

Límites y perspectivas de la integración suramericana

Maria Izabel Mallmann*

Recibido: 06/06/2007

Aceptado: 29/06/2007

RESUMEN

En este artículo se busca entender el proceso de integración suramericano, a partir de los cambios suscitados en el escenario político regional. Se trabaja con la noción de integración regional vista como el resultado de un proceso históricamente condicionado por factores tanto internos como externos, cuyos impactos hacen necesario, por un lado, que los agentes deban cambiar constantemente de posición, y por otro lado, que actúen en función, principalmente, de esos aspectos en detrimento de decisiones *a priori* en lo que se refiere a un camino ejemplar hacia la integración. Con miras a entender el proceso de integración suramericano, se utilizan los sistemas conceptuales de la integración, de la interdependencia compleja y de los regímenes internacionales.

Palabras clave: integración suramericana, interdependencia compleja, regímenes internacionales.

Limits and Perspectives of the South American Integration

ABSTRACT

In this article, we explain the South American integration process based on the analyses of the changes in the regional political environment. Regional integration is conceived as a result of a process historically conditioned by

* Profesora de Ciencias Políticas del Programa de Postgrado em Ciências Sociais de la Pontificia Universidad Católica del estado brasileño Rio Grande do Sul. E-mail:izabel.mallmann@pucrs.br

internal and external factors. On the one hand, the impacts of these factors led agents to constantly modify their views. On the other hand, this led actors to behave based on those changes affecting thus the aprioristic choice regarding an exemplary way to integration. To understand the South American integration we use concepts of integration theory, complex interdependence and international regimes to

Keywords: South American integration, complex interdependence, international regimes.

Introducción

A partir del final de los años 90, hubo intensas actividades de articulación y ampliación de las iniciativas de integración regional que estaban en curso en Suramérica, MERCOSUR y la Comunidad Andina de Naciones (CAN). Desde ese momento, las relaciones políticas fueron impulsadas gracias a la realización periódica de cumbres presidenciales y la creación de espacios destinados a la coordinación política del proceso. Las asimetrías regionales, en un contexto de cambios políticos, determinaron el resurgimiento de desconfianzas históricas, que, entre otros factores, han dificultado el proceso de integración en los últimos años. El camino hacia la integración que estaba siendo consolidado en los últimos años del siglo XX por Brasil deja de tener la amplia aceptación de antes y surge, en oposición, un discurso difuso de carácter nacionalista que no sólo tiene otras coaliciones políticas, sino que tampoco logra hacerse dominante.

La rapidez con que esos cambios han ocurrido, junto con los escasos avances en relación con la profundización del proceso, han alertado a analistas y observadores con respecto al rumbo y la viabi-

lidad de la integración, sobre todo, en lo referente a su conducción política. Asimetrías, vulnerabilidad externa, frágil identidad regional no hacen posible un consenso para la creación de estructuras supranacionales comprometidas con la integración. En ese sentido, Brasil, gracias a los recursos de poder con los que cuenta, proporcionalmente mucho más fuertes que los de sus pares suramericanos, se ve en la obligación de dirigir el proceso pero mostrando siempre no pretender el pleno ejercicio hegemónico. Por esta y otras razones, sería aconsejable que los acuerdos regionales permitieran la conformación de instituciones con un grado de supranacionalidad capaz de desarrollar el proceso con la máxima exención posible para que las partes tengan un compromiso equilibrado. Brasil, por sus recursos de poder, es el país más apto para que el proceso alcance ese objetivo (Lima, 2000). Sin embargo, por esa misma razón, esa actuación exige sacrificios mayores, difíciles de alcanzar en el plano interno en Brasil, así como lo sería en cualquier otro país suramericano. Esto se debe a que la dimensión regional es poco importante en la definición de la identidad de las sociedades suramericanas. Las aproximaciones de las últimas décadas y, particularmente de los últimos años, deberían servir como modelo para revertir ese cuadro. Sin embargo, por lo que se puede ver, falta un largo recorrido para conformar una identidad verdaderamente regional capaz de soportar sacrificios de soberanía.

En este artículo se pretende entender el proceso de integración suramericano a partir de los cambios suscitados en el escenario político regional. Se trabaja con la noción de integración regional vista como el resultado de un proceso históricamente condicionado por factores tanto internos como externos, cuyos impactos hacen necesario que los agentes deban cambiar constantemente de posición, por un lado, y que actúen en función, principalmente, de esos aspectos en detrimento de decisiones *a priori* en lo que se refiere a un camino ejemplar hacia la integración.

El contenido está distribuido en dos secciones, aparte de esta introducción y las consideraciones finales. La primera sección aborda aspectos teórico-conceptuales y la segunda la integración suramericana propiamente dicha.

1. Integración regional, interdependencia, regímenes

1.1 Integración regional

Después de la Segunda Guerra Mundial, el pensamiento sobre la integración regional estuvo marcado por la preocupación por la búsqueda de la paz y la seguridad en Europa. Se pretendía encontrar un *modus vivendi* que garantizara la convivencia pacífica entre los países y que, al mismo tiempo, neutralizara las amenazas externas provenientes tanto del expansionismo soviético como de la hegemonía de Estados Unidos. En el contexto teórico, Karl Deutsch desarrolla el concepto de “comunidad de seguridad” para referirse al acuerdo institucional capaz de hacer frente a ese desafío. Una comunidad de seguridad sería capaz simultáneamente de garantizar, a través de medios diplomáticos, la paz entre sus miembros, así como a erradicar, por el medio militar, las amenazas externas. Para ello debía existir no sólo una madurez institucional y una disposición de los miembros para superar diferencias, sino también una percepción común de las amenazas externas (Griffitz, 2004: 260). Desde esa perspectiva, la adhesión, por un lado, a los mismos valores e instituciones y, por otro lado, la percepción de fricciones externas comunes, habrían favorecido, en aquel momento, la opción por la integración.

Inmediatamente después de la guerra, ganan importancia las tesis funcionalistas de David Mitrany, que identificaban a la ambición de poder por parte de los Estados como causa de la guerra, lo que podría ser demostrado por la sujeción de la esfera política a la esfera técnica. Según Mitrany, la paz no sería garantizada por tratados o acuerdos que solamente definieran las relaciones entre los Estados, sino que, para asegurarla, sería necesario unirlos a través de intereses comunes en diversos aspectos técnicos, o áreas temáticas que tendrían el mérito de, al multiplicarse, reducir el poder del Estado. Desarrollándose por etapas, las actividades técnicamente organizadas terminarían constituyendo instancias de paz cada vez más profundas y extensas originarias no de alianzas que hacen que la paz sea provisional, sino de actividades que harían que los compromisos fueran irreversibles¹.

