

## *El relanzamiento de la integración latinoamericana*

# Un nuevo escenario y muchas preguntas para el desarrollo sostenible

Por **Eduardo Gudynas**

La reunión de presidentes de América del Sur es un paso más en la reconfiguración de la geografía política de la región: avanza la fractura del ideal Latinoamericano, emerge Brasil como líder sudamericano, y la integración continúa enfatizando los aspectos comerciales, limitando las posibilidades de construir un desarrollo sostenible.

**L**a cumbre presidencial de América del Sur congregó a 12 jefes de estado, en Brasilia el 31 de Agosto y 1 de Setiembre, anunciando un ambicioso plan integracionista. Los análisis del encuentro han enfatizado su singularidad, ya que fue la primera reunión de jefes de estado sudamericanos, y las reacciones ante el Plan Colombia. Sin embargo, esta cumbre plantea importantes desafíos para la posibilidad de generar estrategias en desarrollo sostenible que sea sensible a demandas sociales y ambientales.

La idea de una fuerte integración sudamericana suscita reacciones ambivalentes. Por un lado recuerda los sueños de unidad que han sido proclamados una y otra vez por varios movimientos ciudadanos y destacados intelectuales y políticos del continente, y que reciben todavía hoy un fuerte apoyo. Pero por otro lado, casi nadie pensaba que ese camino implicaba una profundización comercial teñida de neoliberalismo. Todos ambicionábamos un continente más unido, capaz de generar sus propias estrategias, pero como medio para alcanzar un desarrollo social y ambientalmente justo. Por lo tanto es indispensable reflexionar sobre el nuevo escenario que implica esta Cumbre de Brasilia, y como contribución a ello se presenta, primero, un apretado resumen de los resultados del encuentro, y seguidamente, un análisis de las implicaciones para la sustentabilidad.

### **Los principales acuerdos**

Los resultados formales del encuentro se presentaron en el "Comunicado de Brasilia", con 62 puntos referidos a la democracia, comercio, infraestructura de integración, narcotráfico, e información, conocimiento y tecnología. Además se aprobó un "Plan de Ac-

ción para la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur" elaborado por el BID.

Aunque los comentarios de prensa de esas semanas enfatizaron las reacciones ante el Plan Colombia, que no recibió un apoyo desde esta cumbre, los presidentes insistieron en que el principal resultado es el relanzamiento de la integración, pero esta vez a nivel de América del Sur, buscándose consolidar la identidad continental, agregando que su cohesión constituye "un elemento esencial para determinar, en forma favorable, su inserción en la economía mundial". La participación en este proceso quedó explícitamente condicionada a regímenes democráticos, y no dejaron de invocarse puntos sobre la pobreza, la equidad y la calidad de vida.

Sorpresivamente, la declaración de Brasilia incluye una sección completa dedicada a la información, ciencia y tecnología, concibiéndolos como "la base de producción de la riqueza nacional en todos los planos". Se afirma que a mediano y largo plazo la inserción sudamericana en la economía internacional requiere "la incorporación permanente de innovaciones tecnológicas, que eleven el valor agregado de las exportaciones y mejoren la competitividad regional".

Los presidentes dieron especial atención al tema de infraestructura, considerando la vinculación física (como carreteras), energética y telecomunicaciones. Se establece que las fronteras "deben dejar de constituir un elemento de aislamiento y separación" para servir de unión en la circulación de bienes y personas", requiriéndose una política más allá de las estrategias nacionales y que debe ser regional. Los presidentes reconocen que no poseen los recursos para avanzar por sí solos en ese camino, por lo que deberán compartirlo con el sector privado e instituciones

financieras internacionales, destacando al BID y a la Corporación Andina de Fomento o el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata.

Los temas comerciales constituyeron el eje central del encuentro. Los presidentes reclamaron un mayor equilibrio en el comercio internacional, recordándole a los países desarrollados que los estados sudamericanos "adoptaron programas valerosos de apertura comercial en los años 90", mientras en el norte persisten las barreras, apoyos a la producción y medidas proteccionistas. Se reafirmó el compromiso con el sistema multilateral de comercio de la OMC, aunque se reclama que una nueva ronda de negociaciones debería lograr compromisos claros "sobre el acceso y liberalización de los mercados agrícolas, así como sobre la eliminación de las distorsiones en dichos mercados y de los subsidios en ese campo". El comunicado respalda los procesos de integración regional dentro de América Latina, y en especial al Mercosur y la Comunidad Andina de Naciones, y las negociaciones entre estos dos bloques.

