

# ***Perspectivas de una integración política de América del Sur***

**Wolf Grabendorff**

*El artículo analiza las posibilidades y desafíos de una integración política entre los países de América del Sur. Pese a los esquemas emprendidos, con sus limitaciones y éxitos, no existe en la región sino de manera embrionaria una noción unificadora que pueda brindar identidad política. Hay procesos de integración bien diferenciados, y una desigual preparación de los actores internos y externos. A ello se agrega las aspiraciones de liderazgo de algunos países y la proyección estratégica de los esquemas estadounidenses.*

Con la cumbre de presidentes sudamericanos celebrada en septiembre de 2000 en Brasilia (Calgagnotto/Nolte) se dio un primer paso hacia una división político-económica y de integración política del hemisferio occidental. Sin embargo, dentro de América del Sur la discusión sobre el papel de un nuevo concepto regional como clivaje de identidad apenas ha comenzado. Hasta ahora, y en el mejor de los casos, apenas si se ha pensado en las repercusiones políticas y económicas de ese esquema en la situación interna y en las relaciones exteriores de los Estados sudamericanos, consideraciones que varían apreciablemente en virtud de los heterogéneos intereses nacionales de los países involucrados (Peña). En el centro del debate actual se ubica la convergencia de dos procesos de integración muy diferentes desde el punto de vista de su peso económico y experiencia institucional: el Mercosur y la Co-

---

**Wolf Grabendorff:** investigador asociado del Instituto Alemán para Asuntos Internacionales y de Seguridad (Rasensburg); fundador y ex-director del Irela, Madrid.

**Palabras clave:** política internacional, integración política, Mercosur, CAN, América del Sur.

---

munidad Andina de Naciones (CAN). En el trasfondo de todas las reflexiones está además la cuestión de un liderazgo de Brasil (en modo alguno axiomático) dentro de América del Sur y, en consecuencia, su posible papel de vocero de la región en el exterior (Hofmeister, p. 30). En toda Latinoamérica, la visión de la «patria grande» ha sido una idea rectora que marcó constantemente los esfuerzos de integración. Además, la esperanza de crear un bloque de países unidos por estrechos lazos culturales e históricos siempre ha estado relacionada con la idea de un papel más importante para la región en el mundo y una mejor posición negociadora frente al «coloso del Norte» (González Urrutia, p. 38). A este respecto, esta reorientación hacia el concepto de Sudamérica (Perón, p. IX) que presenciamos ahora es también una reacción a la formación de un bloque norteamericano a través del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Tlcan), con la resultante inserción de México y fidelización de Centroamérica y el Caribe a ese concepto geoestratégico.

### ***Cambio en las condiciones de partida para la integración***

No cabe ninguna duda de que en los años 90 aumentó considerablemente la necesidad de una integración fortalecida, en vista de la globalización y todas sus consecuencias. Al mismo tiempo, resulta relativamente secundario si los nuevos o renovados procesos de integración latinoamericanos deben interpretarse más que nada como un esfuerzo para mejorar la competitividad económica o como mecanismos de defensa contra los efectos negativos de la mundialización. Sin embargo, en casi todos los países integrantes del bloque se observa una profunda disonancia entre las percepciones económicas y políticas que guían el proceso de integración. Esto es válido no solo para el Mercosur y la CAN, sino también y justamente para el Tlcan, la Comunidad del Caribe (Caricom) y el Sistema de Integración Centroamericana (SICA). Y es que, aunque el Tlcan fue concebido y establecido exclusivamente como zona de libre comercio, existe una tendencia política a convertirlo a la larga en mercado común, que está comenzando a cobrar fuerza en México y a encontrar partidarios en Estados Unidos (Pastor). Las divergencias de intereses entre los que abogan por una integración de orientación política u otra exclusivamente económica quedan particularmente en evidencia cada vez que se asoma una presunta o real amenaza de pérdida de soberanía. Al mismo tiempo, muchas veces no se trata en absoluto de una posible reducción de influencia y capacidad de conducción del Estado, sino más bien del temor de grupos de intereses nacionales a perder incidencia en las decisiones estatales, con el consiguiente menoscabo de su posición. Aunque no está nada claro hasta qué punto el proceso de integración contribuye a la demo-

cratización de las estructuras de decisión, es posible constatar que favorece su ampliación, transformación y transnacionalización. Precisamente donde (como ocurre en Latinoamérica) se conoce poco sobre la necesidad de aceptar los resultados desiguales que conlleva el proceso, tanto dentro de los Estados miembros como entre ellos, se divisa una clara carencia de consenso interno e intrabloque sobre el *cui bono* de la integración. Pero como en ningún modelo integrador americano se ha percibido una disposición a «pagos de compensación» por pérdidas causadas manifiestamente por la integración –por ejemplo en analogía con la práctica europea– (Giacalone, pp. 148-149), sino que más bien parece haber una marcada aversión a tal política, cuando los éxitos sectoriales o nacionales no son lo suficientemente rápidos por lo general se instaura en muchos países un cansancio o incluso un rechazo a cualquier esfuerzo integrador. Los últimos acontecimientos en el Mercosur son buen ejemplo de ello, al menos en parte.