Deutsch contra-argumenta destacando que el mero aumento de intercambios no lleva obligatoriamente a la integración, sino que, por el contrario, las transacciones más intensas aumentan las posibilidades de conflicto. Al rehabilitar la variable política, Deutsch afirma que negociaciones políticas y culturales, así como transacciones económicas presionan a las instituciones para que se adapten y se establezca una mutua relación entre el aumento de los intercambios entre poblaciones de diferentes áreas geográficas y el crecimiento de instituciones integradas, lo que determina la unión de esas áreas (Griffitz, 2004: 259).

En esa misma época, Ernest Haas abordó el proceso de integración europeo conjugando las tesis federalistas que preconizaban el desarrollo de federaciones de Estados, y las tesis funcionalistas que enfocaban la cooperación transnacional, lo que se conoció como neo-funcionalismo. Aunque Haas estuviera de acuerdo con los ideales de supranacionalidad de Mitrany, identificó en el contexto político el factor esencial de la integración. Para Haas, la integración es un proceso mediante el cual los actores políticos en diversos escenarios nacionales diferentes son persuadidos a cambiar sus lealtades, expectativas y actividades políticas a un nuevo centro más amplio, cuyas instituciones poseen o exigen jurisdicción sobre los Estados nacionales preexistentes. Haas identificaba en la propia dinámica de la integración a los factores que debilitarían las resistencias nacionalistas a la integración. A medida que el proceso fuera avanzando, a través del paso "gota a gota" de un dominio al otro, surgirían cada vez más intereses compartidos, una mayor necesidad de una regulación y más confianza en las nuevas estructuras institucionales. Éstas últimas eran consideradas fundamentales por él para mediar en los inevitables conflictos derivados de la repartición de los beneficios. Las instituciones deberían gozar de relativa autonomía y reposarían sobre el compromiso mutuo de los Estados de respetar las reglas aceptadas por consenso.

En esos términos, una perspectiva neofuncionalista de la integración, aunque sea implícita, delimita los análisis que enfocan de manera positiva los efectos institucionales integradores de las transacciones realizadas por grupos humanos provenientes de diferen-

tes países en variadas áreas de actuación. Ese enfoque fue importante en el pensamiento que se desarrolló para informar sobre fenómenos transnacionales a partir de los años 70.

1.2 Interdependencia compleja

La primera fase de teorías sobre la integración, centrada en la experiencia europea, adquiere nuevas explicaciones a partir de los años 70 cuando se identificaron factores en el orden internacional vigente que no sólo subvertían los enfoques realistas para aquel entonces dominantes, sino que también autorizaban opiniones de naturaleza neofuncionalista. En ese sentido, fueron decisivos los aportes de Joseph Nye y Robert Keohane. Esos autores crearon el concepto de interdependencia compleja para analizar las situaciones “en las cuales actores o hechos en diferentes partes de un sistema se afectan mutuamente” (Nye, 2002: 225). Interdependencia compleja es, según Nye, un tipo ideal, un experimento mental, que se contraponen a otro tipo ideal, el realismo, según el cual los Estados serían los únicos actores importantes de la política mundial, la fuerza militar, el instrumento principal y la seguridad, el fin dominante. Según los autores, la interdependencia compleja tiene tres características básicas que la contraponen a la visión realista de las relaciones internacionales. En primer lugar, las sociedades se conectan mediante múltiples canales que pueden ser agrupados en categorías de relaciones: interestatales, transgubernamentales y transnacionales. En segundo lugar, la variada agenda internacional, producto de las conexiones anteriormente mencionadas, carece de una jerarquía definida, a priori, para todos los casos y no estipula prioridades en términos de asuntos militares o económicos, por ejemplo. En tercer lugar, la posibilidad del uso de la fuerza militar es minimizada en tales situaciones justamente porque no sólo cambia la naturaleza del conflicto, sino también su posibilidad de articulación alegando la soberanía nacional. Las diversas situaciones de interdependencia pueden ser vistas en un espectro que se mueve entre los extremos del realismo y la interdependencia compleja. Mientras más pequeña es la interdependencia, más grande es la proximidad al modelo realista de relaciones (Nye, 2002: 236-7).

Sin embargo, la oposición entre la interdependencia compleja y el realismo no implica que ésta, a diferencia del realismo, proscriba el conflicto. En situaciones de interdependencia compleja, aumentan sus posibilidades y complejidades, ya que implican variadas formas de poder. Las situaciones de interdependencia compleja, como son originadas de la combinación de dependencias mutuas en diferentes áreas temáticas, difícilmente hacen coincidir las debilidades y las fortalezas de cada una de ellas, lo que ocasiona equilibrios cambiantes. Además, la interdependencia, como relaciona temas nacionales y extranjeros, “origina vínculos mucho más complejos, conflictos más intrincados y una forma diferente de distribución de las ganancias en relación con la que existía en el pasado” (Nye, 2002: 228). En teoría, los preceptos clásicos de equilibrio del poder, según el cual un país actúa sistemáticamente para evitar la preponderancia de otro, no se aplica a situaciones de interdependencia compleja, ya que en éstas, a los Estados les puede interesar las ganancias absolutas y relativas de sus pares. Este es el caso de Estados comprometidos con estrategias de integración regional, en los que ganancias individuales desproporcionales difícilmente redundan en beneficios para la prosecución del proceso como un todo.

Por lo tanto, el concepto hace referencia a situaciones en las que variados y muy numerosos agentes actúan en diferentes contextos cuya relevancia no es definida a priori, pero en función de los intereses de tales agentes y, en que tal riqueza de vínculos, genera compromisos mutuos desautorizando cada vez más el uso de la fuerza para resolver los conflictos. Esto se debe a varias razones, entre las que se encuentra el hecho de que los conflictos sean de naturaleza específica y no se puedan catalogar como problemas de soberanía nacional y por ello exigen un tratamiento compatible. En esos términos, el aumento de la interdependencia favorece la integración en la medida en que exige numerosos y variados canales de comunicación aptos para la gestión de los intereses y la resolución no violenta de los conflictos.

El concepto de interdependencia compleja permite comprender las situaciones de interdependencia en función de cuatro atributos básicos: origen, beneficios, costos relativos y simetría (Nye, 2002:

225). En cuanto al origen, esa interdependencia puede ser ambiental, económica y militar, entre otras. La interdependencia militar proviene de la competencia en lo referente a la existencia objetiva de los arsenales y la dependencia mutua de las políticas de seguridad, armamento y defensa. En este campo, la interdependencia puede afectar la paz si favorece la escalada armamentista. A su vez, la interdependencia económica puede ser menos simétrica, pero también incide en la elección de políticas internas de desarrollo. Ambas son vulnerables a factores que tienen influencia en la percepción de los agentes, es decir, la percepción de la diplomacia con respecto a las amenazas reales puede aumentar y reducir la interdependencia militar. Del mismo modo, la percepción de los que deciden lo que se refiere a las amenazas y oportunidades económicas afecta el grado de interdependencia en la medida en que puede inducirlos a buscar o no la reducción de sus debilidades, entre otros factores.

