

La política de la integración

Escobar-Sepúlveda, Santiago

Escobar-Sepúlveda, Santiago: Abogado chileno. Coordinador del Programa de Estudios Prospectivos de la Corporación Tiempo 2000 y miembro del Programa de Asesoría Legislativa (PAL) de esa institución. Especialista en temas de gestión gubernamental.

En el actual contexto latinoamericano, la integración subregional precisa un análisis a la luz de la calidad de las instituciones políticas sobre las cuales se asienta como proceso, y no sólo de las ventajas comerciales que ella representa o su necesidad para un crecimiento económico sostenido en un mundo de economías abiertas y alta competitividad. Me refiero a las instituciones que dentro de cada país deben sancionar las políticas en este campo, particularmente los parlamentos y los organismos estatales especializados del ramo, más que a los organismos multilaterales de integración, si bien estos son muy importantes para evaluar el proceso global.

La integración es hoy un área de política pública que tiene metas, contenidos y gestión específicas, con altos grados de especialización en sus procesos decisorios, y amplia participación de los operadores privados en su diseño estratégico. Más aún, en su formulación deben converger un consenso mínimo interno y una fuerte cooperación en lo exterior. Tanto ese consenso como la cooperación son variables políticas de entorno para ese amplio y articulado conjunto de temas. Es esta necesidad de contar con un alto grado de legitimidad política interna lo que hace válida la pregunta sobre la viabilidad de la integración, a la luz de lo que son las agendas y las capacidades políticas de los países de la región.

El tema es fundamental, ya que si se afirma que la integración es en primer lugar un ejercicio de voluntad política entre diferentes soberanías, además de una gestión de complejas implicaciones técnicas, se supone que en las decisiones globales del proceso los actores, además de poder hacer, comprenden la importancia y los alcances de sus decisiones.

Sin embargo, es evidente que la obsolescencia tecnoburocrática del Estado en América Latina, la baja calidad de los parlamentos y de los partidos políticos y la complejidad y velocidad de la moderna gestión de Estado dificultan, si no imposibilitan, procesos decisorios consistentes.

Los avances experimentados en años recientes en determinados aspectos de la integración regional se deben a una activa política radicada en las presidencias de los diferentes países. Ello porque son los poderes ejecutivos quienes mejor han captado la agenda de cambio y reformas precisa a todos los niveles. Se ha tecnificado y generado una capacidad decisional moderna y renovada relativamente suficiente, que permite orientaciones innovadoras para mejorar la calidad global de la gestión gubernamental.

Pero el gobierno moderno es sistémico en extremo y es imposible avanzar sobre un solo pie. A los déficits estructurales del sistema político en la región se ha agregado en tiempo reciente el atraso técnico de los parlamentos, que entorpece la definición de políticas públicas adecuadas en todos los ámbitos.

Ello no es responsabilidad exclusiva de los partidos políticos de las cámaras, sino de los desajustes que ha experimentado el sistema político en las últimas décadas. Como consecuencia es posible constatar una disminución de la capacidad normativa del Estado, una privatización y elitización de la política, un aumento de las capacidades de veto corporativo en las cuestiones de Estado, una extrema elasticidad en las reglas del juego político, todo lo cual repercute de manera muy negativa en toda la gestión gubernamental. Por cierto que también en todo lo relacionado con la integración regional. Ello es muy nítido en aspectos que implican limitaciones o cesiones de soberanía, o involucran temas finos de convergencia y complementariedad económica con efectos de mediano y largo plazo en las cuentas nacionales de los países involucrados.

Por otra parte, existen también problemas de recursos humanos y de calidad de procedimientos en los organismos responsables de la integración al interior de los países, que sólo recientemente están siendo corregidos a través de políticas de cooperación regional, y básicamente como un resultado impuesto por una multirregulación de hecho, lo que les quita grados de racionalidad anticipatoria a las decisiones. Un aspecto fundamental en el cual es posible observar algunos de estos fenómenos es en las políticas públicas de defensa que en toda la región adolecen de niveles suficientes de cooperación, que generen un entorno adecuado y demuestren, en una de las áreas más sensibles, la voluntad y capacidad real de los gobiernos para avanzar en la integración. Demás está señalar su impacto sobre la integración fronteriza, la complementación en recursos estratégicos como son los energéticos, o en la integración física.

