

Integração Moderna

Maria Regina Soares de Lima
Marcelo Vasconcelos Coutinho
Coordenadores do OPSA

Modelos de regionalismo

En la década de los 90, los acuerdos de libre comercio fueron el principal instrumento del llamado “regionalismo abierto”. Este concepto expresaba la idea, bastante valorada en aquél momento, de apertura de mercados y globalización financiera y productiva, de un regionalismo no exclusivo, es decir, una modalidad de integración regional que sería creadora de comercio y no provocaría desvío del mismo. Aunque en la práctica esa distinción conceptual se haya mostrado de difícil diferenciación, ella acabó por legitimar el expresivo movimiento de apertura comercial que, a partir del inicio de aquella década, marcó el cambio de la inserción económica de los países periféricos en el marco de las reformas de mercado entonces implementadas. Regionalismo abierto es una expresión contradictoria, ya que el primer termino señala una preferencia por la región, y el segundo niega o califica esta misma orientación. La visión de regionalismo que prevaleció en los años 1990 fue predominantemente comercial, una vez que los acuerdos de libre comercio funcionaban como una soldadura para aprisionar las iniciativas de apertura comercial que la periferia, en especial los países suramericanos, estaban implementando. El MERCOSUR, concebido originalmente como un proyecto estratégico de inserción internacional del Cono Sur, en los años 90, abandona ese objetivo para impulsar su dimensión comercial e inducir la apertura de mercado que entonces se inicia. El caso del NAFTA ejemplifica tanto el movimiento de seguridad y protección comerciales –principal motivación de Canadá para proponer el acuerdo inicial con Estados Unidos–, como la reacción mexicana a un posible desvío de comercio provocado por aquel movimiento de las dos principales economías de América del Norte, así como la garantía mexicana de la credibilidad del cambio de su antiguo modelo de economía protegida con base en la estrategia de sustitución de importaciones.

Los acuerdos de libre comercio posibilitaron dos innovaciones en el campo de la cooperación internacional: por un lado, que la distancia geográfica dejara de ser obstaculizadora de colaboración comercial; por otro, que se formaran áreas de libre comercio con grandes asimetrías entre los compañeros. Los EUA fueron pioneros en este movimiento al retomar el principio de área preferencial que habían abandonado en la posguerra siguiendo la moda de la defensa del multilateralismo universal, estableciendo, todavía en los años 80, un acuerdo en estos moldes. Se iniciaba, así, el modelo de los acuerdos bilaterales de comercio con compañeros prójimos o distantes, lo que vino a ser común en los años 2000. Además, el NAFTA constituyó la primera iniciativa de cooperación regional entre economías bastante asimétricas en sus respectivos pesos económicos. En este caso, ese diferencial dio a los EUA gran poder para establecer reglas y normas comerciales más cercanas a sus intereses, en especial en aquellas áreas –como propiedad intelectual, servicios e inversiones– en que la negociación con un número reducido de compañeros y de menor tamaño económico garantizaba el éxito de sus demandas.

También es sabido que los acuerdos de libre comercio prosperan más rápidamente en economías ya relativamente integradas y complementarias. Su profundización, después de haber pasado la fase de la explotación de las ventajas comparativas entre compañeros, suele causar mayores grados de oposición doméstica, una vez que el conflicto distributivo –generado por el desplazamiento de sectores económicos y su respectiva mano-de-obra– politiza la cooperación regional. Los problemas en el MERCOSUR y la propia reacción del Congreso norteamericano ante la profundización de esa estrategia comercial, como podemos percibir en las dificultades que el Ejecutivo de los EE.UU. ha enfrentado para llevar adelante la iniciativa del ALCA, son pruebas elocuentes de las sensibilidades que esos acuerdos provocan en el ámbito doméstico de los países involucrados.

De cualquier forma, el nuevo regionalismo de los años 90, cuyo paradigma son los acuerdos de libre comercio, surgió como una reacción a la globalización productiva y financiera, así como una respuesta a la necesidad de demostrar la credibilidad de los programas de estabilización económica y de las reformas de

mercado entonces adoptadas por los países periféricos. En América Latina, tal movimiento representó un cambio de modelo de desarrollo previo, volcado hacia adentro, y la adopción de una estrategia de inserción “competitiva” en la economía globalizada.