Ese aspecto de la percepción es muy importante en casos en los que se inician procesos de aproximación y profundización de la interdependencia cuando la confianza mutua es primordial para fortalecer el cambio de ganancias obtenidas gracias a estrategias individuales por las incertidumbres en un escenario de mayor interdependencia como lo es el de la integración regional. Es justamente sobre esa dimensión perceptiva que inciden las estrategias de disuasión implementadas por potenciales perdedores en alguna situación de interdependencia. El éxito en las manipulaciones de asimetrías, prácticas recurrentes en situaciones de interdependencia, depende de percepciones bien fundamentadas con respecto a las posibilidades de suceso de tales acciones que, cuando son incluidas en una estrategia de integración, deberán ser restringidas por límites, cuya transgresión puede comprometer, de forma indeseada, el proceso.

Los beneficios de la interdependencia pueden ser tanto de suma cero como de suma no nula. En el primer caso, la pérdida de una parte es la ganancia de otra. En el segundo, por su parte, cuando se trata de una suma positiva, ambas partes ganan y, cuando se trata de una suma negativa, ambas pierden. La interdependencia genera no sólo situaciones competitivas de suma cero, sino también situa-

ciones cooperativas de suma positiva (Nye, 2002: 227-8), en las cuales la intención de los agentes es decisiva. En situaciones de integración regional, el compromiso de las partes en la relación objetivos y metas comunes debería, en principio, limitar las decisiones de los agentes tomando en consideración los resultados deseados bajo una perspectiva de largo plazo, ya que que, según Nye (2002: 226), es en ese plazo extendido cuando los efectos de las elecciones sociales, se hacen sentir. En esos términos, se pueden ver las dificultades que enfrentan los países menos favorecidos para realizar sus elecciones porque las necesidades presentes pueden hacer que las menores ganancias inmediatas se impongan a las ventajas futuras.

Es importante observar que las situaciones de interdependencia no siempre generan beneficios que permitan mejorar la posición de todos los involucrados. Los aspectos políticos de la interdependencia consisten justamente en la incertidumbre con respecto a su distribución. “No prestarle atención a la desigualdad de los beneficios y a los conflictos que surgen debido a la distribución de ganancias relativas, lleva a que [se omitan] los aspectos políticos de la interdependencia” (Nye, 2002: 227). Estos aspectos son relevantes precisamente porque los beneficios generados conjuntamente tienden a evitar los conflictos, aunque no siempre lo hagan. Puede surgir el conflicto cuando los Estados están más interesados en las ganancias absolutas de la interdependencia. Con frecuencia, más los preocupan sus debilidades con respecto al uso que los rivales le darán a sus ganancias relativamente más elevadas. No obstante, aunque sea imposible suprimir esa desconfianza, cuando las partes están comprometidas en un proyecto común de integración, dicha desconfianza tiende a ser menor debido a la existencia de garantías mutuas con respecto al uso de las ventajas relativas.

En lo referente al costo de la interdependencia, éste se relaciona con la sensibilidad a corto plazo y con la vulnerabilidad a largo plazo de las partes involucradas. La sensibilidad se refiere a la importancia y la rapidez con que se propagan los efectos de la dependencia. A su vez, la vulnerabilidad tiene que ver con los costos relativos que tiene un país si quiere alterar la estructura de un sistema de interdependencia, bien sea saliendo del sistema o alterando las reglas del jue-

go. Lo más vulnerable es lo que implicaría costos más elevados en esa operación. Lo más sensible no es necesariamente lo más vulnerable y viceversa. La vulnerabilidad depende de la capacidad de una sociedad para responder rápidamente al cambio y también de la disponibilidad de sustitutos y/o de fuentes alternativas de abastecimiento (Nye, 2002: 229). Una situación de interdependencia deseable para que un proceso de integración sea exitoso sería la que conjuga un alto grado de sensibilidad con baja vulnerabilidad de las partes. La alta sensibilidad generalizada, producto de elevados índices de interdependencia, tiende a aumentar la responsabilidad de cada uno en relación con los demás. A su vez, la baja vulnerabilidad de cada uno implica la existencia de importantes capacidades individuales, lo que haría que la situación de interdependencia fuera viable.

Con respecto a la simetría de la interdependencia, en lo que se refiere a los grados de dependencia mutua, se afirma que mientras más simétrica es la interdependencia, menos se llega a extremos, típicos en situaciones asimétricas. Según Nye, la dimensión política de la interdependencia implica la práctica frecuente de manejo de las asimetrías, lo que se convierte en una fuente de poder. En casos de interdependencia que incluyen varias áreas, ese manejo normalmente se hace relacionando los temas, lo que puede generar efectos significativos dependiendo de la intensidad del conflicto. En ese contexto, las instituciones internacionales son frecuentemente utilizadas por los Estados para que establezcan reglas vinculadas a la relación entre estos temas (Nye, 2002: 231). Como existen regímenes que abordan los principales temas de una manera diferente – capital, comercio, medio ambiente, etc. – las partes militarmente más fuertes pueden actuar para frenar estas negociaciones, en caso de que éstas pierdan validez en alguno de esos regímenes. Sin embargo, la red de interdependencia también puede paralizarlas. Por lo tanto, el manejo de la interdependencia económica no siempre lo hace Estado mayor. Este es el caso, por ejemplo, de un Estado menor cuando tiene un interés mayor por un tema que lo lleva hasta las últimas consecuencias en la negociación (Nye, 2000: 232-3). Una iniciativa de integración que considere importantes y numerosas asimetrías desigualmente distribuidas entre las partes es de difícil consecución,

y se hace necesario, en esos casos, que se establezcan normas y reglas que minimicen tales disparidades. Si pocas de las partes se benefician y si las posibilidades de revertir este cuadro son mínimas, la tendencia es que la integración no ocurra.

Las excelentes conexiones transnacionales que son posibles en función de las condiciones tecnológicas actuales aumentan exponencialmente los efectos de la interdependencia y dejan pocos márgenes de autonomía para que los Estados respondan a las demandas crecientes que provienen de varias áreas temáticas internacionalmente conectadas. En ese contexto, los Estados actúan por la ampliación compartida del espacio regulatorio. Eso ocurre, en la práctica, por la adhesión a regímenes internacionales de objetivo global o regional, con tendencia a conformar espacios cada vez más integrados.

1.3 Regímenes

En función de las áreas temáticas en que se conectan los diversos intereses mundialmente conectados, se creó lo que se identificó, a partir de los años 70, como regímenes internacionales. El concepto fue consolidado en los años 80, y la definición formulada por Krasner es la que cuenta con más consenso y define el término regímenes como conjuntos de principios, normas, reglas y procedimientos para tomar decisiones en los cuales convergen las expectativas de los actores en determinada área de las relaciones internacionales. El autor define los principios como las creencias y convicciones que orientan la acción; las normas como los derechos y obligaciones que conforman los patrones de comportamiento; las reglas como prescripciones específicas para la acción, y los procedimientos para tomar decisiones como prácticas para hacer e implementar elecciones colectivas (Krasner, 1983: 2).