### **El sueño federal sudamericano**

El hecho que lograra realizarse esta cumbre es de por sí una importante señal. No faltó ningún presidente, a pesar que todos ellos están enfrentando problemas internos. Tal vez los más conocidos sean los del presidente Pastrana en Colombia, pero si se mira con más atención la situación de las demás naciones se verá que en todas ellas hay dificultades y polémicas. Desde el bajo apoyo ciudadano a Cordoso, a la resistencia de la dolarización de Noboa en Ecuador, o los alzamientos de campesinos bolivianos, sin olvidar la crisis legislativa argentina, y así sucesivamente, todos los jefes de Estado enfrentan dificultades. A pesar de todo esto, los presidentes personalmente participaron de esta cumbre, la primera de este tipo, lo que brinda una clara idea de la importancia que se le está dando a las coordinaciones regionales.

Al finalizar el encuentro, el presidente de Brasil, mencionó su "sueño de crear los Estados Unidos de América del Sur", una frase que todos calificaron como intencional, confirmando que sus propósitos van más allá de la economía y son políticos 1. Ese tipo de afirmaciones proyectó un mensaje ambicioso, y aunque esa integración apenas se está iniciando ya cuenta con varias siglas (ALCSA, por el Area de Libre Comercio de Sudamérica, AMERCOSUR, y hasta SAFTA, presentándose como el NAFTA del sur).

A pesar de todo este entusiasmo, los compromisos concretos que emergen de la reunión son más modestos. Las metas cercanas están en una liberalización comercial Mercosur-CAN para enero de 2002. Son esas negociaciones las que permitirían avances "hacia la meta compartida de formación de un espacio económico-comercial ampliado en América del Sur", al que su sumarán Chile, Guyana y Surinam, y que estará basado en la liberalización en comercio, servicios e inversiones, y mejora de la infraestructura.

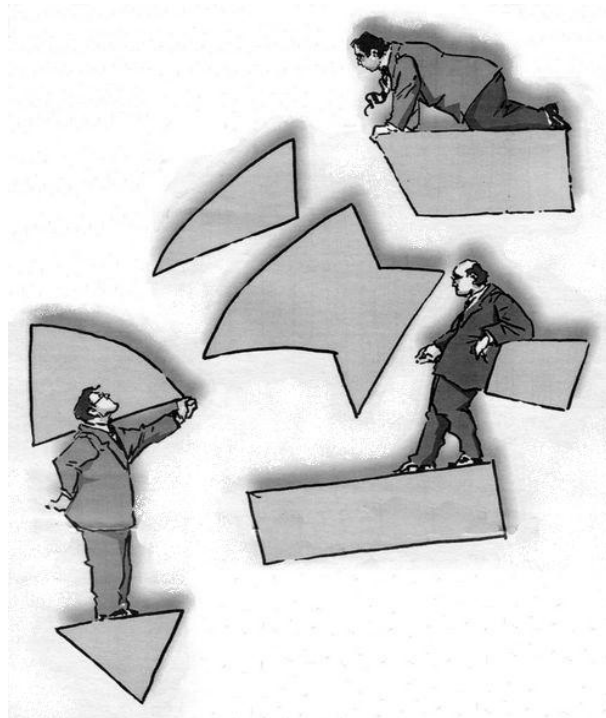
El presidente de Brasil recordó que el éxito de las experiencias regionales demuestra que "está a nuestro alcance configurar un espacio económico integrado" en un tiempo cercano, y "así reforzar a América del Sur como un elemento clave en la configuración paulatina de integración hemisférica y en la valorización de nuestros vínculos con la economía internacional" 2. Agregó que la vocación del continente "es ser un espacio económico integrado, un mercado ampliado por la reducción o eliminación de obstáculos al comercio, y por el mejoramiento de las conexiones de transportes y comunicaciones" lo que permitirá fortalecer la inserción "en diversas corrientes de capital, mercados y tecnología que diseñan el panorama de la economía política internacional contemporánea" 3.

