño en el centro de la escena, dejó en evidencia la enorme brecha que todavía existe entre las declaraciones y la coordinación, y reveló algunas de las profundas resistencias a vincularse con los vecinos.

Las crisis en las interpretaciones

Otros fantasmas rondan las interpretaciones que se hacen sobre el proceso de integración. En los últimos meses los comentarios en la prensa parecen girar alrededor de la figura de Hugo Chávez, sea como el líder

ideológico de la nueva integración, sea como la principal causa de todos los males. Por ejemplo, por un lado Álvaro Vargas Llosa en sus columnas en periódicos latinoamericanos una y otra vez alerta contra Chávez, y por otro lado algunos articulistas de *Le Monde Diplomatique* lo ven como el verdadero ejemplo a seguir. En la sociedad civil también se ha pasado por ciclos donde se elevan las ilusiones de cambios revolucionarios, para después caer en desilusiones que desembocan en ácidos cuestionamientos. Por ejemplo, en Ecuador muchos sectores ciudadanos y analistas apoyaron al coronel Lucio Gutiérrez como líder de cambios hacia la izquierda, para luego desilusionarse y pasar a denunciarlo y atacarlo duramente. Otro ciclo de esperanza y desencanto se dio alrededor de Lula da Silva en Brasil, y en menor medida con los gobiernos de la Alianza en Argentina, Alejandro Toledo (Perú), y Ricardo Lagos (Chile). Esta alternancia entre ilusiones y decepciones puede ser comprensible, pero es necesario superarla para generar análisis más rigurosos. Tampoco es aconsejable analizar la integración regional enfocando únicamente las figuras presidenciales, sus humores y sus contradicciones.

Asimismo, el nacionalismo es otro fantasma que entorpece las evaluaciones. Esto se manifiesta cuando se aborda únicamente los temas regionales que afectan el propio país, se disimulan los errores propios y sólo se ven las equivocaciones de los vecinos. Hay también una repetida apelación a la imagen de una “distinción” nacional: nuestro país sería distinto y mejor que las demás naciones del vecindario, y de hecho muchos de los problemas nacionales se deberían a las restricciones y dificultades que nos imponen los vecinos. Esto termina desembocando en análisis superficiales donde se habla mucho de los bloques regionales pero no se revisan en detalle todas sus estrategias. En realidad la tal particularidad nacional se desvanece una vez que se reconoce que casi todos los problemas se manifiestan de una y otra manera en toda América Latina.

Es impactante que estas limitaciones se repitan en los análisis académicos. Baste como ejemplo reciente que una de las revistas del Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI) publicó una revisión sobre la “trayectoria del Mercosur desde sus orígenes al 2006” donde todo el enfoque apunta a las relaciones de Brasil y Argentina, y no hay ningún diagnóstico o análisis sobre el papel de los otros dos socios, Paraguay y Uruguay (Almeida, 2006). En ese tipo de análisis no se están menospreciando a las naciones pequeñas, sino que simplemente se las ignora.

Finalmente, existe una miopía geopolítica. Su ejemplo más claro es sostener que todos los problemas de la integración latinoamericana son culpa de Estados Unidos o de los países industrializados. Hay muchas ver-

dades en esas culpas, pero ello no puede evitar que seamos capaces de analizar las tensiones y contradicciones que existen entre los propios países latinoamericanos.

Izquierda desorientada

Una de las suposiciones más comunes en los análisis superficiales es que la supuesta proximidad ideológica entre los gobiernos de la “nueva izquierda” permitiría estrechar todavía más las relaciones entre los países. Ese efecto no ha tenido lugar, y las disputas se mantienen. Estos problemas se deben a cuestiones más profundas que meras controversias comerciales.

Entre esos factores más profundos se encuentra que más allá de los discursos “progresistas” y de objetivos genéricos, existe una amplia diversidad ideológica y diferentes historias (Rodríguez Garavito y colaboradores, 2004). Los nuevos gobiernos progresistas enfrentan limitaciones en diseñar programas de acción alternativos, y en muchos casos terminan regresando a los instrumentos propios de la gestión neoliberal. El uso de ese tipo de instrumentos no es inocuo y por lo general hace que los énfasis neoliberales regresen a la gestión gubernamental. Las condiciones de la economía global refuerzan estos problemas, y gobiernos como los de Brasil y Uruguay se suman a Chile en una versión latinoamericana de la “Tercera Vía” de Tony Blair en Inglaterra o del mercantilismo socialdemócrata del PSD bajo Gerhard Schroeder en Alemania. El discurso puede invocar palabras e imágenes de cambio, pero las medidas concretas van en otro sentido, y esto termina en el estado de desánimo que reina frente a alguno de estos nuevos gobiernos latinoamericanos de izquierda.