No es mera coincidencia que Chile, el país suramericano con el mayor grado de apertura económica, sea también aquel que exhibe el mayor número de acuerdos de esta naturaleza, siendo el más reciente el convenio negociado con China, el primer en la región. Tampoco es coincidencia que, pasada más de una década de experimento neoliberal en América del Sur, el grado de apertura comercial de los países de la región sea bien superior al que se observaba en décadas pasadas, así como no es casualidad la impresión de que la región ha ingresado en una fase de relativa estabilidad macroeconómica. El componente ausente de esta tríada es el crecimiento económico. Al contrario del vaticinio de los pregoneros del libre comercio, el cambio de la inserción comercial de los países suramericanos no trajo la prosperidad para todos, ni tampoco el crecimiento sustentable del pasado. La región se ha caracterizado por tasas bajas y aún negativas del PIB durante toda la década pasada y, en especial, por la volatilidad de esos índices, no configurándose una situación de crecimiento sustentable. El caso brasileño ejemplifica esa incómoda tríada de tasas excepcionales de crecimiento de las exportaciones y del saldo comercial; índices inflacionarios increíblemente reducidos y bajo crecimiento del producto interno. Este es el saldo del experimento neoliberal en que el regionalismo abierto y los acuerdos de libre comercio fueron piezas cruciales.

Si el regionalismo abierto de la década de 90 expresaba una idea de región como un espacio de flujo –prójima a la definición de espacio virtual con que los ideólogos de la globalización definían las relaciones internacionales en aquel momento–, los años 2000 la región vuelve a sus contornos geográficos tradicionales en función de la confluencia de dos procesos en el sistema internacional, que pueden ser sintetizados en la idea de valorización política y física de las regiones. Por un lado, el impacto de los atentados de 11 de septiembre en la reevaluación de la seguridad internacional y en la supuesta amenaza provocada por Estados “débiles” o “fallidos” que, olvidados con el fin

de la Guerra Fría, pasaron a la condición de hospederos potenciales de las redes terroristas internacionales. Por otro lado, y como consecuencia, la preocupación de la comunidad internacional en crear capacidad institucional y política en las áreas periféricas, buscando a los Estados con mayores capacidades y recursos, y proponiendo el aumento de la representatividad de las regiones en los espacios de decisión global. Así, sin que se materializara en una declaración formal, los atentados a las torres gemelas en Nueva York rescribieron el estatus de la periferia en un mundo crecientemente globalizado. De mercados emergentes y áreas potenciales de libre comercio, las regiones periféricas readquirieron su condición de actor político que el fin de la Guerra Fría y el auge del proceso de globalización habían momentáneamente ocultado¹.

En el plan regional, no es casualidad que en este momento ocurran los primeros pasos para la integración física de América del Sur.² La concepción de región acoplada a la idea de integración física y energética es distinta de la noción de regionalismo abierto, más cercana a la idea de un espacio de flujos no territoriales. Al contrario, la región como integración física y productiva supone un concepto de espacio de lugares nacionales. La vinculación entre Estados en una misma región supone territorialidad y contigüidad. La representación más expresiva que ese concepto de integración significa es el gasoducto, que puede ser construido gradualmente en módulos, crea interdependencia física entre proveedores y consumidores y, diferentemente de las relaciones de mercado, una vez constituida, su ruptura es muy onerosa. Vale recordar que los primeros pasos para la integración europea, a mediados del siglo pasado, fueron dados a partir de la creación de la comunidad del carbón y del acero, interconectando dos de los, hasta entonces, principales competidores de la política internacional europea: Francia y Alemania.

De la misma manera, la inserción territorial de un Estado y su vecindad geográfica son datos insoslayables de su existencia e identidad. No se puede

¹ Para este debate, ver Maria Regina Soares de Lima y Marcelo Vasconcelos Coutinho, "Globalización, Regionalización y América del Sur", Análisis de Coyuntura OPSA, nº 6, mayo de 2005.

² Iniciativas significativas en esta dirección son la constitución de la IIRSA, la creación del anillo energético del Cono Sur y el proyecto del Gasoducto Bolivariano.

intercambiar de vecinos geográficos como se intercambia de vecinos de calle. En la literatura social, encontramos argumentos diversos con relación al grado de cooperación o de conflicto que la relación de vecindad engendra. Sin embargo, para que sea creada una solidaridad de carácter más duradero, tanto en la vertiente de la literatura económica como en la sociológica, es necesaria alguna permanencia de la relación, o por lo menos que la salida sea costosa para las partes.