El concepto fue creado como un recurso analítico para explicar los mecanismos responsables por la convergencia de las expectativas de los agentes en áreas específicas de las relaciones internacionales en un momento histórico en el que las condiciones técnicas permiten no sólo la multiplicación de agentes y temas, sino también

la profundización de la interdependencia. Para cada área temática (comercio, medio ambiente, finanzas, entre otras) hay agentes, normas, reglas y procedimientos específicos que vinculan las realidades interna e internacional. Los regímenes contribuirían para entender la operatividad de la interdependencia, es decir, para “analizar la extensión y el modo como se vinculan los hechos internos y externos y cómo [el fenómeno] contribuye a ampliar la porosidad de las fronteras en el actual contexto internacional” (Rocha, 2006: 88, 91). Por ello, para el autor, es útil trabajar con el concepto de regímenes internacionales a partir del ángulo de la intermediación, más que la síntesis, entre el ambiente externo y el interno de un país. El concepto también sirve para entender los actuales procesos de integración regional extra-europeos que responden más a los estímulos descentralizados que a los comandos políticos centrales.

A través de procesos sociales, culturales y económicos se internalizan las normas, reglas y procedimientos emanados de los regímenes, y así, se generaliza la expectativa de que los agentes tienden a reproducirlos, y el proceso se percibe como un todo estable y previsible (Rocha, 2006: 90). A pesar de todo, esa relación no es estática, existen determinaciones mutuas entre agente y estructura. Según Rocha, las normas no son apenas variables que intervienen, en realidad constituyen estructuras y también agentes internacionales. Así “...las estructuras se van transformando para acomodar los intereses de la mayoría de los agentes [...] y los agentes también se fuerzan para redefinir el modo como se insertan en la comunidad internacional” (Rocha, 84). Por esta razón, se estima que la inclusión de un creciente número de agentes en variadas áreas temáticas: comercio, medio ambiente, infraestructura, energía, entre otros, tiende a institucionalizar situaciones de interdependencia, conformando espacios que demandan regulación en el ámbito propiamente político, es decir, en la esfera de estructuración de los Estados. En teoría, tendería a rechazar los agentes políticos –Estados- para que a su vez se adhieran los regímenes políticos regionales cada vez más alienantes de la soberanía, esto significa que no se profundiza la integración. En Suramérica, ese movimiento, que camina hacia la creación y consolidación de estructuras mutuamente comprometedoras

de la soberanía encuentra importantes obstáculos. La frágil identidad regional, las mutuas e históricas desconfianzas se suman a factores de orden interno de los Estados, factores comunes de la región y también factores disuasivos que retrasan la creación de instituciones supranacionales.

2. Integración suramericana

En la década de 1990, particularmente a finales, bajo un decidido impulso diplomático de Brasil, se firmó el proyecto de un bloque suramericano de países apto para hacer frente a los crecientes desafíos globales. De esta manera, enmarcado en circunstancias históricas precisas, el país buscó materilizar su vocación suramericana manifiesta a partir de la conformación de la política externa brasileña y que ha sido reforzada crecientemente durante las últimas décadas (Lafer, 2004; Bandeira, 2006; Cervo, 2007). Esa orientación en la política externa se destacó después de las iniciativas de finales de los años 1990, las cuales contemplaron el alcance del MERCOSUR hasta la CAN, la proyección de espacios suramericanos de libre comercio y proyectos de integración física. Antes de eso, los intentos en esa área sólo eran vistos en Latinoamérica como un todo o como pequeñas sub-regiones (América Central, Cono Sur, región andina) y tuvieron distintos énfasis en diferentes momentos históricos.

La década de 1980 marcó a la región. En ese momento, los países percibieron claramente la necesidad de buscar más alternativas de desarrollo y aliados internacionales. De aquella época salieron las primeras iniciativas razonablemente institucionalizadas para una cooperación política que tratara cuestiones regionales: Grupo de Contadora, Consenso de Cartagena, Grupo de los 8 (G-8), que formaron, más tarde, el Grupo de Río. En este ámbito, después Brasil convocó la formación del Área de Libre Comercio de Suramérica (ALCSA), en 1993. También durante aquel período ocurrieron las aproximaciones sureñas que vinieron a estabilizar el MERCOSUR a inicios de los años 1990. En esta década, no solo se creó el MERCOSUR sino también se revitalizan antiguos intentos de integración, particularmente de la Comunidad Andina.

Esta opción de ampliación se debe a condiciones tanto de orden estructural –incapacidad para que las economías de los principales bloques: MERCOSUR y la CAN, pudieran llevar a cabo la profundización de la integración– como de orden coyuntural –la creciente presión externa para que se abrieran las economías–, una presión producida tanto por la globalización propiamente dicha como por los efectos de la constitución de mega bloques.

En los años 1990, el contexto internacional se muestra altamente favorable para la desreglamentación económica y comercial y favorece la implementación de políticas internas de perfil liberal. En el plano regional hubo una orientación de *regionalismo abierto* cepalino, una adecuación entre integración regional y desreglamentación económica y comercial (Cervo, 2001). El MERCOSUR se consolida durante esos cambios, refuerza y legitima la estructura existente de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) creada en 1980. La propuesta de Brasil de ampliar el MERCOSUR para los demás países suramericanos sigue la misma orientación pragmática, de carácter esencialmente económico y comercial. La Asociación de Libre Comercio Suramericana (ALCSA) lanzada por Brasil en 1993, y que MERCOSUR asumió en 1994, hereda el *savoir faire* de las últimas décadas de integración en Latinoamérica: la opción de estrategias graduales, descentralizadas y políticamente sin pretensiones, lo que deja de dar la impresión de que Brasil finalmente dá más atención a la región que, según palabras de Bandeira (2006: 269), resguardó durante el siglo XIX como su “área de influencia”.

El breve período, objeto de atención en este estudio, que va desde 1993, cuando se anunció el ALCSA, hasta 2007, cuando se creó la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) para sustituir la Comunidad Suramericana de Naciones (CSN), creada por iniciativa brasileña, encierra importantes dinámicas sobre la integración suramericana, debidamente referidas a condicionantes externos al proceso de integración propiamente dicho y a otros condicionantes internos comunes en los Estados nacionales.

Todavía en el gobierno de Itamar Franco, durante la II Cumbre del Grupo de Río, realizada en Santiago, en 1993, el entonces ministro

Fernando Henrique Cardoso lanzó la idea de un área de libre comercio suramericano. El MERCOSUR acogió esta idea en 1994. Esta idea se materializó en la segunda mitad de esa década, sobre todo debido a las intensas presiones externas, en especial los impulsos norteamericanos sobre la región a través de la propuesta para constituir el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). En 1998, al firmar el acuerdo marco entre MERCOSUR y la CAN, el entonces presidente Fernando Henrique Cardoso aseguró la determinación del gobierno brasileño para promover la integración regional basándose en la experiencia hasta entonces acumulada que atendería las necesidades de la región y consideraría sus características y potencialidades.

