

Integración regional y estrategias de reinserción internacional en América del Sur

Razones para la incertidumbre

GERARDO CAETANO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



© Nueva Sociedad / Sciannamea 2009

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

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

■ Los procesos de integración: un balance incierto

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

■ ¿Convergen los países sudamericanos en sus políticas exteriores?

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

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

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

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

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

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

■ Desafíos para una integración eficaz

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

de los 15). Sin embargo, no cabe duda de que uno de los aspectos que más complica la negociación birregional es, como ya se señaló, la debilidad de los formatos integracionistas latinoamericanos y, como consecuencia de ello, la asimetría entre una UE afiatada y una América Latina dispersa y heterogénea. Las dificultades recientes en las negociaciones con la CAN y la dispensa para que países como Colombia y Perú avancen en negociaciones bilaterales con la UE en temas comerciales constituyen una buena prueba de lo que señalamos. En el Mercosur, como lo revela la división en la postura de sus integrantes en la Ronda de Doha, parece perfilarse una situación similar.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

■ Los rumores sobre las eventuales alternativas bilaterales de Brasil

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

■ Razones e incertidumbre

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

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