La izquierda latinoamericana aparece como desorientada y envuelta en sus propios fantasmas. Esta desorientación no es afectiva, ya que no ha abandonado sus sueños de cambio, sino sobre todo conceptual e instrumental. En muchos terrenos la izquierda política no se ha renovado ideológicamente con nuevas ideas y conceptos, y no ha sido capaz de generar nuevos instrumentos. Eso explica problemas tales como su resistencia a las demandas de los nuevos movimientos sociales, su regreso a ciertas formas de nacionalismo y su dificultad en implementar una política económica alternativa.

Entre esos problemas se encuentran las dificultades para presentar un marco conceptual novedoso para el proceso de integración regional. Las corrientes conservadoras tienen una idea bastante clara de la integración regional, y apuestan por una visión mercantil basada en tratados de libre comercio. Pero en el caso de los nuevos gobiernos progresistas no está

clara cuál es la base conceptual de sus ideas, y cuáles son sus instrumentos concretos de aplicación.

Veamos unos ejemplos. En algunos casos se postula una articulación productiva basada en un esquema de división de roles propios del siglo XIX, donde Argentina vende materias primas, Venezuela ofrece energía, y Brasil toma esos ingredientes para producir manufacturas. Es un esquema muy similar al que aplicó Inglaterra con la India y otras colonias en tiempos del imperio. Ésa es una idea del comercio como complemento entre sectores, y que refuerza a unas naciones en su rol industrial y a otras en su papel de proveedores de materias primas. En realidad se necesita un comercio que sea mutuamente complementario entre todos los sectores, y que permita que todos puedan diversificarse e industrializarse.

La idea del ALBA puede anunciar el camino hacia una propuesta alternativa, pero más allá del entusiasmo, todavía no están claras sus bases y su aplicación; se deberá esperar por más precisiones y por la necesaria maduración de estas intenciones. En ese sentido Hugo Chávez ha mencionado en varias ocasiones su deseo de caminar hacia un megaEstado sudamericano. Sin duda es una meta muy ambiciosa, pero que planteada en esos términos no resuelven problemas como las resistencias nacionalistas, las dificultades concretas en aceptar normas vinculantes supranacionales o los mecanismos de planificación del desarrollo a una escala regional.

Las posturas jerárquicas que se basan en el tamaño de los países es otro de los fantasmas que persistentemente rondan los intentos de integración. Por ejemplo, se han planteado “alianzas estratégicas” de dos o tres países conformando minibloques en América Latina (propuesta para Argentina y Brasil por el conocido diplomático Botafogo Gonçalves, 2005), pero que termina reproduciendo jerarquías frente a los demás países. En el mismo sentido, Bertonha (2006) sostiene, al analizar el liderazgo brasileño en América del Sur, que no se debe ser débil frente a posiciones disonantes como las de Bolivia con el gas o Uruguay con su búsqueda de acuerdos extra regionales. Este autor, a pesar de señalar que no está “sugiriendo bombardear Montevideo para impedir que Uruguay deje el Mercosur, conquistar el gas boliviano con columnas blindadas o bloquear el puerto de Buenos Aires para colocar a Argentina dentro del proyecto del Mercosur”, reclama “firmeza” en la posición de Brasil, dejando en “claro” que este país “tiene un proyecto para la región”. Reconoce que todos pueden “participar libremente”, pero los que no quieran hacerlo deben tener claro que “pagarán un precio en términos comerciales o de relacionamiento económico”. Estos ejemplos demuestran las contradic-

ciones entre invocar una integración entre “iguales” pero reclamar a los demás seguir el proyecto propio; también muestran apelaciones a un “proyecto común” pero donde casi no hay aportes concretos sobre el contenido de ese programa común.

