AMÉRICA LATINA-CARIBE - Urgencias y demandas de la integración regional

Eduardo Gudynas, ALAI

Jueves 18 de diciembre de 2008, puesto en línea por Claudia Casal

12 de diciembre de 2008 - ALAI, América Latina en Movimiento - Los jefes de estado de América Latina y el Caribe se reunirán en la ciudad brasileña de Salvador de Bahía. Es una sucesión de encuentros, que comienza con la cumbre presidencial del MERCOSUR, seguida por una de la UNASUR, para terminar con un encuentro latinoamericano el 16 y 17 de diciembre. Frente a este cónclave es más que oportuno preguntarse cuáles podrían ser las prioridades y urgencias de la integración regional bajo una mirada independiente que parte desde la sociedad civil.

Sin duda que es un hecho positivo que los presidentes se vuelvan a encontrar e intenten analizar y tal vez coordinar respuestas frente a la crisis global. Pero también hay que reconocer que la situación actual muestra muchas tensiones y problemas pendientes.

Los dos grandes bloques sudamericanos ejemplifican estas complicaciones. La Comunidad Andina aparece fracturada por aquellos que apuestan a los tratados de libre comercio (Colombia y Perú) y los que buscan un camino alternativo (Ecuador y Bolivia). El comercio dentro de la CAN se ha mantenido en la modesta franja del 10% del total de las exportaciones (el más bajo en toda América Latina); no logra conformarse una zona de libre comercio efectiva, y hay muchas dudas sobre su capacidad para negociar como un bloque frente a la Unión Europea.

En el MERCOSUR también existen tensiones (la más conocida entre Argentina y Uruguay, y la más reciente entre Brasil y Paraguay), el comercio entre los socios se ha mantenido alrededor del 15% de las exportaciones totales. Parece ser que una vez más no se aprobará el Código Aduanero, mientras que las últimas propuestas argentinas de protección comercial fueron rechazadas por los demás socios. Si bien hay avances importantes (como la puesta en marcha de un fondo de asistencia o los intentos de fortalecer la presencia parlamentaria), también es cierto que Buenos Aires y Brasilia mantienen posturas enfrentadas en seno de la OMC, y por lo tanto no se consolida una postura unificada del bloque.

El Mercado Común Centroamericano tiene algunos problemas similares, y por ejemplo está tensionado por el tratado de libre comercio con los Estados Unidos.

Como por un lado los cuatros socios de la CAN, y por el otro los cuatro miembros plenos del MERCOSUR, navegan entre las más diversas tensiones y conflictos, inevitablemente esta problemática se repite dentro de la Unión de Naciones de Suramérica (UNASUR). En su seno hay expresiones positivas, destacándose su efectiva intervención en la crisis boliviana, pero persisten las incertidumbres de su propuesta integracionista.

Recordemos que la UNASUR es la continuación de la Comunidad Sudamericana de Naciones, y supuestamente sería la profundización de aquel proyecto como una “unión”. Pero un examen desapasionado deja en evidencia los contrastes, ya que su tratado constitutivo renuncia a varios de los propósitos originales de la Comunidad Sudamericana. En efecto, una meta clave como la reducción de las asimetrías entre las naciones, que estaba claramente expresada en los acuerdos de la Comunidad Sudamericana, desapareció en el tratado de la UNASUR. Lo mismo ocurrió con otros aspectos, especialmente comerciales y productivos. De esta manera, un examen riguroso indica que los acuerdos de Cuzco y Cochabamba eran más ambiciosos, y si bien los gobiernos aceptaron usar el título de “Unión de Naciones”, postulado por Hugo Chávez, el resultado final es más modesto. Esto refleja la exitosa

intervención de Brasil en dejar de lado posibles obligaciones comerciales y productivas, y en especial el abordaje de las asimetrías, para desembocar en lo que esencialmente es un foro político sudamericano. Y es tiempo de recordar que un consejo de defensa sudamericana (algo así como una OTAN regional), dista mucho de las demandas de la sociedad civil por “otra integración”.

Sin duda que es bienvenida la permanencia de los esfuerzos integracionistas, y acciones como la presencia de UNASUR en apoyo de Evo Morales, son pasos muy importantes. Pero es necesario reconocer los estancamientos y disputas en otros terrenos, y examinar los factores que los explican.

Hoy por hoy, la mayoría de estos gobiernos son progresistas y defienden fuertes discursos integracionistas, pero a la vez mantienen viejas formas de nacionalismo, apelando a modelos de desarrollo convencionales de base extractivista, cayendo en competir en los mercados globales y en disputas fronterizas por el manejo de recursos naturales. Está claro que el manejo de los excedentes y beneficios económicos de esa estrategia exportadora se manejan ahora de otra manera (especialmente bajo un mayo compromiso social), pero de todos modos se repite la vieja estrategia productiva. Esto se está convirtiendo en un obstáculo muy importante para la integración, y frente a ello debe reconocerse que ya no es posible avanzar hacia vínculos alternativos sin una reforma sustancial en los estilos de desarrollo. No se puede plantear una “unión” entre países, si todos ellos exportan materias primas hacia los mercados globales y en la práctica no tienen políticas productivas comunes.