Hay una diferencia significativa entre las dos concepciones de regionalismo, sin embargo, en lo que concierne a los mecanismos operacionales para la respectiva construcción regional. El regionalismo abierto exige menor capacidad operacional del Estado y depende más de los agentes económicos del mercado, por eso es más identificado con el contexto de la globalización y de la reducción de las capacidades y de la autonomía del Estado. La integración física depende no sólo de la mayor capacidad de coordinación de los Estados, como de la existencia de suficiente poder infraestructural de los mismos, ya que supone una visión estratégica de la región y, por lo tanto, actores con capacidad estratégica como son los Estados, al contrario de los actores del mercado. Esta es una paradoja o factor limitador de ese tipo de regionalismo, una vez que él surge con más fuerza después de un periodo de ajuste estructural y reformas liberales que visaban disminuir el alcance, la profundidad y los instrumentos de intervención del Estado.³ Tal vez sea posible pensar la propia idea de integración física y productiva como una antítesis de la globalización y de las relaciones virtuales, señalando el declive de aquellas ideas-fuerza que se impusieron de forma tan absoluta en los años 1990, impulsadas por el fin de la Guerra Fría y por la internacionalización de los mercados y de los circuitos financieros.

La integración física tiene efectos distintos en los ámbitos local y regional. Los más significativos, en el sentido de que afectan profundamente los estilos de vida de comunidades preexistentes, se dan en el plan local. Pero esto no significa que no existan mecanismos que puedan preservar la calidad de vida

³ Para un debate sobre esta paradoja y la disminución del poder estructural de los Estados latinoamericanos, ver José Maurício Domingues, *Análisis de Coyuntura OPSA*, n° 7, junio de 2005.

local, así como el respeto al entorno ambiental. Estos forman parte del conjunto de prácticas incluidas en el modelo de desarrollo sustentable. Si no fuera así, no se podría pensar en la noción de progreso y de inclusión de regiones al margen de las respectivas comunidades nacionales. Por otro lado, estos mismos mecanismos son responsables, muchas veces, por la creación de un poder público en áreas remotas, posibilitando la emersión de vida comunitaria en regiones anteriormente expuestas a la violencia privada. Aquí se podría hacer un paralelismo con el impacto de la política social en la construcción del Estado Nacional en los años 30 del siglo pasado en Brasil.

En el plan regional, uno de los efectos más relevantes es la superación del síndrome colonial. Uno de los legados más perversos del colonialismo es la preponderancia, aún después de la independencia formal, de los vínculos verticales con las ex-metrópolis, en detrimento de los lazos horizontales entre países de una misma región. Es bien verdad que el regionalismo abierto propició mayores vínculos comerciales intraregionales, pero no necesariamente disminuyó la distancia física y cultural. Un buen indicador son el volumen y la intensidad de las rutas y vías de comunicación intraregionales comparadas a las extraregionales.

Una región integrada tiene más peso en la política mundial que cada uno de los países que la componen tiene aisladamente. El criterio de representatividad regional presente en la arquitectura institucional de los órganos internacionales valora aún más la cohesión de América del Sur. Por otro lado, cualquier pretensión individual de cada uno de los países en busca de reconocimiento internacional pasa por la aceptación y legitimidad de todos. Los tropiezos de la política externa brasileña en postulaciones recientes a cargos de dirección en agencias multilaterales, sin que contaran con la unidad de la región, evidencian la constatación de que ningún país de América del Sur tiene aún peso específico y carrera independiente en la política mundial.

La integración física tiene un especial valor estratégico para dos países: Bolivia y Brasil. En el caso de Bolivia –situada en el centro de la región, interconectando los Andes con el Cono Sur y conocida como el “corazón de América del Sur”–, la integración puede ser vista como consecuencia de lo que

ha sido su papel estratégico de irradiación política en la región, anticipando muchos de los movimientos y tendencias que primeramente se manifiestan allá. El caso brasileño es casi antípoda, a pesar de la extensa vecindad, hasta recientemente, estaba volcado hacia el Atlántico. Hoy, sin embargo, la porosidad de las fronteras se manifiesta no sólo en la atracción que Brasil ejerce sobre sus vecinos en una especie de América tropical, pero en la relevancia del espacio económico que el agronegocio y las empresas industriales y de servicios brasileñas están construyendo en la región suramericana. El gasoducto conectando estos dos países prenunció, de cierta forma, el movimiento corriente de integración física. Una vez que se solidifique la interdependencia, pero en un contexto de asimetría económica ponderable, Bolivia (donde los vientos nacionalistas pasaron a soplar con más fuerza después de la elección presidencial de Evo Morales) solamente espera que Brasil “sea socio y no patrono”. Esta es, en verdad, la premisa crucial para que interdependencias relativamente asimétricas puedan beneficiar a todos los asociados involucrados. La auto-restricción, en el plan regional, de los países más fuertes económicamente, es condición de viabilidad de los beneficios de la integración física y productiva.