Cardoso defendió que en el futuro próximo se pueden dar dos grandes pasos: "El primero es la convergencia, en una perspectiva de integración, de los dos grandes agrupamientos comerciales de nuestra región: el Mercosur y la Comunidad Andina, con una aproximación creciente de Guyana y Suriname". El presidente de Brasil agregó que el vínculo entre la CAN y el Mercosur será la "espina dorsal de América del Sur como espacio económico ampliado" y por lo tanto "debe ser visto como un objetivo político prioritario". El segundo paso se refiere a los avances en la integración física 4 .

### **Ocaso de México, emerge Brasil**

Estos reacomodos tienen varias aristas destacadas, y entre ellas debe indicarse la ausencia de México. El hecho es un paso más en el ocaso del protagonismo mexicano en el continente, donde han quedado atrás los días en que lideraba muchas posiciones con una voz activa del sur en los foros internacionales. Las reformas introducidas por las últimas administraciones, el acuerdo de libre comercio con sus vecinos del norte, el ingreso a la OCDE, y otros factores, han hecho que su liderazgo se apagara.

Como contracara, poco a poco aparece Brasil como líder de la región. Ha sido un proceso que se ha acelerado en los mandatos de Cardoso, y que apoya decididamente su canciller, Luiz Felipe Lampreia, quien no ha dudado en afirmar que "Brasil tiene el tamaño que tiene y no lo disimula" 5. Si bien muchos países critican lo que califican como imposiciones de Brasil (en particular Argentina y Uruguay en el seno del Mercosur), en los hechos parecería que su liderazgo es aceptado. Fuera de la región, incluso Estados Unidos ha reconocido este nuevo protagonismo. El embajador de ese país declaraba que Brasil está emergiendo como "un socio y un rival en América Latina, estableciendo su propio curso en asuntos económicos y políticos, surgiendo en el escenario mundial de una manera que nunca antes había hecho" 6. Este liderazgo de Brasil no necesariamente implica mejores opciones para el desarrollo sostenible, dadas las enormes desigualdades sociales que allí persisten y los enormes impactos ambientales que se sufren.



### La geografía política de América Latina

La cumbre también significa otro golpe al concepto de América Latina, entendida como región que engloba a Sudamérica, Centroamérica, México, y buena parte del Caribe. Ese espacio político poco a poco se va desmembrando. El ingreso de México al NAFTA fue un cambio importante. Ahora, América del Sur parece intentar un rumbo propio y ello plantea nuevos desafíos a Centroamérica y el Caribe. Las naciones del istmo corren el riesgo de quedar aisladas y divididas; no logran una integración efectiva entre ellas debido a que el Mercado Común Centroamericano continúa enfrentando problemas (muchos de los cuales no son comerciales, sino políticos y culturales). Algo similar sucede en el Caribe, aunque la reunión de Brasilia incorporó a dos miembros de esa comunidad (Suriname y Guyana), ofreciéndoles un nuevo frente de vinculación. Esta situación plantea desafíos para las organizaciones ciudadanas de esos países, pero también para los grupos progresistas en América del Sur sobre la validez de una propuesta que puede ahondar el aislamiento de Centroamérica y el Caribe.

En el caso de Sudamérica este intento de integración puede servir para acallar definitivamente disputas fronterizas. En otros casos, como ocurre con el conflicto interno en Colombia, ofrece nuevos marcos

políticos y desencadenan acciones regionales. Eso explica iniciativas fronterizas o regionales en particular desde Brasil; por ejemplo se ha fortalecido el "Programa Calha Norte" en la zona limítrofe con Colombia, Venezuela, Guyana y Suriname, mientras sigue avanzando el Sistema de Vigilancia y Protección de la Amazonia (SIVAM), con el monitoreo de radar de toda la cuenca, donde se mezclan los fines de defensa con los ambientales. A esta lista se ha sumado recientemente la preocupación de las autoridades ambientales de Brasil y varios países andinos sobre el posible uso de hongos como microherbicidas biológicos para erradicar los cultivos de coca en Colombia.