La integración en América del Sur

La discusión sobre necesidad y/o viabilidad de la integración en la región se produce en un marco de profundos cambios económicos y políticos, tanto internos como internacionales. En aspectos económicos, los gobiernos de la región realizan grandes esfuerzos para relanzar un crecimiento que les permita ingresar con posibilidades de éxito a una economía cada vez más globalizada y abierta en sus procesos. Prácticamente todos los países, con diferentes grados de profundidad, han impulsado o están en procesos de ajuste basados en políticas muy drásticas. Privatizaciones; eliminación de restricciones a la inversión extranjera y garantías especiales a su establecimiento; disminución extrema del aparato estatal; fuertes rebajas arancelarias lineales y eliminación de toda clase de subsidios a los sectores productivos; política de cambio real, liberación de tasas de interés, contracción del gasto público, y política de precios reales en bienes y servicios; reforma del sector servicios, principalmente en lo referente a funcionamiento del aparato financiero y bolsas de valores; desregulación extrema del mercado laboral y amplia garantía del derecho de propiedad.

Sin embargo, estos cambios, que implican un esfuerzo enorme y un alto costo político, se consideran sólo la precondition para lo que debe ser el gran salto hacia el crecimiento sostenido y la modernidad. Este se basará finalmente en la capacidad de reconvertir el aparato productivo haciéndolo más flexible ante las llamadas ventajas competitivas, en el mejoramiento de la excelencia de la mano de obra mediante profundos cambios en la estructura educativa formal y no formal, en la agregación de valor vía ciencia y tecnología a los productos del país y, en general, en un mejor desempeño global de la sociedad.

Pero es esta afirmación de que hoy día compiten los sistemas sociales y no los aparatos económicos, la que desplaza más allá de los simples ajustes económicos el proceso decisorio, y obliga a los países a superar los déficits estructurales anteponiendo un diseño político estratégico a sus opciones. Para que ello ocurra, se precisa de una fuerte acción redistributiva tanto en lo político como en lo económico que, lamentablemente, hace tiempo está lejos del imaginario de la gestión gubernamental en la región. Es más, la palabra redistribución aparece como una grosería que el léxico político actual no se permite.

En general es cierto que los planes de ajuste y las medidas descritas han provocado un fuerte repunte de los indicadores macroeconómicos de la región y, salvo contadas excepciones debidas a deterioros estructurales extremos, las perspectivas de

éxito son mayores que hace un tiempo atrás. Pero el Estado ha perdido gran parte de su capacidad reguladora y el impacto político de esto aún no está asimilado del todo. Se mantienen o empeoran los indicadores sobre el deterioro en las tasas de bienestar social en la región. El aprendizaje acerca del realismo salvaje de las fuerzas del mercado hace persistir altas tasas de inflación promedio, mantiene los niveles de deuda externa, los rezagos tecnológicos o la ausencia de financiamiento suficiente. La base de sustentación social y política de los gobiernos aparece debilitada, con una fuerte tendencia a la apatía ciudadana y una deslegitimación de los mecanismos vinculados a la representación popular, básicamente los partidos políticos y los parlamentos.

La legitimidad democrática de los gobiernos se torna más precaria que hace un par de años, aparecen rebrotes autoritarios basados ahora en liderazgos o conducciones civiles, y empieza a expresarse una tensión creciente en torno al tema del régimen político y el papel y la calidad del Estado en el conjunto del proceso social. De alguna manera, los amplios consensos económicos sobre apertura, privatización, inversión y reforma no han encontrado una expresión simétrica en la política, y se diluyen en vetos corporativos de los actores con mayor poder en la sociedad.

La explicación más inmediata es que agotado el capital que significaba la liquidación de un Estado sobredimensionado en su burocracia y en su rol interventor en la economía, la cuenta sobre la cual se giraba ha quedado vacía, a menos que se reoriente sobre los activos sociales inmovilizados por exceso de concentración económica y de poder político.

Para seguir avanzando se precisa de un proyecto de país que se haga hegemónico en el conjunto de la sociedad, que la integre cultural y socialmente en pos de una meta clara. Ello no es posible sin políticas redistributivas globales que acerquen las regiones interiores en su desarrollo, descentralicen el poder, redistribuyan en grados razonables los ingresos, potencien y perfeccionen mercados modernos, desconcentren la administración y decidan la orientación y especialización productiva del país de acuerdo a sus capacidades y las condiciones de su entorno.