La idea de integración física apunta hacia un concepto alternativo a la noción de región dominante en los años 90. La inversión humana y material inicial es considerable, pero sus potencialidades son significativas exactamente por ser un proyecto estratégico que enfatiza el mediano y el largo plazos. En este sentido, se acerca más a la idea análoga de construcción del Estado Nacional, pero ahora en el plan regional. Así como ocurrió con la idea-fuerza que presidió la construcción de la comunidad europea en el siglo pasado, no puede ser sólo el proyecto de un gobierno eventual, pero de los Estados de la región. Sería interesante examinar el contexto político regional contemporáneo que puede impulsar u obstaculizar ese movimiento. Es lo que haremos a seguir.

Efectos regionales de cambios domésticos

A principio, un proyecto de integración regional no necesita estar obligatoriamente asociado a corrientes o fuerzas políticas de izquierda, progresistas o desarrollistas. Al contrario. Una vez que la integración produzca

ganancias económicas y geopolíticas, los partidos y coaliciones derechistas deben encontrar incluso más incentivos para se incorporar a procesos de regionalización, como parece haber sido el caso del acuerdo de libre comercio norteamericano (NAFTA). Sin embargo, en la ausencia de interdependencia económica previa o en condiciones regionales específicas, la integración pasa a involucrar aspectos más propiamente políticos, haciendo que un paradigma liberal de regionalización, en muchos casos, sea insuficiente o inclusive problemático.

Sobre todo en el inicio de la integración europea, después de la segunda gran guerra, pesó mucho la necesidad de reconstruir la región y evitar nuevos conflictos con el estrechamiento de lazos entre antiguos enemigos, como Alemania y Francia. Esos dos países, como observado anteriormente, lideraron un proceso integrador a partir de potencias económicas para el desarrollo. El eslabón entre el acero alemán y el carbón francés fue el principal motor de arranque del bloque, que después se hizo más vasto, complejo y diversificado. Además de eso, la llegada de la social-democracia y de los así llamados eurocomunistas al poder en Europa occidental, durante los años 60 y 70, fue también un importante elemento en la construcción de una identidad en común y en la ampliación del propósito integracionista, una vez que esas fuerzas políticas ya nutrían en sus programas la ampliación de las fronteras y el fin de un nacionalismo restricto, que, entre otras cosas, fue ingrediente de las grandes guerras el siglo XX.

Factores políticos también fueron importantes para la concretización del NAFTA. No se trataba propiamente de conflictos externos y, mucho menos, de izquierdas en el poder, pero de una visión estratégica por parte del gobierno de Estados Unidos y de sus compañeros en la integración de toda América, a partir de México y de Canadá, cuando aprovecharían también para resolver problemas de frontera y extender mercados. Motivaciones económicas se juntaron a intereses geopolíticos para la consolidación de una hegemonía, haya vista el fin de la Guerra Fría y de la amenaza comunista, en un contexto de franca globalización económica y aperturas comerciales. Al contrario de Europa, por lo tanto, no se pensaba en reconstruir una región o pacificarla,

pero pragmáticamente adherirse a un movimiento internacional de regionalización (del cual la Unión Europea es inspiradora), aprovechar algunas ventajas económicas disponibles, ampliar las bases de competencia en el ámbito global y garantizar un área de influencia directa. No es fruto del azar el hecho de que el NAFTA jamás haya sido concebido como algo que vaya más allá de un acuerdo de libre comercio.

Por otro lado, el origen del MERCOSUR es alimentada por una visión estratégica predominante en la segunda mitad de los años 80, tanto en Brasil cuanto en Argentina, en el sentido de acabar las animosidades, incluso militares, existentes en el Cono Sur, recién salido de regímenes autoritarios. Se pensaba en construir un espacio regional democrático y cooperativo, aún con la ausencia de una mayor interdependencia económica y en la periferia del capitalismo. Los acuerdos y protocolos de aquel tiempo visaban además una integración productiva, siguiendo la línea del debilitado modelo nacional-desarrollista, en sus últimos suspiros. Había, por lo tanto, en tal ocasión fuertes razones políticas para la integración regional sobre las cuales se desarrollaran relaciones de comercio intensas; lo que, una década después, haría de Brasil el mayor socio de Argentina, y esta, por su parte, el segundo socio de Brasil individualmente, con la participación activa de los países menores, Uruguay y Paraguay.