En el año 2000, se realizó en Brasilia, por iniciativa del presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso, la I Cumbre de Presidentes suramericanos, con miras a constituir, a partir del MERCOSUR y de la Comunidad Andina, un espacio suramericano que incluyese a Chile, Surinam y Guyana (Almeida, 2002: 100). Juntamente con el comunicado de Brasilia se aprobó un Plan de Acción que fomentó la creación de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) la cual abrigó treinta y un proyectos aprobados mediante procedimientos acordados. La II Cumbre se realizó en Guayaquil, Ecuador, en julio de 2002. En ocasión de las dos primeras cumbres se definió en el discurso diplomático brasileño el escopo de Suramérica, aquí se incluía a los doce países: Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela (Santos, 2005:102).

Con el cambio de gobierno en Brasil, en 2003, se confirma la vía suramericana de integración, se crean nuevos canales y la acción pública pasa a ser más efectiva. Incluso en 2003, se crea el Programa de Sustitución Competitiva de Importaciones (PSCI) que consiste en un mecanismo de asesoramiento e informaciones con miras a estimular el comercio intrarregional.

La II Cumbre, que tuvo lugar en Cuzco, Perú, en el 2004, respalda la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Suramericana (IIRSA), pero también introduce modificaciones que hacen que el Estado esté más presente en la definición y el financiamiento de los proyectos. En

aquella ocasión, también se lanzó la Comunidad Suramericana de Naciones, con miras a dotar al proceso de integración de un espacio político apropiado para su coordinación; sin embargo, ese espacio tuvo corta vida. En abril de 2007, durante la I Cumbre Energética de América Latina, realizada en la Isla de Margarita, Venezuela, se creó la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y se substituyó a ALCSA. Este cambio adecúa el proceso de integración a la correlación de fuerzas regional de mediados de esta década y simboliza una inflexión de la integración suramericana que, junto con otros factores, debilitan la vía anterior de carácter más liberal, y además no se firma antes una vía alternativa de integración.

Por lo tanto, el período que se extiende de 2003, cuando Brasil lanza la idea de la integración suramericana, hasta 2007, cuando la iniciativa brasileña sufre algunos reveses, es relevante para entender el proceso de integración a partir de las vicisitudes del escenario político regional. De la mano de importantes condicionantes externos, aspectos de la realidad regional, en mayor o menor grado comunes a todos los Estados, sobrecargan las agendas nacionales y dificultan los procesos de regionalización. La asimetrías regionales, que revelan significativas disparidades en la distribución de recursos de poder, el déficit democrático responsable por la permanente inestabilidad política y la fragilidad estructural de los Estados, que deja a la deriva importantes segmentos sociales, son problemas que dificultan la formación de consensos nacionales a favor de la integración regional.

2.2 Condicionantes externos

Los procesos de integración reúnen un número limitado de actores y ocurren en contextos más amplios que pueden favorecerlos o no, operando como estímulos positivos o como amenazas comunes. Así ocurrió con la Unión Europea que tuvo poderosos federadores externos en el contexto de la Guerra Fría. En el caso de Suramérica tales limitaciones son menos imperativas e inclusivas y se desprenden básicamente de fenómenos que se acordó agrupar bajo la denominación de globalización.

Por sí mismas, las transformaciones tecnológicas que reestructuran la relación tiempo/espacio, viabilizando conexiones transnacionales hasta entonces impensables, ya operan decisivamente creando nuevas situaciones que demandan regulación. Un tipo de regulación transnacional en vez de nacional. Lo que se mantenía circunscrito en dominios más o menos limitados pasó a ser la regla y nuevos agentes, nuevas estructuras y nuevos regímenes rediseñaron las relaciones internacionales. Sin embargo, es interesante resaltar que la efervescencia suramericana ocurre después de la Guerra Fría, con un contexto internacional de formación de mega bloques económicos y comerciales y de crecientes dificultades del MERCOSUR y la Comunidad Andina para mantener y profundizar sus iniciativas de integración que, en parte, eran causadas por crisis financieras internacionales. Junto a este cuadro se agregan exarcebadas disputas por el liderazgo regional. Los Estados Unidos después de proponer la conformación del North American Free Trade Agreement (Nafta), continuó con la propuesta de constituir el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) lo que alteró los ánimos integracionistas de los países de la región. El performance de México –miembro del Nafta que aspiraba a convertirse en un miembro privilegiado que conectaría a Norte y Suramérica y ejercería una influencia privilegiada sobre los demás países latinoamericanos (Giacalone, 2006) – favoreció la definición del escopo de integración propuesto por Brasil el cual se dirige contundentemente hacia su contingencia, Suramérica. Venezuela, presionada entre esas fuerzas, establece que el sur sería el norte de su política externa y pasa a actuar ostensivamente en ese sentido, lo que politiza sobremanera la integración suramericana y relativiza el protagonismo de Brasil. En ese contexto externo se desarrollan las iniciativas para constituir un bloque suramericano. Dadas las características del contexto externo, y también interno de los países, como veremos después, los agentes principales, los Estados, tienden a actuar más competitivamente y celosos de las respectivas soberanías, evitando alineamientos subregionales, lo que genera un clima poco propicio para la integración.

2.3 Condicionantes regionales

Las asimetrías son los principales condicionantes regionales negativos que afectan la integración. Los doce países suramericanos presentan números agregados bastante interesantes. Sobre una superficie de más de 17 millones cuadrados vive una población de aproximadamente 380 millones de personas que generan un producto interno bruto de alrededor de un millardo y medio de dólares. Sin embargo, son economías bastante desiguales entre sí. Las tres más grandes: Argentina, Brasil y Venezuela ocupan 70% de la superficie total, contienen 78% del PIB regional y poseen 67% de la población suramericana. Solo Brasil ocupa más del 40% del territorio, maneja 45% del PIB regional y posee el 50% de la población. Casi la totalidad de los países suramericanos son agroexportadores, con bajos índices de industrialización y diversificación económica. De todos los países, Brasil es el único cuyos productos manufacturados superan poco más del 50% total de las exportaciones. En los países andinos, con significativas exportaciones de bienes energéticos y mineros, el porcentaje de bienes primarios llega a alcanzar entre 80 y 90% de las exportaciones.

Las asimetrías en materia de recursos constituyen, por sí mismas, grandes obstáculos para la integración, en la medida que agregan a los típicos y complejos procesos de alineación de soberanía, problemas adicionales relativos a una desigual generación y distribución de beneficios. Cabe recordar que las acentuadas asimetrías potencializan las ya esperadas desconfianzas sobre el uso que eventualmente se pueda hacer de los diferenciales de poder. La preocupación sobre la maximización del poder de algunos puede inviabilizar procesos que supondrían una amplia distribución de beneficios. En el caso de Suramérica, la posición privilegiada de Brasil en prácticamente todos los aspectos de poder, provoca que sus relativas ganancias se vean como desproporcionadas y amenazadoras del equilibrio regional. Para el proceso de integración, esa situación indica que Brasil debería ejercer un liderazgo blando, como además lo viene haciendo, contribuyendo a minimizar las disparidades aunque eso implique un sacrificio de posición. Además, sería recomendable que

se crearan instancias supranacionales para diluir el peso absoluto de las partes. Sin embargo, antes de eso, habrá que vencer el sentimiento *soberanista* que permea las élites nacionales de modo que se forme un consenso en torno a la idea regional.