En cambio, la próxima cumbre en Bahía alienta un cambio positivo y es el regreso a escena de la idea de “América Latina y el Caribe” como espacio de integración. No es un hecho menor ya que parecería que en los últimos años esa idea cayó a un segundo plano. Incluso la apuesta a UNASUR, y sus antecesoras (la Comunidad Sudamericana de Naciones, y el Area de Libre Comercio de América del Sur), expresan en todos los casos una voluntad restringida a Sudamérica.

Esto se debe en buena medida a un camino iniciado por Brasil, bajo el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, y profundizado por la administración Lula, donde se consideraba que era inviable una integración de “todo” el continente, mientras que las posibilidades reales de liderazgo regional brasileño estaban enfocados en América del Sur. Existen muchas declaraciones donde se señalaba que México se encontraba irremediablemente bajo la influencia de Estados Unidos, y se aceptaba que América Central y el Caribe estaban englobados bajo ese mismo paraguas. La UNASUR, como el más ambicioso programa de integración en la región, carga con la limitación de contribuir al desvanecimiento de la aspiración de una integración que cubra toda América Latina y el Caribe. Lastimosamente en los últimos años poco a poco se ha extendido y aceptado la idea de una integración “sudamericana” en lugar una “latinoamericana”.

La paradoja es todavía mayor ya que el proyecto venezolano de integración, expresado en el ALBA, mantiene aquel horizonte a escala continental. Más allá de las opiniones que se tengan sobre esa iniciativa, e incluso reconociendo que por ahora es sobre todo un esquema de cooperación y asistencia, lo cierto es que el ALBA tiene dos aspectos clave que falta en los demás esquemas: recupera la escala geográfica continental, y acepta compartir los recursos naturales y la articulación productiva. Por lo tanto, es esperable que en la próxima cumbre en Brasil sirva para recuperar una verdadera visión latinoamericanista.

Los presidentes también deberían enfrentar decididamente las complicaciones debidas a incumplimientos comerciales, a la inexistencia de expresivas cadenas productivas compartidas entre los países, o por las descoordinaciones en las estrategias en comercio exterior. Las repetidas cancelaciones del Código Aduanero del MERCOSUR o las suspensiones en el Arancel Externo Común de la Comunidad Andina son ejemplos muy claros. La inexistencia de una política agropecuaria común dentro del MERCOSUR, después de 15 años, ya es injustificable.

La institucionalidad de cada bloque sigue sufriendo de varias debilidades, y por ello una y otra vez se debe terminar en las cumbres presidenciales para resolver las diferencias. La integración necesita de fuertes compromisos presidenciales, pero no puede estar restringida a ellos. Consecuentemente, los presidentes deberían fortalecer la institucionalidad y las normativas comunes.

También se debe abordar el manejo y gestión de los recursos naturales compartidos o en zonas de frontera. Esos recursos siguen explicando la mayor parte de las exportaciones regionales, y se suman las disputas sobre su gestión compartida (la más reciente es la preocupación boliviana por los impactos de represas que Brasil construirá en el Río Madeira, compartido entre las dos naciones). Por lo tanto es necesario generar acuerdos sobre estos aspectos que sin dudas necesitan tanto de posturas innovadoras como de generosidad entre países vecinos.

No puede dejar de mencionarse que se deben articular las cadenas productivas, donde distintos países pueden participar en sus eslabones. La integración no puede reducirse a que los países pequeños le vendan gas o manteca a Brasil o México, quedando obligados a comprar sus autos o camiones, sin poder participar en esos procesos industriales. Los países pequeños deben tener espacio para desarrollar sus industrias, y elaborar manufacturas que se puedan insertar en cadenas productivas de las naciones más grandes. Por lo tanto, se deben generar políticas productivas a escala regional.

Es necesaria otra actitud para encarar la gestión de los organismos financieros latinoamericanos, en tanto están en manos de los propios gobiernos. Es preocupante que la Corporación Andina de Fomento (CAF), el FonPlata o incluso los bancos nacionales de acción internacional, como el BNDES de Brasil o BANDES de Venezuela, tengan una performance social o ambiental todavía más opaca que las del Banco Mundial o e BID.

Los grandes programas de coordinación en obras y financiamiento deben revisarse para volcarlos para profundizar los vínculos dentro de continente, antes que servir a insertarse en la globalización. Todavía aguarda una respuesta una postura que en este sentido elevó Bolivia en el seno de la Comunidad Sudamericana de Naciones, y que podría servir de punto de partida para un cambio indispensable en el IIRSA.

Finalmente, uno de los aspectos centrales de la integración es reducir la asimetría entre los países, permitiendo y empujando a aquellas naciones que vienen rezagadas. La reducción de las asimetrías y el fortalecimiento del comercio intraregional son aspectos clave, y deben volver a la agenda de discusión política de los presidentes, para desembocar en compromisos concretos.

La crisis global actual, que será analizada por los presidentes en la cumbre de Brasil, debe ser tomada como una oportunidad para estos y otros cambios. Todo parece indicar que los años dorados de los altos precios en las materias primas y el boom exportador global se desvanecen. Por lo tanto es hora de volver a enfocar a la integración en su verdadero cometido: no es un medio para profundizar la inserción en la globalización, sino que es un proceso para estrechar las relaciones productivas y políticas dentro del continente.

Eduardo Gudynas es investigador en D3E (Desarrollo, Economía, Ecología, Equidad – América Latina), en Montevideo (Uruguay) IntegraciónSur

http://alainet.org/active/28006