Uno de los principales obstáculos para el proceso de integración al interior de los países es la carencia de proyectos nacionales que permitan afinar las negociaciones para una integración hacia el exterior. No basta con tener conciencia acerca de los réditos financieros y contables de la integración. Es preciso tener autoconciencia del proyecto político nacional en un sentido amplio, para aceptar los costos que implica converger con otras soberanías, y desarrollar la capacidad de gestión política

y técnica que sustente las decisiones que deben tomarse. Muchos de los costos de redistribución podrían ser compensados o absorbidos por las ventajas de la integración. Ya sea en la racionalización de recursos estratégicos escasos y de alto costo, en mayores equilibrios presupuestarios, o costos sociales razonablemente absorbidos por el gasto público. Solamente pensemos en las elasticidades presupuestarias que se generan en materia de defensa, salud o fondos de emergencia con una adecuada política de integración fronteriza.

La experiencia de integraciones exitosa indica que ellas fueron, antes que nada, proyectos políticos comunes, asentados en profundas convicciones de identidad nacional de los países que las realizaban y en la claridad de un destino común compartido con los vecinos. En este sentido, la afirmación básica es que, en América Latina, la integración no ha sido asimilada como un valor cultural de amplio consenso que sea capaz de incidir como variable positiva en el sistema político de los respectivos países.

Dos son los temas que se insinúan aquí. El primero es que el tema del Estado se replantea como un problema de fondo en torno a las capacidades de avanzar en la integración. El neoliberalismo económico no tiene proyecto de Estado, sino una visión acerca del Estado mínimo. Un proyecto de país que permita viabilizar la integración debe tener claridad acerca del Estado necesario para impulsar la tarea, lo que es un problema político interno, pero de fuertes impactos en el plano internacional.

En segundo lugar, está el tema de identidad nacional vis à vis inserción internacional. Es decir, la integración como modelo de acción cultural para la realización de múltiples funciones, entre otras las económicas. Tan importante como un Estado necesario es la existencia de una empresa dinámica a nivel mundial, capaz de actuar y competir en mercados de calidad total. La carencia de capacidades técnicas, la falta de globalidad en las decisiones, la incapacidad estatal para vencer vetos corporativos anti integracionistas o la ausencia de empresas en sectores de punta, radica en la persistencia de un modelo entrópico de reproducción política, de débil integración nacional y fuerte aversión externa.

La integración regional en su forma moderna implica amplias y rápidas cesiones de soberanía que tocan el núcleo del sistema político. Y si aceptamos que la organización política de una sociedad está estrechamente vinculada con los demás componentes del sistema sociocultural, debemos concluir que el déficit fundamental es de carácter cultural. No habrá integración sin cambio cultural y no al revés. Por lo

mismo, uno de los vehículos fundamentales para modernizar la integración es generar una ofensiva cultural en todos los planos, lo que es, esencialmente, una acción de sostenimiento político que corresponde en primer lugar a los parlamentos.

Una afirmación final es que identidad nacional no significa autarquía cultural. Sin embargo, los comportamientos básicos en este campo son la carencia de políticas sistemáticas de comunicación horizontal en aspectos educativos, de bienes culturales o en el simple intercambio de personas.

En lo internacional , dos son los temas que merecen una reflexión desde el punto de vista de la política de integración. En primer lugar, los procesos fundamentales que orientan los comportamientos de los actores, y, en segundo lugar, la institucionalidad y los parámetros normativos de este escenario. Sobre los procesos esenciales del medio internacional actual existe ya literatura de sobra, sobre todo aquella que lo destacan como un escenario de poder económico fragmentado en tres grandes bloques, y con un triunfo final de la opción liberal democrática como modelo político.

Mientras que en el transcurso de la primera mitad del presente siglo el proceso económico estuvo dominado por las industrias químicas, siderúrgicas y metalme-cánicas, hoy esas actividades son crepusculares y los sectores más dinámicos se vinculan a la microelectrónica, la bioindustria y la energía, y la fuerza de trabajo tiende a especializarse en el manejo de la información y los sistemas. El insumo crítico de este mundo es el conocimiento de alta especialización, que provoca rápidas obsolescencias de especialidades y un cambio sustancial en la significación económica del tiempo y el espacio, y en la flexibilidad de los procesos productivos. La inteligencia en el mundo del trabajo está asociada, en primer lugar, a la especialización de la mano de obra y su capacidad de rápida adaptación y aprendizaje frente a las innovaciones tecnológicas. En segundo lugar, la capacidad de gestión empresarial y manejo anticipado de mercados es, junto al capital, la tecnología y la mano de obra, el cuarto y tal vez más importante factor productivo. Se calcula que a los ritmos de innovación productiva actuales, un trabajador deberá ser recapitado laboralmente entre cuatro y cinco veces durante su vida productiva. Las tecnologías se hacen abiertas a interpretaciones productivas, lo que implica capacidades científicas y tecnológicas locales para discriminar su elección y potenciar su rendimiento. Para ser competitivo en el medio internacional no basta tener ventajas comparativas, sino una calidad asociada a ellas provenientes del valor agregado, que implica no sólo procesos de transformación, sino procesos limpios de explotación y transformación.