2.4 Condicionantes internos

Mucha de la inestabilidad política que siembra incertidumbre sobre el tema del desempeño externo de los países suramericanos se debe a los históricos índices de desigualdad presentes en todos los países de la región. Se observa que, a lo largo de los años 90, el desempleo, las desigualdades y la violencia siguieron en aumento de forma ininterrumpida a pesar de la recuperación económica en los primeros años de la década, sin que fuera posible retomar los índices de finales de los años 70 (Dabène, 2003). Datos recientes de la CEPAL indican que hay países en Suramérica (Bolivia) en los que más del 30% de la población vive en situación de pobreza e incluso 15% en situación de indigencia. Frente a esta situación, Chile (6.3% y 1.7%) y Uruguay (6.0% y 1.0%) son los que presentan índices menores; por su parte, Bolivia y Paraguay (29.5% y 13.1%) son los casos más preocupantes. El porcentaje de personas cuyo consumo energético alimentario se sitúa por debajo de niveles internacionalmente aceptados es particularmente elevado en Bolivia (23%), Venezuela (18%), Colombia (13%), Paraguay (15%) y Perú (12%). De la misma forma, el analfabetismo urbano es muy elevado en todos los países, presentando índices medianamente aceptables apenas en Argentina (1.4%) y Chile (2.8%). Según la CEPAL, el cuatrienio comprendido entre 2003 y 2006 fue el de mayor desempeño económico y social de Latinoamérica en los últimos 25 años. Gracias a esto, los índices sociales tienden a presentar alguna recuperación. Pero incluso así, los números absolutos son alarmantes. Tendencialmente, en 2006, el número de pobres e indigentes debería situarse alrededor de 205 y 79 millones de personas, respectivamente (CEPAL, Anuario estadístico 2006).

Frente a estos índices, se entiende que la agenda interna de los países esté sobrecargada con problemas de orden social y político.

Se añaden a los problemas estructurales, las sucesivas crisis internacionales y los efectos perversos de los modelos económicos implantados, de modo que los esfuerzos de los gobiernos para hacer frente a las demandas sociales no han sido suficientes ni siquiera para recuperar el patrón perdido en las últimas décadas. Esa pesada agenda reduce la capacidad de propuestas externas y de compromiso regional que compromete la autonomía por parte de los Estados, para los cuales las ganancias inmediatas, por menores que sean, son más importantes que las posibles ganancias mayores a futuro.

A esto se añade el hecho de que una estructura socioeconómica desigual debilita las capacidades individuales, debilita los derechos políticos, propicia relaciones autoritarias generalizadas y, así, distorsiona el ejercicio de la ciudadanía y de la accountability, propios de una democracia estable (O'Donnell, 2000: 359). Frente a esta situación, es comprensible el permanente estado de ebullición e inestabilidad política en la mayoría de los países de la región, a pesar de la regularidad electoral. De 1979 a 1990, ocurrieron trece transiciones para la democracia y, a mediados de 2005 y finales de 2006, se realizaron catorce procesos electorales en América Latina. De estos procesos, nueve ocurrieron en Suramérica en los que hubo un avance significativo de diferentes versiones de la izquierda como respuesta a las frustrantes experiencias liberales de la década anterior. A pesar de todo, la consolidación de sus democracias permanece como uno de los mayores desafíos de los países suramericanos, lo que supone ir allende las garantías institucionales formales e ir más allá de la sociedad con políticas adecuadas de inclusión social y económica que permiten a los individuos ejercer la ciudadanía.

Por lo tanto, además de los desafíos de naturaleza económica y social, también existen aquellos propiamente políticos e institucionales que reposan sobre la necesidad de suprimir los llamados "campos negativos" (sociedad incivil y sociedad política sometida) que la redemocratización, por sí sola, no logra remover (Mendez, 2000: 12). Para llegar a tanto, se hace necesario "Un Estado legal democrático fuerte que extienda su poder regulatorio por toda la totalidad de su territorio y por todos los sectores sociales" (O'Donnell, 2000: 358).

Sucede que los países suramericanos carecen de ese Estado legal democrático fuerte, ya que actúa *a través* de la sociedad y con-

figura un poder infraestructural capaz de implementar decisiones en todo su territorio, independientemente de quien las tome, es decir, hablamos de un Estado eficiente (Mann, 2006). Además, según Mann, visto desde la carencia de alcance y de infraestructura, se superponen problemas situacionales tales como la producción de drogas y el tema de la deuda externa. Se superponen también otros desafíos como la violencia urbana, las transformaciones del espacio público y significativamente, sobre todo en la región andina, el nuevo despertar de las etnias².

Estos factores hacen el proceso político más inestable y substraen garantías de la continuidad de los compromisos. En algunos países de Suramérica la inclusión política de segmentos históricamente excluidos de los procesos decisivos ha introducido variables cuyos cambios son bastante imprevisibles o, por lo menos, reorientan las expectativas sobre la conducción de las relaciones regionales. Si eso, en sí, no significa necesariamente el total abandono de los compromisos asumidos, por lo menos reduce la confianza regional mutua, tan necesaria en los procesos de integración e imprescindible para la solución no violenta de conflictos en situaciones de interdependencia compleja. Una vez más se hace necesario poseer coordenadas legítimas.

3. Contexto regional: cambios políticos y liderazgo

Como se dijo anteriormente, las iniciativas para constituir un bloque suramericano surgieron en un momento en el que tanto el contexto externo como las situaciones políticas internas de los países repercutieron sobre el orden de sus agendas externas, lo que determinó que se estableciera una estrategia combinada de inserción internacional con una preservación de la soberanía lo que causó, como proyecto estratégico, la delimitación de un bloque suramericano de países.

Como se explicó, Brasil, que se destaca de los demás países suramericanos por sus principales atributos de poder: territorio, población, PIB, lideró este movimiento. En esos tres aspectos, Brasil posee prácticamente el equivalente a la suma de los demás países suramericanos, lo que lo coloca en una posición natural de liderazgo.

Sin embargo, a lo largo de los años 90 también se agravaron los problemas socioeconómicos y políticos regionales, considerando el perjuicio de las reformas neoliberales implementadas y la vulnerabilidad de los países de la región frente a las crisis internacionales que se sucedieron. En este contexto, las fuerzas políticas antiliberales se viabilizan electoralmente y rehabilitan, a distintos niveles, al Estado como el creador de desarrollo. En el plano externo, particularmente en el regional, nuevas voces hablan de discursos y prácticas de integración. Presionados por la mayor interdependencia global y regional y presionados por demandas sociales y políticas internas, los Estados pasaron a actuar más competitivamente entre sí y celosos de sus respectivas autonomías, lo que refuerza el patrón soberanista regional.