Más allá de los fantasmas de la integración regional

Este breve recorrido ha señalado algunos de los fantasmas propios y tensiones internas que se viven en la integración regional. Es necesario dar un paso más, y comenzar por reconocer que la integración regional se encuentra en crisis. Estas dificultades no son recientes, se han mantenido y en algunos casos han empeorado con nuevos enfrentamientos dentro de América Latina.

Esta crisis puede ser explicada por factores extra regionales, como la marcha de la economía global, las presiones y condicionalidades impuestas por las naciones industrializadas, las asimetrías en el comercio global y el papel que desempeñan empresas transnacionales y los flujos de capital. Este tipo de factores no son analizados en detalle en este artículo, pero su presencia no puede olvidarse. Pero además existen factores internos, propios de la dinámica latinoamericana, donde casi todos los gobiernos dicen comprometerse con la integración regional, pero no han logrado solucionar esta crisis. En el caso particular de la “nueva izquierda”, ese compromiso es notablemente más fuerte, pero de todas maneras no se ha logrado revertir la crisis y en algunos casos se ha acentuado.

Las estrategias económicas propias impiden superar estos problemas, tanto por la imposibilidad de aplicar mecanismos que promuevan una integración más profunda como por transitar una postura comercial competitiva entre países vecinos.

Se está incubando una situación compleja donde los repetidos llamados a la integración y los ensayos de nuevos proyectos no se traducen en medidas efectivas y, por lo tanto, se está alimentando una desconfianza con los emprendimientos regionales. Muchos gobiernos intentan una política regional que en realidad solo enfoca las relaciones con los países fronterizos y está fuertemente condicionada por las necesidades internas (incluso usando los temas internacionales en función del debate partidario doméstico).

Esta crisis responde a proyectos políticos distintos, donde hay diferencias en el papel otorgado a las relaciones internacionales y las políticas económicas y comerciales. Se mantiene en muchos casos un sesgo basado en la tradición del “regionalismo abierto”, basado en mecanismos de mercado y que apunta a la globalización. Pero por otro lado se asoman proyec-

tos ideológicos que confrontan con esa posición, como es el caso de Hugo Chávez. Considerar que la actual crisis es un mero reflejo de una disputa entre una “derecha” y una “izquierda” política sería una simplificación. En realidad también hay ideas y borradores de ideas que se confrontan en el seno de esta nueva izquierda.

En efecto, dentro de ese amplio campo progresista tampoco está claro cuál es su proyecto de integración y las medidas que se toman son muy heterogéneas. No existe unanimidad sobre cómo encarar las políticas internacionales. Además no están claras las bases conceptuales, son evidentes los análisis reduccionistas, y persiste la búsqueda de ventajas comerciales. Los países una y otra vez parecen caer en una suerte de “realismo” en las relaciones internacionales dentro del continente, donde prevalecen las asimetrías basadas en el poder de cada nación.

Paralelamente está en marcha un renacimiento de posturas nacionalistas y ese imperativo nacional se traslada al escenario regional donde desencadena nuevas tensiones. La defensa de ciertas medidas, interpretadas como demandas nacionales, complica concesiones y coordinaciones con los países vecinos.

No tiene sentido negar estas diferencias, ya que con ello lo único que se lograría es la imposibilidad de promover alternativas de cambio concretas. Asimismo, tampoco pueden achacarse todas esas diferencias a las presiones extra regionales, como las de Estados Unidos o la Unión Europea. Sin duda los países industrializados ejercen presiones en el continente, pero éstas se insertan en un entramado que ya muestra divergencias.

Las ambigüedades conceptuales explican muchas confusiones actuales. Por ejemplo, se presentan las obras de caminería internacional como una muestra de integración entre países vecinos cuando en realidad son, en primer lugar, las vías de salida de productos y, por lo tanto, también potencian las fuerzas centrífugas que dividen a los países. Tenemos así interconexiones físicas y energéticas que no necesariamente contribuyen a la integración política.

Mientras tanto, la inserción internacional de los países y el actual contexto global hace que prosigan las reconfiguraciones territoriales. De esta manera se conforman enclaves directamente ligados a mercados por fuera del continente, tanto por la exportación de productos como por recibir inversiones en capital y nuevas tecnologías. Se genera así una “fragmentación” territorial bajo diferentes grados de presencia del Estado y de vinculación a la economía global. El problema es que estos procesos tienen una fuerza arrolladora, y los intentos de integración regional no brindan una contención adecuada. Las interco-

nexiones carreteras y energéticas responden en muchos casos a dinámicas de mercados globales donde las decisiones de inversiones se hacen fuera de América Latina.