La Cumbre de Brasilia también refuerza la marcha de varios proyectos de integración física y energética, la mayor parte de los cuales se han venido desarrollando en el cono sur. En las declaraciones oficiales se mencionaron proyectos de expansión carretera en el Mercosur, la interconexión eléctrica de Venezuela con Brasil, la salida boliviana al mar, y la mejora carretera en la vertiente occidental de los países andinos. Muchos de esos proyectos están en el centro de polémicas por sus impactos ambientales y sociales (como es el caso del gasoducto Santa Cruz - Sao Paulo, que pone en peligro al bosque boliviano de la Chiquitania).

## **Sudamérica frente al ALCA y e mundo**

La cumbre sudamericana generó una fuerte discusión sobre sus relaciones con el ALCA. Algunos analistas de Estados Unidos consideran que una mayor coordinación sudamericana busca contrarrestar el peso de EE UU en las negociaciones del ALCA y frente al NAFTA 7. Los negociadores de los EE UU consideran que Brasil enlentece y obstaculiza el proceso del ALCA, mientras critica las medidas proteccionistas y subsidios que permanecen en los EE UU. Seguramente algo de esto sea verdad, buscándose lograr un mayor poder negociador. Por ejemplo, el comunicado oficial afirma que se debería "reforzar" posiciones e intensificar las coordinaciones frente al ALCA (Area de Libre Comercio de las Américas), apoyándola pero advirtiendo que debería ser sobre "bases equitativas y equilibradas que aseguren el acceso efectivo a mercados para las exportaciones" del Sur. Este propósito es diferente, por ejemplo del planteado por el gobierno de J. Batlle, de acelerar la vinculación de Uruguay al ALCA.

Pero el fortalecimiento sudamericano también apunta a las negociaciones con la Unión Europea y en la OMC. El presidente de Brasil plantea explícitamente la necesidad de sumar fuerzas para "luchar contra las barreras proteccionistas que restringen el acceso de nuestros productos a los mercados de los países desarrollados. Tenemos un interés común en una arquitectura financiera internacional estable y justa, que favorezca la inversión productiva y evite, o minimice la ocurrencia de crisis". Cardoso agrega muy significativamente "Nosotros, desde América del Sur, no tenemos por que aceptar las asimetrías que distorsionan una economía globalizada" 8.

A esta corriente se suman importantes grupos de académicos, empresarios y políticos brasileños que se oponen al ALCA. Por ejemplo, el conocido economista Helio Jaguaribe afirma que el ALCA desembocharía en una "ocupación" del mercado brasileño por las empresas extranjeras, donde "las industrias locales desaparecerían y volveríamos a un modelo exportador de commodities, anterior a la década del 30". Para este economista la alternativa es aumentar el comercio intraregional en América del Sur, donde si bien Brasil tiene espacio para crecer, su viabilidad continental depende de la expansión del Mercosur 9. Desde el punto de vista de la sustentabilidad, el programa del ALCA por su reduccionismo comercial prácticamente anula la posibilidad de generar una estrategia social y ambiental. Pero ese énfasis comercial podría repetirse dentro de sudamerica, de donde si bien este proyecto puede ser comercialmente positivo para Brasil, habría que preguntarse cuáles son las

ventajas para los demás países, ya que en muchos casos en lugar de resistir la invasión de Estados Unidos deberán lidiar con las empresas brasileñas.

## **Participación y democracia**

Algunos de los resultados de la cumbre parecen ser pasos hacia adelante, destacándose la cláusula de condicionalidad democrática. Pero enseguida aparecen las dudas sobre cómo se cumplirán los puntos sobre participación ciudadana, procesos electorales o libertad de prensa que se incluyen en esa sección, donde existen déficits evidentes en muchos lugares.

La construcción de la integración continental requiere una fuerte dosis de participación. En ese sentido, el Comunicado de Brasilia establece un mecanismo para empresarios y trabajadores, bajo un "foro consultivo suramericano", cuyo objetivo es identificar acciones conjuntas en los campos del comercio y de las inversiones. Nada augura que se darán pasos efectivos hacia esa meta, ya que en especial los países del Mercosur han luchado contra la inclusión de temas sociales, laborales y ambientales en el ALCA.