Venezuela se ha valido del diferencial de poder que le proporcionan los recursos energéticos para hacer contrapeso frente a lo liviano que podría ser regionalmente. Por lo tanto, a cambio de una mayor proyección externa, la Venezuela del gobierno de Chávez ha actuado más ofensivamente mostrando políticamente su ventaja petrolera y tomando la iniciativa, al igual que Brasil, para proponer la integración regional. Venezuela no ha vacilado en aplicar divisas externas en la región, lo que ha ido de la mano de un fuerte discurso antihegemónico y de propuestas alternativas de desarrollo e integración.³ Independientemente de los efectos prácticos de esas medidas, no hay duda de que dificultan todavía más la ya delicada coordinación de la agenda regional, ya que indisponen muchos segmentos internos y provoca que se resistan a tener una actitud cooperativa.

La Bolivia del gobierno de Morales ha actuado en una dirección fuertemente nacionalista, lo que, independientemente de las razones histórico-sociales que pueda tener, siembra mucha incertidumbre y desconfianza en una relación que debería desear la continuidad de la integración. Frente a este cuadro soberanista y el alto grado de desconfianza mutua regional, cualquier actitud nacionalista parece muy hostil y parece querer disuadir los esfuerzos adicionales de integración. Los estados pierden apoyo interno para adoptar niveles más comprometedores de integración.

En Brasil, el Estado actuó sobre la agenda regional creando, como habíamos dicho, el PSCI y dotó agencias gubernamentales como el BNDES de poder de decisión en el ámbito de la IIRSA, entre otras medidas. En el gobierno de Luís Ignacio Lula da Silva, Brasil aceptó ejercer el liderazgo que le confieren sus recursos de poder (Santos, 2005:102), a pesar de que esa actitud más que positiva pueda llegar a obstaculizar más la consecución de su política externa (Almeida, 2006:106). No obstante, la confortable posición regional de Brasil le confiere una relativa tranquilidad sobre el liderazgo regional que se construyó con base en las generosas relaciones vecinas. Se hace necesario discutir ampliamente esa actuación junto a los públicos internos y transnacionalizados a fin de favorecer consensos en torno a la importancia estratégica de la inserción regional de Brasil y de los sacrificios relativos necesarios para alcanzar esto. La progresión de tales consensos facilita los avances de los compromisos regionales y de progreso de la integración como es aquí entendida: un resultado de la adhesión de los agentes principales, los Estados, a variados regímenes aptos para regular los intercambios regionales, de modo de generar demandas efectivas para la aplicación y profundización de las instancias reguladoras de las decisiones políticas sobre la generación y distribución de beneficios globales del sistema, es decir, profundizar la integración creando instancias supranacionales. La perspectiva de análisis que adoptamos aquí no permite entender las turbulencias por las cuales pasa la región y que comprometen definitivamente la integración regional. Desde esa perspectiva, la integración suramericana no implica necesariamente la creación de un bloque cerrado en los intercambios comerciales, ya que el bajo porcentaje de las exportaciones intraregionales sobre las exportaciones totales de la región desautoriza esa expectativa a corto plazo y que, a largo plazo, los otros aliados comerciales de los países de la región tienden a dificultar el aumento de la interdependencia en esa área. No obstante, en las áreas de infraestructura y energía, la región posee un gran potencial de integración que, por las señales ya emitidas, podría profundizarse. Los Estados se han visto arrastrados a adherirse a regímenes con un objetivo regional en el área ambiental, de infraestructura, de energía, comercial y financie-

ra, generando una dinámica plausible de contaminar otras áreas. La mayor dificultad hacia la cual se dirigen las mayores críticas de los analistas y observadores es que no ocurre lo mismo en la dimensión política. Así es, no se desarrolla entre los agentes involucrados (gobiernos, agencias de gobierno) el consenso en torno a la necesidad de crear estructuras supranacionales. Persiste la identidad soberanista (Lima, 2007) lo que estanca la profundización de la integración e impide que los avances en otros ámbitos sean debidamente capitalizados a favor de la integración. Se podría esperar que lo que pasa en otras temáticas tienda a generar las condiciones para que se instale el consenso sobre la necesidad de hacer una profundización. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, sino se solucionan los desafíos de las agendas internas, existe el riesgo de que eso se refleje en la agenda regional y continuar con los mismos desenlaces.

Consideraciones finales

Aquí se adoptó una perspectiva que entiende el proceso de integración regional en sus especificidades. Por lo tanto, no se considera que la insatisfacción de ciertas expectativas compromete todo el proceso. Al contrario, se entiende que el proceso responde a contingencias de naturaleza histórico-estructurales y procedimentales, lo que lo hace mucho más errático en el plano operacional de lo que se desearía bajo un enfoque lineal. En estos términos y considerando que es discutible que la región goza de grados de interdependencia nunca antes alcanzados en su historia, se puede decir que la integración suramericana ha avanzado, a pesar de estar pasando por problemas de naturaleza política y social internos en cada país y comunes en la región, lo que singulariza el proceso y condiciona las vicisitudes regionales.

Frente a este cuadro, se hace posible tejer algunas consideraciones finales sobre las particularidades del proceso de integración suramericano a partir de ideas claves presentes en la discusión conceptual sobre integración. Una de esas ideas indica que para que un esfuerzo de integración tenga cambios institucionales consistentes

se hace necesario, además de la disposición de los agentes para superar las divergencias, también una percepción más o menos común con respecto a las limitaciones sistemáticas a que están sujetos y una percepción de las formas más adecuadas para enfrentarlas. Eso aparentemente estuvo presente cuando arrancó la integración europea. En el caso suramericano, posiblemente debido a las asimetrías potenciales, no se generaliza esa percepción, lo que favorece el surgimiento de vías alternativas de conducción política de la integración e incluso a veces modelos conflictivos.

Otra idea fuerte acerca de la integración es que para viabilizarla sería necesario fundir intereses en diferentes dominios técnicos para generar efectos sinérgicos sobre los demás sectores asegurando la continuidad del proceso. Esa tesis, de corte funcionalista, ya fue debidamente criticada y complementada. Se sabe que una vez que aumentan las posibilidades de conflicto, el mero aumento de las transacciones no asegura la integración. No obstante, la relevancia de la idea está, como indicó Deutsch, en que el aumento de las transacciones fuerza el surgimiento de las instituciones de regulación. En el caso suramericano, en los años 90, sobre todo al final de esa década, existió la firme decisión de fomentar la integración a través de esa estrategia. Los Estados abrieron frentes de actuación conjunta en las áreas de infraestructura y energía lo que provocó la creación de organismos para su gestión y el involucramiento de agentes privados para el financiamiento y la implementación. La inclusión de gobiernos críticos de perfil neoliberal que orientó esas iniciativas causó que se incluyeran algunas alteraciones como el aumento de la participación pública en las diversas etapas del proceso. Eso no alcanza para comprometer la idea central de que tales expedientes sectoriales favorecen la integración, apenas sirve para introducir una poca preocupación sobre la continuidad una vez considerado más ampliamente el cuadro político regional.