Si se examina con detención la realidad productiva actual de América Latina, y particularmente de Sudamérica, se llega a la conclusión de que existen muy pocas oportunidades económicas que no estén asociadas a recursos naturales abundantes, de poco valor agregado y bajos costos de producción. Es prácticamente inexistente el parque industrial que podría transformarse en una actividad económica de punta con perspectivas exitosas de competición internacional en el largo plazo. Ello tiene poco que ver con las medidas proteccionistas que desarrollan o pudieran desarrollar los bloques económicos, sino fundamentalmente se relaciona con su capacidad de reconversión de acuerdo a los parámetros de calidad total que rigen la economía mundial . Existe consenso de que la posibilidad más real de una inserción activa en la nueva economía mundial radica en lograr convergencias y complementariedades económicas y sociales entre los países del continente. Esa es la fuerza política actual de la integración como proceso en la región. Pero la agenda aparece recargada de nuevos temas que superan largamente a los temas comerciales de antaño. No es la integración para afianzar un mercado interno que permita producir a escala. Es la integración que permita una asignación racional de recursos y una acción que asegure la viabilidad estratégica de un proyecto político basado en la seguridad económica.

En términos políticos, lo que la transformación económica del mundo moderno plantea como desafío es un nuevo escenario de seguridad, el cual se base en el desarrollo de una solidaridad concertada para poder existir y no en una capacidad de autorreproducción económica. Lo anterior cambia el sentido y la urgencia de la integración como proceso político, y nos lleva a afirmar que los procesos de ajuste interno y los costos sociales que ellas implican no tienen sentido ni justificación si no la contemplan como meta final. Se trata de alcanzar estabilidad macroeconómica y competitividad microeconómica en un esquema de ajuste positivo global. La construcción de empresas dinámicas de competitividad mundial, la obtención de calidad total, la absorción de tecnologías y la viabilidad estratégica de un crecimiento sostenido están asociados íntimamente a cambios estructurales internos y a la asociación de recursos escasos entre países que concurren a los mismos mercados, con los mismos productos y las mismas dificultades. En este sentido, los cambios del escenario internacional ponen a la integración como un tema trascendental de la política económica interna de los países. Ya no se trata tan sólo de crear un hábitat favorable a la competitividad de cada país. Es preciso generar una política pública económica regional, basada en conceptos de espacio y temporalidad económica diferentes. Con amplia movilidad empresarial y de factores, con ámbitos supranacionales de legislación y fuertes convergencias financieras y monetarias y capacidades de fiscalización y control.

La cesión de soberanía y la supranacionalidad es un tema que debe aparecer con más fuerza que nunca en el debate sobre la modernización de la integración. Se puede argumentar fuertemente en contrario, pero no cabe duda que, tal como lo planteaba Georg Jellinek hace casi cien años, la soberanía «... no es una categoría absoluta sino histórica, que expresada en una fórmula breve significa la propiedad de poder de un Estado, en virtud de la cual corresponde exclusivamente a éste la capacidad de determinarse jurídicamente y de obligarse a sí mismo».

En cuanto a la institucionalidad y el marco normativo del medio internacional, es necesario recalcar que los procesos se anunciaron con nitidez después de la guerra del Golfo. Además de los resultados de esa guerra, el impacto de los cambios del Este europeo han hecho muy densos los temas de seguridad. La alta estabilidad estratégica va acompañada de fuertes inseguridades regionales de carácter militar, sobre todo en el Medio Oriente y el antiguo mundo comunista. El nuevo pacto de gobernabilidad mundial que está reemplazando al que emergió al término de la segunda guerra mundial sancionará conductas que impliquen riesgos a la seguridad como el narcotráfico, los riesgos ecológicos o los conflictos políticos que deriven en migraciones o desplazamientos masivos, entre otros.