La política económica y comercial apunta hacia la economía global, donde las prioridades están en exportar y recibir inversiones, y esta perspectiva termina tomando el control de aspectos sustanciales de la estrategia de desarrollo nacional y regional. La economía global opera en el mismo sentido y sus efectos van en sentido contrario a una integración genuina. El proceso inverso, donde las metas de desarrollo nacional toman el control sobre la política comercial solo se observa en forma esporádica e intermitente. Pero en realidad las estrategias económicas que se siguen no son suficientes para generar una integración más profunda, y en muchos casos contribuyen a minar los intentos que están en marcha.

Integración y autonomía

En muchas ocasiones parece que se considerara a la integración regional un asunto propio de las relaciones internacionales, que debe quedar en manos de embajadores y cancillerías, y alimentarse de los discursos presidenciales. Es como si la integración regional fuera una cuestión separada y desarticulada de las estrategias de desarrollo nacional. Ésta es una idea profundamente equivocada. La integración regional no es un epifenómeno sino una condición necesaria para otra estrategia de desarrollo. Por lo tanto, los avances y retrocesos en la integración están directamente ligados a la capacidad de innovación de las políticas de desarrollo.

Las estrategias de desarrollo y la integración regional no son dos campos que pueden manejarse separadamente. El problema es que las estrategias económicas actuales producen un tipo de inserción internacional que hace extremadamente difícil avanzar hacia una integración más profunda. Para promover una nueva integración hay que transformar la política económica. Sin embargo, debe comprenderse que si se plantea una integración más estrecha forzosamente será necesaria otra estrategia económica. Por lo tanto una integración alternativa requiere una estrategia de desarrollo alternativa. Asimismo, cualquier nueva estrategia de desarrollo nacional si no incorpora la dimensión regional e internacional será fatalmente incompleta. El contexto regional no puede ser considerado como un epifenómeno, o problemas de vecindario, que sirven para buscar ventajas comerciales o plantear barreras aislacionistas, sino que es un ingrediente esencial de cualquier cambio.

La naturaleza de las relaciones entre los países debe cambiar radicalmente. A pesar de los duros cuestionamientos a las imposiciones de Esta-

dos Unidos o la Unión Europea, el mecanismo básico de jerarquías e imposiciones también se repite dentro de América Latina. No solo se debe defender una relación con nuevos países sino que ésta se debe basar en otros mecanismos que no reproduzcan la jerarquía debido a las asimetrías. La idea de una unión que depende de un país líder tiende a reproducir relaciones jerárquicas y subordinaciones; se reproducen problemas donde una nación busca conducir y las demás deben seguirla.

Como alternativa es necesario superar los fantasmas de una integración que reproduce relaciones de jerarquía y subordinación. Es indispensable profundizar el papel de las coordinaciones y complementaciones productivas para manejar de otra manera las diferencias entre las naciones, y para reducir la dependencia de la economía global. No puede apelarse a la imposición de unas naciones sobre otras, sino que se deben establecer estrategias de desarrollo comunes.

Es evidente que en este camino existen restricciones globales –como, por ejemplo, el papel de las empresas transnacionales–, pero también se observan frenos muy importantes en la defensa de un cierto tipo de soberanía formal y de nacionalismo. Sin embargo, tanto el nacionalismo convencional como la soberanía formal deben ser enfocados bajo la necesidad de recuperar autonomía para recuperar la capacidad de seguir nuevas estrategias de desarrollo. En la actualidad vivimos la paradoja donde casi todos los países cuentan con una soberanía formal pero su autonomía para seguir otras estrategias de desarrollo está fuertemente recortada (por factores como las restricciones comerciales o el papel de las agencias de financiamiento internacional).