Este anuncio repite una visión tradicional de la sociedad civil, considerando que los actores claves son los empresarios y los sindicatos, de donde quedan mal parados desde los productores agropecuarios a los ambientalistas. Pero además, todo el proceso está pensado como una marcha basada en los presidentes y los poderes ejecutivos; no existe participación efectiva para las organizaciones ciudadanas, pero ni siquiera para los parlamentos nacionales. Es más, en muchos casos su presencia es visualizada como un obstáculo para las negociaciones y la participación queda empantanada en la mera "consulta". Por lo tanto este mecanismo podría ofrecer algunas ventajas (como por ejemplo, acceder a información), pero sigue muy lejos de proveer un marco democrático para la integración.

Este déficit democrático se agrava al advertirse que los planes de integración física que proponen los presidentes descansarán en gran medida en la iniciativa privada y en instituciones como el BID. Allí los mecanismos de participación pueden acotarse todavía más. Un estudio reciente realizado por CLAES sobre las operaciones del BID con el sector privado muestra que sus mecanismos de participación y evaluación ambiental poseen muchas limitaciones, mientras que toda esa línea de acción, tal como ha sido formulada por el banco, está lejos de atender las metas del desarrollo sostenible.

## Vinculación comercial y desarrollo

El proyecto de integración que se defendió en Brasilia es esencialmente comercial. Los objetivos están en liberalizar el comercio, y se presupone que a partir de ello se desencadenará una aproximación política. Bajo ese marco la posibilidad de incluir componentes sociales y ambientales orientados a la sustentabilidad son muy escasas. De hecho, en el Comunicado de Brasilia hay algunas referencias a metas sociales, pero por cierta son genéricas, mientras que se ignora el tema ambiental.

Paradójicamente estas cuestiones aparecen con más energía en el Plan de Acción del BID. Allí se ofrece, por ejemplo, un apartado sobre la valorización de la dimensión ambiental y social de los proyectos, donde se indica que es necesario "reforzar un enfoque proactivo" de las implicancias ambientales y sociales de los proyectos de infraestructura. Nos enfrentamos así a una situación extraña ya que el BID aparece casi como un defensor social y ambiental, y por cierto que ese banco todavía tiene un largo trecho por recorrer para acercarse a la sustentabilidad.

Los gobiernos están todavía más atrás. En ese sentido, los presidentes específicamente indicaron que la integración sudamericana debería obedecer al concepto de "regionalismo abierto" de la CEPAL. Es una afirmación preocupante ya que esa idea, concebida a mediados de la década de 1990, ignoraba el desarrollo sostenible, enfatizando la liberalización comercial, donde los componentes sociales y laborales aparecen como consecuencias de una expansión económica. Pero además es en alguna medida contradictoria con el propósito de los presidentes de lograr mayor autonomía para Sudamérica, en tanto el

regionalismo abierto apostaba a acelerar la vinculación a la globalización.

De esta manera, se está generando un nuevo escenario para la integración sudamericana. Una mayor coordinación y autonomía es sin duda un paso muy importante, pero por sí sólo no generará desarrollo social y ambientalmente justo. Es una condición hacia esos fines, pero requerirá de otras medidas en los campos económico y político. Por ello no se debe olvidar que aunque despierte simpatía el poder hablar de igual a igual con las grandes potencias, ello no debe convertirse en excusa para olvidar nuestros problemas sociales y ambientales. El camino que hoy anuncia la Cumbre Sudamericana, ofrece las posibilidades para la autonomía, pero en tanto sigue recostado en un reduccionismo económico de corte neoliberal, mantiene enormes obstáculos para alcanzar las metas sociales y ambientales del desarrollo sostenible.

\* Es investigador en el programa sobre democratización y ambiente en la integración regional del Centro Latino Americano de Ecología Social (CLAES).

1. Folha de Sao Paulo, 2 Setiembre 2000.
2. Correio Braziliense, 7 Setiembre 2000.
3. Valor Econômico, 30 Agosto 2000.
4. Valor Econômico, 30 Agosto 2000.
5. Brecha, Montevideo, 22 Octubre 1999.
6. New York Times, 30 Agosto 2000.
7. Un ejemplo es el artículo en el New York Times, 2 Setiembre 2000.
8. Valor Econômico, 30 Agosto 2000.
9. Valor Econômico, 4 Setiembre 2000.

Lecturas del Domingo, La República, 15 Octubre 2000, p 10-11. Montevideo.