La institucionalidad política internacional, que afecta enormemente lo económico, es cada vez más asimétrica, cosa patente al interior de la ONU. Con potencias como Japón y Alemania en un papel más protagónico y más nítidas formas regionalizadas, europeas o euroasiáticas, para enfrentar los problemas que se presentan. Ello lleva a una progresiva desinstitucionalización del medio internacional tal como lo conocíamos hasta ahora. En primer lugar, la simetría formal de los Estados a nivel de la ONU y otros organismos internacionales se perderá definitivamente y se afirmarán aquellos poderes fácticos que ya operan por sobre los formales o de tratados.

En la actualidad existe una nueva jerarquía de actores internacionales compuesta por países, organismos internacionales y empresas, cuyo orden se establece según la capacidad y amplitud de veto frente a los temas de la agenda. Existen casos extremos en los cuales la desestructuración del antiguo orden posibilita a corporaciones jugar un papel decisivo, aunque limitado en el tiempo, en el orden internacional actual. No existe claridad conceptual sobre los elementos que estructurarían el poder de los países pequeños en el plano internacional, y se asiste a formas múltiples de tejido diplomático y negociación, en las cuales la información de inteligencia en su sentido más amplio juega un papel fundamental.

El impacto que este proceso tiene en América Latina es enorme a corto plazo. En primer lugar la región no tiene capacidad para influir en los procesos de ajuste institucional, o para hacer valer defensas significativas de ámbitos jurisdiccionales ya sean estatales o multilaterales. La capacidad militar liberada por el fin de la guerra fría ha quedado a disposición para su uso como elemento de coerción en las disputas económicas, sin las implicaciones estratégicas de antaño. La capacidad disuasiva de los países más pequeños no radica en una institucionalidad con un soporte estratégico bipolar, ni menos con la posibilidad de contar con capacidades militares propias. Ninguna capacidad militar es capaz de equipararse al poder militar de las grandes potencias.

Mientras se sedimenta la ética de la competencia que prima hoy en las relaciones internacionales, parece razonable que el mayor poder para los pequeños radica en la excelencia económica y los niveles de inserción positiva en la economía internacional, acompañados de una gran flexibilidad de mercados. Muchos productos y muchos mercados de alta excelencia parecen ser las mejores armas de nuestros países ante el siglo XXI.

Ciertamente la seguridad se basa en procesos de equidad territorial y social, y en un aparato productivo inteligente y sustentable en sus aspectos medio ambientales. Para todo ello, el aparato de política exterior de los países debe transformarse de manera radical. Aunque resulte heterodoxo, los organismos multilaterales de integración deben dejar de ser una huesera diplomática o una renta política destinada al pago de favores. Deben transformarse en instancias efectivas de diplomacia económica no entre los países miembros sino de los países hacia el exterior de la región. Deben generar información de alta calidad, servicios integrados, prospección de mercados, indicar áreas de complementación y convergencia y generar el germen efectivo de una acción que aporte a la supranacionalidad. Deben ser aparatos flexibles, con autonomías financieras, capaces de subcontratar informes y desarrollar acciones como las de demandas judicial y extrajudicialmente a los países. Tanto en lo económico como en lo institucional internacional, el papel del parlamento es fundamental. Su capacidad de aprobar plantas funcionarias, ratificar convenios o desarrollar cooperación política lo colocan como actor esencial en este campo.

El curso político de los procesos de integración

El concepto de integración se ha desplazado fuertemente hacia lo político y al entorno de la supranacionalidad y la paz, aunque la imagen de lo económico siga siendo la parte visible de ella. Por lo mismo, es necesario ser frío a la hora de eva-

luar los avances, mas bien raquíticos en relación a las necesidades globales de los países. De los grandes objetivos políticos de la integración es muy poco lo que puede sacarse en limpio luego de varias décadas de esfuerzos integracionistas.

La convergencia, la coordinación y armonización de políticas, la complementariedad productiva, las metas de estabilidad y eficiencia, la libre circulación de factores, la economía a escala y los mercados amplios siguen siendo, mayormente, una utopía. La lógica de los vetos corporativos de sigue imponiendo por sobre la racionalidad estratégica de la integración. El soporte político de la integración sigue siendo precario, y su tratamiento e impulso sigue supeditado a la tecnoburocracia y a los compromisos personales encerrados en estrechos círculos de iniciados. La integración carece de un foro político en la agenda interna de los países, y cuando se discute termina siendo negociada por partes o usada como moneda de cambio para otros acuerdos. De manera tal que hay que guardar las proporciones al momento de analizar su curso interno y sus logros.