En los años 90, cuando el MERCOSUR es efectivamente institucionalizado, el modelo productivo de integración es sustituido, antes aún de ser puesto en práctica, por el nuevo paradigma dominante en la época, caracterizado por el regionalismo abierto. Eso coincidió con el ascenso del presidente Carlos Menem, en Argentina, y Fernando Collor, en Brasil, después del cual siguieron los de Itamar Franco y Fernando Henrique Cardoso, todos obedientes a la misma vertiente neoliberal, bautizada por el consenso de Washington de 1988, que prioriza las privatizaciones, la desregulación de mercados y la apertura del comercio con miras a una mayor inserción internacional. Con todas esas reformas, las economías viven un periodo de estabilidad, y el comercio intra-bloque crece bastante hasta 1997, cuando ocurre la crisis asiática que disminuye la liquidez y la disponibilidad de inversiones externas.

Inmediatamente tras estos eventos, en 1999, el propio Brasil entra en crisis, cuyas modificaciones cambiarias repercuten fuerte y negativamente en la economía argentina, que también se desestabiliza, dos años después, en la mayor crisis de su historia. La economía brasileña vuelve a pasar por un gran trastorno en 2002, en vísperas de elecciones que marcarían la esquizofrenia del Cono Sur.

De entre algunos de los principales legados neoliberales –a los cuáles se debe la reorientación verificada en el regionalismo durante los años 90– se destacan: 1) un endeudamiento público monumental (principalmente interno, pero también con varias recurrencias al FMI y a acreedores privados) que imposibilitó las economías nacionales (en 10 años la deuda brasileña evolucionó del 30% para el 60% del PIB, y en Uruguay ella llegó a contaminar el 99% de la riqueza producida en el país); 2) una gran vulnerabilidad con relación a choques externos y las oscilaciones en el mercado financiero internacional (las reservas y el ahorro nacionales declinaron fuertemente); 3) el congelamiento de un *estatus quo* social excluyente, con variaciones entre los países (en algunos casos el problema se agravó, en otros se estabilizó o aún logró alguna mejora, como en el caso chileno); 4) la reducción y el debilitamiento de los instrumentos de intervención económica (empresas privatizadas, apertura, regulación blanda etc.); 5) una estabilidad monetaria, que ocurre en detrimento de la expansión continuada de la economía; 6) y, finalmente, la falta de planificación estratégica, que ignoraba cuestiones centrales para el desarrollo, como, por ejemplo, el problema energético y la infraestructura.

Los avances en la estabilización monetaria se perdieron en medio a tantos aspectos negativos. Aún el control inflacionario, objetivo central y único para muchos neoliberales, se mostró tenue y viciado de otras variables. La inflación regresa, por ejemplo, en Brasil en 2002, y no deja de ser una preocupación constante también en otros países. En clara prueba de insatisfacción con ese estado de cosas, los electores suramericanos promueven un gran cambio en el escenario político en el inicio del nuevo siglo. La onda de victorias de candidatos de tendencias más a la izquierda es simplemente avasalladora.

Hugo Chávez, Lula, Néstor Kirchner, Tabaré Vázquez y Evo Morales pronuncian la llegada de nuevos tiempos también en el Perú y en el Ecuador. En Chile, la victoria de Michelle Bachelet da continuidad al gobierno socialista de Ricardo Lagos, que sometió un proceso de liberalización ya en marcha desde la dictadura de Pinochet a un proyecto de país. Sólo en Colombia y en Paraguay un giro semejante a la izquierda no ocurre. El primer porque vive bajo el miedo e la inseguridad en función de una guerra civil violenta, el segundo porque ni siquiera parece haber aún completado su transición para la democracia, con miras a la perpetuación de un único partido en el poder hace décadas – Asociación Nacional Republicana, Partido Colorado.

La avalancha neoliberal de los años 90 es entonces sustituida por una onda izquierdista muy diversificada en los años 2000. Existen muchas diferencias entre esas izquierdas que ahora llegan al poder, en la mayor parte de los casos por primera vez en la historia, lo que demuestra también la profundización de la democracia en la región. Lula, Tabaré y Bachelet (así como Lagos) componen el grupo de liderazgos de la izquierda moderada. A pesar de sus diferencias, son casos de cambios incrementales en la agenda económica preexistente, interrupción de las privatizaciones, retomada de la política industrial, redefinición de marcos reguladores e instrumentos de intervención económica con un control mayor por parte del Estado y mayores gastos en el área social, entre otras características. Kirchner, por su parte, presenta una plataforma más progresista dentro del Partido Justicialista y del peronismo, con un tono por encima de sus vecinos brasileño y chileno, porque rompe en parte con el modelo dominante, llegando a interrumpir el pago y renegociar la deuda pública. Además, adopta una política económica más heterodoxa que retira el país de la crisis con una expansión económica fuerte y tasas inflacionarias más elevadas. En el extremo de las izquierdas en el poder, Chávez implementa una verdadera revolución en Venezuela, que él mismo llama de bolivariana e incorpora muchos elementos socialistas.