Desde esta nueva perspectiva la recuperación de la autonomía nacional y regional es una de las condiciones esenciales para una nueva integración. El tema de la autonomía fue ampliamente discutido en los años setenta y principios de los ochenta. Se concebía que la asociación entre los países tenía por objetivo lograr mayor independencia y poder de resistencia a las coacciones y condicionamientos que ejercían otros países. En aquellos años se discutía por ejemplo el papel de una integración solidaria para generar una mayor autonomía que serviría a reforzar la viabilidad nacional, con aportes destacados por analistas como Juan Carlos Puig (Argentina) o Helio Jaguaribe (Brasil) (Di Masi, 2002). Algunos elementos de ese debate deben ser recuperados, y en especial aquellos que obliguen a elaborar una plataforma política regional que sirva de sustento a la integración. En otras palabras, es necesario retomar el control político sobre la integración, pero hacerlo desde una dinámica política que no transcurra por las imposiciones sino por acuerdos y consensos que luego se expresen en obliga-

ciones vinculantes. Entre los pasos más urgentes se encuentra la necesidad de diseñar políticas regionales en sectores clave como energía y agropecuaria; no meros acuerdos comerciales, sino verdaderas políticas regionales que involucren acuerdos entre varios países en el diseño de la estructura y funcionamiento de esos sectores.

En las condiciones actuales la recuperación de la autonomía solo es posible bajo un esfuerzo de integración regional distinto. Es necesario el concurso de varios países para poder enfrentar las condiciones globales y superar los actuales fantasmas. Es por esta razón que el ensayo de estrategias de desarrollo alternativas debe ser realizado coordinadamente entre varios países y ese paso es posible solo si se recupera la capacidad de tomar decisiones autónomas para seguir otro camino. Allí reside la verdadera soberanía. ■

Referencias

- Almeida, P.R. de, 2006. "Problemas cojunturais e estruturais da integração na América do Sul: a trajetória do Mercosul desde suas origens até 2006". IBIRI, *Meridiano 47*: 4-9.
- Altemani de Oliveira, H., 2005. *Política externa brasileira*. Sao Paulo, Saraiva.
- Alvarez, C., 2003. *La Argentina de Kirchner y el Brasil de Lula*. Buenos Aires, CEPES, CEDEC y Prometeo Libros.
- Bertonha, J.F., 2006. "O gás boliviano, o Mercosur e a liderança brasileira na América do Sul. Um sonho desfeito?" *Colunas Relnet 13*, mes 1-6.
- Bouzas, R., 2002. "Quatro falacias sobre o Mercosur". *Revista Brasileira Comercio Exterior 77*: 48-52.
- Botafogo Gonçalves, J., 2005. "Brasil y Argentina ¿una alianza estratégica?" Buenos Aires, *Archivos del Presente*, 10(37): 115-120.
- Burges, S.W., 2006. "Without sticks or carrots: Brazilian leadership in South America during the Cardoso era, 1992-2003". *Bulletin Latin American Research 25*(1): 23-42.
- CEPAL, 2004. *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, CEPAL.
- CEPAL, 2005. *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. Tendencias 2005*. Santiago de Chile, CEPAL.
- Cervo, Amado Luiz, 2001. *Relações internacionais da América Latina. Velhos e novos paradigmas*. Brasília, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais y FUNAG.
- Di Masi, J., 2002. "La contribución del Mercosur a un proyecto de integración regional en América Latina", 259-297. En: "*Del TLC al Mercosur*" (V. López Villafañe y J.R. Di Masi, comps.). México, Siglo XXI.
- Fazio, H., 2000. *La transnacionalización de la economía chilena*. Santiago de Chile, LOM.
- Gomes Saraiva, M., 2005. "Brasil e Argentina: política externa para América Latina em tempos recentes". *Cena Internacional 7*(2): 122-133.
- Gudynas, E., 2005a. "Desde la integración blanda y el comercio rígido al regionalismo autónomo". *Ecuador Debate* (Quito), No 65: 21-38.
- Gudynas, E., 2005b. "El 'regionalismo abierto' de la CEPAL: insuficiente y confuso". *Observatorio Hemisférico*, International Relations Center, setiembre 2005 (www.ircamericas.org)
- Lafer, C., 2002. *La identidad internacional de Brasil*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Rodríguez Gavarito, C.A., P.S. Barrett y D. Chávez. 2004. *La nueva izquierda en América Latina*. Bogotá, Norma.
- Saraiva, M. y L. Tudesco, 2003. "Argentina y Brasil. Políticas exteriores comparadas tras la guerra fría", 475-512, en: *Política brasileña contemporánea* (V. Palermo, comp.). Buenos Aires, Siglo XXI e Instituto Di Tella.
- Soares de Lima, M.R. y M. Hirst, 2006. "Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities". *International Affairs 82*(1): 21-40.