En la actualidad se habla de un nuevo impulso a la integración, y de la existencia de acuerdos de nueva generación entre los países que garantizarían avances significativos. En sentido estricto la integración se encuentra aún en los peldaños más bajos de su desarrollo en toda la región. Todos los intentos de zonas de libre comercio o uniones aduaneras (ALALC, ALADI, MCCA, Grupo Andino) han terminado declinando en simples áreas de preferencias arancelarias.

Más aún, el proceso a que se alude es muy dispar y de difícil clasificación. Sus principales rasgos serían: a) establecer plazos muy breves y metas muy ambiciosas de desarme arancelario y eliminación de restricciones no arancelarias - en la mayoría de los casos la fecha límite es 1995 -; b) se privilegian los mecanismos destinados a liberar el comercio de bienes, sin ninguna distinción de desarrollos relativos entre los países; c) escasa o ninguna preocupación por el perfeccionamiento de los mercados de factores productivos, ni menos por el desarrollo conjunto de la oferta; d) fuerte entrecruzamiento de países de distintos órdenes subregionales, con predominio de subagrupaciones y amplia diversidad en los mecanismos y formalidades de los compromisos; e) finalmente, en casi todos los casos se presenta un debilitamiento de las instituciones permanentes de la integración.

Lo anterior explica que si bien han existido avances notorios en los procesos comerciales, los resultados están muy lejos de ser espectaculares. La búsqueda de una convergencia en rendimientos económicos como desempleo o inflación; o en estructuras económicas y procedimientos como flexibilidad de mercados o uso de

mecanismos iguales no ha tenido resultados exitosos. Lo mismo se puede decir de la búsqueda de metas mutuamente consistentes, en la selección de los instrumentos de política económica o en la armonización de reglas para regular la discrecionalidad en las decisiones económicas de largo plazo.

¿Qué integración?

La pregunta es, entonces, ¿qué integración? O como piensan algunos pesimistas, ¿tiene aún sentido la integración? La constatación de los fracasos no invalida la demanda ni mucho menos la necesidad. Las ventajas del proceso y los mecanismos aptos para su concreción exitosa sólo pueden ser analizados desde la óptica de cada país y de cada momento histórico. Particularmente importante es realizar el análisis en cuanto al proyecto nacional y los operadores económicos y políticos que involucra. Es decir, quiénes van a invertir en función del mercado regional, u operar políticamente en el espacio ampliado.

La primera conclusión es que la integración debe encontrar un espacio en la agenda política interna de los países, para ser real y consensual, y permitir la negociación externa. Lo anterior no lleva directamente a los parlamentos como especie pública de la política para sostener el proceso. Sin embargo, el parlamento no es una entelequia. Su agenda capta diversos intereses que deben ser técnicamente ordenados y jerarquizados. El ordenamiento técnico debe provenir de ámbitos privados de carácter académico o profesional, impulsados por una política de orientación, información y subcontrataciones del Estado, que permita a los operadores privados de la integración percibir o desarrollar sus oportunidades en el proceso. ¿Cuánta información entrega el Estado, cuánto incentivo a la investigación y a las oportunidades de que los privados operen? En la actualidad prácticamente ninguna.

En segundo lugar, la jerarquía de problemas de la integración debe representarse políticamente en los intereses mediados por los partidos políticos. Ella implica una amplia presencia regional, y gran capacidad técnica para comprender la complejidad y acercarse a las negociaciones y los consensos. Hoy día la integración aparece como una aspiración ética en los programas de los partidos, y terminan siendo las corporaciones privadas y los lobbies económicos los que deciden la política del sector. Así, la integración no puede transformarse en política pública ni menos permeabilizar culturalmente el tejido social. El aprendizaje sobre su significado y sus problemas es espontáneo a nivel de la sociedad, cargado de símbolos de soberanía restrictiva, y estrechamente técnico a nivel de la burocracia.

Qué duda cabe del significado económico de una integración exitosa. Pero el ámbito natural de resolución de los intentos fallidos es el de la política, en primer lugar el de la política interna, y en segundo lugar el de la política como cooperación institucionalizada a nivel regional. En ambos casos son los parlamentos los lugares privilegiados para desarrollar una acción consistente y sostenida en el tiempo.

Por múltiples razones ello no ha ocurrido. Pero resulta muy claro que sin una activa participación de los congresos no habrá modernización de la integración. Esa es la primera vinculación a la agenda política interna.