Todavía no es posible anticipar como se comportarán los nuevos gobiernos de izquierda en Bolivia y, posiblemente, en Perú y Ecuador (cuyos escenarios aún son muy indefinidos), pero existen indicaciones que permiten decir, por

ejemplo, que Evo Morales se distinguirá de Ollanta Humala (líder en las encuestas de intención de voto en Perú), considerando sus respectivas trayectorias de los movimientos de los cuales son líderes y la situación de sus países. Evo proviene de los movimientos de base, constituyéndose en una genuina representación indígena, y de los cultivadores de coca en Bolivia. Su partido, el Movimiento al Socialismo (MAS), logró la mayoría en la Cámara de Diputados y una enorme simpatía internacional, una vez que simbolizó el fin de uno de los últimos regímenes de apartheid en el mundo, donde una inmensa mayoría étnica y pobre es mantenida al margen de las instituciones del Estado. Por otro lado, el perfil Ollanta se asemeja más al de Chávez, por ser ex-militar, haber liderado intentos de golpe y no disponer inicialmente de una fuerza política institucionalizada ya existente. Sea como que sea, tanto Evo como Humala representan izquierdas más radicales que Lula y Lagos, cada uno a su modo, tomando en cuenta los cambios que ambos implementarán y sus afinidades ideológicas con el gobierno venezolano, lo que no significa decir que adoptarán todas las políticas bolivarianas y la misma confrontación incitante, por ejemplo, con Estados Unidos, sobre todo en el caso de Morales, que ya demostró proximidad con el gobierno brasileño y compone una izquierda más organizada, mayoritaria, y menos personalista en su país.

La heterogeneidad de las izquierdas en América del Sur en este inicio de siglo es de naturaleza programática y organizativa. Cada una de ellas tiene trayectorias y formas particulares de insertarse en el sistema político. Algunas son más agresivas, extremas y menos institucionalizadas que otras. Sin embargo, todas ellas representan un gran cuestionamiento de las proposiciones liberales hegemónicas en el fin del siglo XX, lo que confiere hasta cierto punto unidad a ese movimiento a pesar de su gran diversidad. En todas esas izquierdas, con mayor o menor presencia, se observa más elementos nacionalistas y una identidad suramericana muy fuerte. Aunque las izquierdas de países andinos sean “anti-sistemáticas” y surjan de la suspensión de pagos de los partidos tradicionales, mientras las izquierdas del Cono Sur tienen una historia partidaria más antigua e insertada en la disputa política desde la transición para la democracia, ambas comparten un sentimiento inclusivo y aversión al modelo dirigido por el liberalismo económico, así como el

mismo diagnóstico de una región más vulnerable, drogadicta, apenas posicionada en el capitalismo global y que aún preserva asimetrías y problemas sociales seculares.

Bajo el signo de una nueva era, cuyo éxito y realizaciones sólo la historia evaluará, esas izquierdas en el gobierno traen implicaciones directas para el proceso de integración regional. En primer lugar, el paradigma de regionalismo abierto debe sufrir modificaciones importantes con la llegada de frentes más nacionalistas en esos países, que reconsideran su inserción en el mundo y las relaciones establecidas entre sus propias economías. En verdad, eso ya ha ocurrido. Desde 2002, después de algunos años desacreditado, el MERCOSUR vuelve a demostrar vigor con la expansión del comercio intra-bloque provocada pela recuperación económica de sus países miembros. La elección de Lula y Kirchner dio nuevo aliento a la integración, pero también reveló nuevos desafíos.

Durante los años 90 y la crisis de 2001, Argentina pasó por un fuerte proceso de desindustrialización, mientras la economía brasileña ganó competitividad internacional en algunos sectores, sobre todo a partir de 1999 con la devaluación del real. Eso profundizó asimetrías estructurales entre los países y se transformó en fuente adicional de tensión en el MERCOSUR. La dificultad en captar inversiones en el exterior después de la renegociación de la deuda y el superávit comercial favorable a Brasil los últimos años llevaron el gobierno argentino a buscar medios de reequilibrio de las relaciones económicas con su vecino, de modo que convergiese a sus intereses. Unilateralmente, Argentina toma entonces medidas de control de la importación de productos brasileños que fueron aceptas por Brasil en razón de una “paciencia estratégica” con relación a su mayor compañero regional.