Una tercera idea clave es que la integración se desprende de la transferencia de lealtades, expectativas y actividades políticas por parte de los agentes de los escenarios nacionales hacia espacios políticos más amplios dotados de instituciones supranacionales. Ese movimiento estaría facilitado por la propia dinámica de integración

que generaría intereses compartidos, demandas de regulación y confianza en las nuevas estructuras responsables de la mediación de los conflictos propios de la repartición de beneficios. A pesar de que hay crecientes presiones en ese sentido, por parte de segmentos de la sociedad suramericana, la tónica regional es preservar los espacios nacionales soberanos. Dado el actual cuadro político regional esa tendencia debería profundizarse. En Suramérica, ese movimiento rumbo a la creación y consolidación de estructuras mutuamente comprometedoras de la soberanía encuentra importantes obstáculos. La frágil identidad regional, las históricas desconfianzas mutuas se suman a factores de orden interno de los Estados que, además, son comunes en la región y también se suman factores disuasivos internos que retardan la creación de instituciones supranacionales.

El concepto de interdependencia compleja también suministra algunos referenciales útiles para el análisis de la integración al enfocar el origen, los beneficios, los costos y la simetría. Concerniente a esas dimensiones, se constata que Suramérica posee factores de dependencia mutua en el área ambiental y energética lo que puede propiciar la profundización de la integración o volverla inviable. Eso depende en gran medida de como se dividan las ganancias de la cooperación en esas áreas y de cómo las partes perciban esa repartición. La tendencia de que la repartición de los beneficios refuerce las ya acentuadas asimetrías regionales genera resistencias por parte de los menos favorecidos y propicia el surgimiento de vías alternativas de cooperación, lo que no llega a comprometer el proceso como un todo, lo reorienta y desarrolla una mayor sensibilidad sobre los desniveles regionales. De cualquier forma, sabiendo que las situaciones concretas varían en un espectro que va desde el realismo a la interdependencia compleja, se considera importante para disminuir los conflictos los esfuerzos internacionales de una construcción institucional que compromentan cooperativamente a las partes. En esos términos, gana importancia la creación y la adhesión de los agentes a regímenes especiales en torno de áreas de interés común, de modo a volver más previsibles los cambios causados por el enfrentamiento de intereses conflictivos. Suramérica tiene una historia en ese sentido, lo que podría servir para hacer avanzar

sectorialmente la integración. Se espera que las reglas, normas y procedimientos de los regímenes se internalicen gradualmente en las sociedades y que los agentes los reproduzcan para poder generar una convicción sobre la estabilidad y previsibilidad del proceso y favorecer la transferencia de lealtades hacia esferas más amplias de poder. En Suramérica, ese proceso se está apenas iniciando. Por las razones de naturaleza socioeconómica y política antes evocadas, existe una fuerte preferencia por las instancias políticas nacionales, aunque sean insuficientemente efectivas.

Notas

- 1 La paz y el desarrollo funcional de la organización internacional, originalmente publicado en los números 5, 6 y 7 de *L'avenir*, en 1944. Fragmentos de ese texto son reproducidos en BRAILLARD, Phillippe. 1990, pp. 566-584.
2. El panorama social de Latinoamérica 2006, producido por la CEPAL, destaca la irrupción de los pueblos indígenas como activos actores sociales y políticos de la consolidación de la normativa internacional sobre sus derechos y sus consecuencias sobre las políticas públicas. El documento apunta hacia la “complejidad y heterogeneidad de las dinámicas de la población indígena”, hacia la “persistente desigualdad que los afecta” y hacia el desafío de las democracias del siglo XXI “en materia de reformas estatales y de políticas que buscan superar las brechas de aplicación de los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas” (CEPAL, 2006). La redemocratización favoreció el ascenso político de esos segmentos surgidos antes de la democratización de la década de los 80 y la liberación de los años 90 (Trejo, 2006:265).
- 3 En el 2001, el presidente Chávez lanzó la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), con un acentuado perfil político y estratégico ausente en las propuestas de integración formuladas hasta entonces. Actualmente el ALBA reúne a Venezuela, Cuba, Nicaragua y Bolivia. (Naím, 2004).

Referencias

- Almeida, Paulo Roberto (2006) Uma nova arquitetura diplomática? Interpretações divergentes sobre a política externa do governo Lula (2003-2006). *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 49, n° 1, Brasília, pp. 95-116.
- Bandeira, Moniz (1993) *Estado Nacional e Política Internacional na América Latina: o Continente nas Relações Argentina-Brasil: 1930 – 1992* (Ensaio), São Paulo.
- Brailard, Philippe(1990) *Teorias das Relações Internacionais*. Tradución de J. J. Pereira Gomes e A. Silva Dias. Lisboa, Fundación Calouste Gulbenkian.
- Cervo, Amado Luiz (2006) A ación internacional do Brasil em um mundo em transformación: conceitos, objetivos e resultados (1990-2005). In: Altemani, Henrique, Lessa, Antônio Carlos (orgs.). *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo, Saraiva, Pp. 7-34.
- Cervo, Amado Luiz (2007) *Relações Internacionais da América Latina: Velhos e Novos Paradigmas*. São Paulo, Saraiva.
- Giacalone, Rita (2006) Región y regionalismo en los acuerdos de integración económica: de Latinoamérica a Sudamérica. *Jean Monnet/Robert Schuman Papers Series*, vol. 6, n° 19.
- Krasner, Stephen D. (1983) *International Regimes*. Ithaca and London, Cornell University Press.
- Lafer, Celso (2004) *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira. Passado, presente e futuro*. São Paulo, Perspectiva.
- Lima, Maria Regina Soares de (2007) "A América do Sul na Política Externa Brasileira". *Cadernos Necon*, pp. 42-55.
- Naím, Nayllivis Nathaly Soto (2004). Alternativa bolivariana para las américas: una propuesta histórico política al ALCA. *Geoenseñanza*, vol. 9, n° 1, pp. 57-73.
- O'Donell, Guillermo (2000) Poliarquias: a (in) efetividade da lei na América Latina. Uma conclusão parcial. In: Mendez, J. O'Donell, G., Pinheiro, P. S.,

(orgs.). *Democracia, violência e injustiça. O não-estado de direito na América Latina*. São Paulo, Paz e Terra, pp. 337-373.

Santos Luís Cláudio Villafañe G. (2005) Brasil: Americano, Latino-Americano ou Sul-Americano? *Cuadernos del CLAEH*, Montevidéo, 2ª série, ano 28, pp. 87-107.