Las asimetrías estructurales de las economías de los países miembros del MERCOSUR, aliadas a la emergencia del nacionalismo económico, provocaron el contrario de lo que se espera en un proceso de integración, es decir, proteccionismo dentro del bloque. Las exportaciones brasileñas tuvieron un gran crecimiento no sólo con destino hacia América del Sur. Pero, en ese caso, las exportaciones fueron principalmente de manufacturados. Ya Argentina se

hizo exportadora básicamente de commodities para Brasil. El progreso ocurrido en la economía brasileña y el retroceso en Argentina disminuyeron los intereses de agentes económicos sobre el MERCOSUR, una vez que no encontraban en él buenos proveedores de productos, tecnología y maquinaria que necesitaban, y aún pasaban a enfrentar nuevas barreras proteccionistas. Eso llevó a Brasil a establecer relaciones cada vez más intensas fuera del bloque, de tan grande que es su avidez por la conquista de nuevos mercados, lo que, de cierto modo, disminuyó la importancia de la integración para los sectores exportadores en el área agrícola y incluso para productores de mayor valor agregado. Las exportaciones brasileñas batieron récords sucesivos y, aunque la Argentina creciera aproximadamente cuatro veces más que Brasil en los últimos tres años, ella se mantuvo lejos de competir de igual para igual, acumulando, así, déficits comerciales (después de ser superavitaria la mayor parte del tiempo desde la creación del MERCOSUR) que no tardan a entrar en choque con el nacionalismo de restauración del gobierno Kirchner. Ya en los países menores, Uruguay y Paraguay, la insatisfacción con el MERCOSUR los indujo a estrechar lazos extra-regionales, a partir de relaciones de comercio crecientes con, por ejemplo y principalmente, los Estados Unidos; aunque disponía de mayores flujos comerciales dentro del bloque. El resultado fue que, mientras Brasil ampliaba también sus exportaciones para el MERCOSUR, sus importaciones crecían fuera de la región. En contrapartida, algo inverso o de menor intensidad ocurría con los demás socios, que pasaron a sentirse en una situación menos favorable.

Los problemas generados por las diferencias estructurales entre el perfil económico y la inserción internacional de los países miembros del MERCOSUR se hicieron explosivos con la adopción de estrategias nacionalistas de recuperación económica. Por distintos motivos, debilitaron los incentivos que los socios del bloque tenían en dar prioridad al proyecto integracionista suramericano. Las dificultades de institucionalización del MERCOSUR que ya existían, dada la resistencia de los países grandes en ceder áreas de soberanía, creando reglas supranacionales y delegando poderes para instancias superiores, se ampliaron aún más con el advenimiento de gobiernos nacionalistas, que, por principio, tienden a proteger sus respectivas

economías y impedir cualquier acción en el sentido de perder autonomía, margen de maniobra o grados de libertad en la conducción de sus propias políticas. No sorprende, por lo tanto, que a esa altura Argentina reivindique mecanismos de salvaguarda comercial (Cláusula de Adaptación Competitiva). Sólo nuevas reglas como esa, que tienen como objetivo restringir, en vez de potenciar el comercio y profundizar la integración, tienen espacio para que sean aprobadas, a pesar de la resistencia brasileña, porque obviamente se tratan de más violaciones a la Tarifa Externa Comuna (TEC) y aún al intento de construir un área de libre comercio plena.

La victoria de candidaturas de izquierda en la región trajo el regreso del nacionalismo como ideología orientadora de las acciones de gobierno. A priori y en tesis, los gobiernos liberales serían más favorables a la integración regional que los gobiernos izquierdistas, supuestamente más cerrados. Sin embargo, de acuerdo con lo que fue visto en la experiencia europea, en el MERCOSUR y aún en el NAFTA, variables políticas tuvieron siempre un peso significativo en el proceso de integración y no obedecían, forzosamente, a un corte ideológico de esa naturaleza. Siempre estuvieron involucradas cuestiones mayores que la división derecha versus izquierda; cuestiones en gran medida estratégicas y vinculadas a la (re)construcción de una región y su mejor performance o encuadramiento en el contexto internacional. Además de eso, se observó también que, en la ausencia de una interdependencia económica mayor, situada en la periferia del capitalismo, esos factores políticos juegan un papel central como estimulantes de la integración, creando espacios que antes simplemente no existían.

En el caso específico de proyectos integracionistas en América del Sur, gobiernos liberalizadores que redefinieron sus estrategias para un regionalismo abierto a lo largo de los años 90 no fueron los mismos que originalmente despertaron el interés por la aproximación entre países y la formación de bloques. Eso puede ser un indicativo de que si, por un lado, es verdad que la integración en la fórmula de libre comercio se hace más viable en gobiernos liberales, por otro, gobiernos desarrollistas piensan la integración de modo más amplio. Llevando eso en cuenta, los años 2000 pasan a caracterizarse por un

cambio de paradigmas del regionalismo abierto para la integración física y productiva, y de un modelo del tipo rule-driven (dirigido por reglas) para otro del tipo policy-driven (dirigido por políticas), en el cual brotan ideas de territorialidad, identidad y construcción concreta de un espacio regional, inclusive con el regreso del Estado para el centro del escenario, actuando como inductor –ahora en mayor asociación con la iniciativa privada– de un proyecto de integración permanente (reservando las debidas diferencias y limitaciones, sería una especie de implementación de políticas regionales de Estado siguiendo el ejemplo de las políticas que sirvieron a la integración nacional). Cabe notar, una vez más, que una distinción destacada del regionalismo abierto con relación a la integración física y productiva no es que esta última esté menos insertada en el mercado global, sino que, al contrario, pueden generar lazos tan firmes entre los países que ellos se hacen menos vulnerables a nuevos cambios (domésticos o internacionales) y crean incentivos durables para relaciones cooperativas (el riesgo de conflictos y guerras es reducido aún en el largo plazo), además de garantizar la soberanía de la región por el dominio de territorio y una inserción conjunta, complementaria, y más competitiva en el ámbito externo, llevando aún en consideración las dificultades y condicionantes encontradas por los Estados nacionales, separadamente, en lo que concierne a los aspectos fiscal, democrático, socioeconómico y ambiental.

Una vez expuesto todo esto, se concluye que el cambio de paradigmas no invalida o abandona el esfuerzo aplicado para la integración comercial, que sigue, pero simplemente adapta el regionalismo al agotamiento del ideario neoliberal y al ascenso de las izquierdas en América del Sur, en sus más diversos matices. En ese sentido, esos nuevos gobiernos con carácter más o menos nacionalista pueden, al final, ser muy útiles para la profundización de la integración suramericana con la condición de que asuma otras características y pase a privilegiar un modelo físico y volcado hacia la producción, la mitad del camino, por lo tanto, de lo que sería un regional-desarrollismo, que, por su parte, sólo puede ocurrir con las coaliciones apropiadas de apoyo doméstico y regional. La entrada de Venezuela en el MERCOSUR y la consolidación de la Comunidad Suramericana de Naciones (Casa) pueden caminar con el objetivo

de constituir una integración más moderna: sin hegemonismos, menos mercantilista, que incorpore, si posible, toda América del Sur y establezca una coordinación política colegiada con mayor participación de la sociedad. De lo contrario, habrá problemas entre gobiernos de cambio situados en un ambiente altamente asimétrico.

Otra cuestión delicada es el modo como ese bloque se relaciona con Estados Unidos. Las izquierdas moderadas tienen el papel crucial de evitar un enfrentamiento mayor con la gran potencia, al mismo tiempo en que reducen la inestabilidad regional, siguen activos los conflictos de frontera y las crisis políticas en el ámbito nacional. La eventualidad de la victoria de gobiernos derechistas, por ejemplo, en Colombia, que probablemente reelegirá Álvaro Uribe, debe añadir elementos críticos y de incertidumbre a la región. El momento no parece oportuno para que los gobiernos conservadores que se aíslen de su propia vecindad.

Si un candidato no vinculado a las izquierdas vence las elecciones presidenciales en Brasil este año, aumentan las oportunidades de debilitamiento del proyecto de integración. El diferencial que tiene la economía brasileña en las manos de un gobierno de centro-derecha puede llevar a un enfriamiento de las relaciones dentro del bloque. La hipótesis de un desvío en la política externa brasileña se hace entonces factible, con miras al creciente desinterés demostrado por algunos agentes económicos privados con relación al mercado del bloque –lo que es un equívoco ante el crecimiento general de los negocios entre esos países– y su irritación con las posiciones proteccionistas del gobierno argentino, tal como ocurre en las críticas brasileñas contra el proteccionismo de los países desarrollados. Además, un gobierno de centro-derecha posiblemente adoptaría relaciones preferenciales con los EUA y sería menos tolerante ante las posturas antiestadounidenses, aunque estas partieran de otros países, lo que dejaría la región a un paso de la polarización política con dimensiones imprevisibles.