Aparentemente, en Sudamérica es solo en los últimos años cuando se ha tomado conciencia de los costos ineludibles de cualquier proceso de integración, sobre todo en el contexto de una globalización en curso que deja poco margen para largas rondas de negociación (Vacchino, p. 49), y que más bien impone regulaciones transparentes y de pronto cumplimiento. Tener que tolerar forzosamente costos de corto cuando no de mediano plazo, dentro de la economía nacional para poder lograr a la larga un mejor posicionamiento del espacio económico regional, ha provocado en muchos políticos, pero también en los conductores de la economía regional, una actitud de escepticismo hacia la integración. Para ellos, categorías como «economía nacional» y «proyecto nacional» siguen siendo más representativas, lo que difícilmente puede ser una sorpresa considerando que tales categorías son más transmisible en la discusión pública. Por ende, existen por supuesto condiciones preliminares de política interna que dificultan extraordinariamente esfuerzos de integración sudamericana para el futuro, que rebasen, además, los marcos fundamentalmente económicos que han predominado hasta ahora. A este respecto, a pesar de la existencia de esquemas competidores de integración hemisférica, tales como el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), los factores externos parecen causar menos problemas para la integración sudamericana que los que suponen las condiciones internas de partida.

### ***Retos para la construcción de una Unión Sudamericana***

Los desafíos que implica la integración política de América del Sur pueden ilustrarse mejor en toda su diversidad e interdependencia recurriendo a la

imagen de una urdimbre de factores estructurales y coyunturales entrelazados con otros internos y externos. La complejidad inherente a una lenta convergencia de dos procesos de integración tan diferentes como el Mercosur y la CAN, ninguno de ellos afianzado internamente ni consolidado económicamente, va a aumentar todavía más con la proyectada incorporación de Chile, Guyana y Surinam. En vista de la actual competencia simultánea con el ALCA, los retos que se presentan, no solo en el ámbito económico, sino también en el político-estratégico, son de una dimensión que parece excesiva para numerosos actores en los Estados sudamericanos.

**Los factores estructurales externos.** Entre los factores cruciales de las condiciones iniciales para una integración política de Sudamérica se encuentran sin duda los actores externos (Zimmerling, p. 65), y entre ellos no deberían contarse exclusivamente los Estados, sino también otros bloques que no necesariamente están en la vecindad geográfica. A ese respecto hay que prestar atención especial tanto a los miembros como al *leitmotiv* de esos esquemas integradores. Así, por ejemplo, EEUU sigue siendo el actor externo central para los Estados sudamericanos, pero en lo que toca al ambicionado proceso de integración en América del Sur lo es más que nada por su papel dentro del Tlcan y el ALCA. Precisamente su capacidad como principal potencia de un esquema integrador competidor como el ALCA, que además pretende otros objetivos y comprende una instrumentalidad diferente que marca toda la dinámica de integración del hemisferio occidental, convierten a EEUU hoy en día en el actor externo *par excellence*. No se debería subestimar, por un lado, su posibilidad de ejercer influencia directa sobre miembros actuales o potenciales del Mercosur o de una Asociación de Libre Comercio de América del Sur (Alcas) y mostrarles gráficamente las ventajas y desventajas de sus posibles decisiones, y por otro su oportunidad de demostrar las ventajas de otro modo de integración, conjuntamente con Canadá y sobre todo México, en el marco del Tlcan. La influencia de EEUU en el hemisferio occidental, acrecentada a través de la historia y avasalladora desde el punto de vista económico y de política de seguridad, es con largueza el factor estructuralmente menos vulnerable, aun cuando no se puede decir que las relaciones interamericanas hayan sido siempre una constante en su repercusión sobre América del Sur. Además, los cambios en el sistema internacional después de la Guerra Fría catapultaron a EEUU de un liderazgo regional y parcialmente mundial a una posición de solitaria potencia global. Para Sudamérica, eso significa inevitablemente que el resultado de una confrontación o de una cooperación con EEUU podría ser ahora determinante para su papel no solo en el hemisferio occidental, sino sobre todo en el mundo (Grabendorff 2001,

p. 38). Por lo tanto, para los países sudamericanos se ha vuelto necesaria una forma totalmente nueva de conducta adaptativa y de alianza, que se manifiesta aún más crudamente debido a la presión general de la globalización, y que no ha dejado de tener secuelas en la discusión de política interna en diversos Estados de la región, especialmente en Brasil. En la percepción de numerosos políticos sudamericanos el proceso de integración de la región se entiende también, en consecuencia, como una contribución a la disputa entre un orden mundial unipolar o multipolar. Con miras al interés de Sudamérica en un papel más importante en el sistema internacional, las metas percibidas de la integración política se orientan también a un mejor posicionamiento respecto a los factores estructurales externos. Desde la perspectiva sudamericana, esos objetivos podrían hacerse realidad sobre todo mediante su incorporación como integrante de un G-7 ampliado o como miembro permanente al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Entre los demás factores estructurales externos se encuentra la competencia con un mecanismo de integración como el G-3, en sentido amplio también enteramente político, que por razón de sus miembros, Colombia, México y Venezuela, constituye una suerte de broche entre América del Sur y del Norte, y que estructuralmente por razones geográficas y económicas se orienta con más fuerza hacia EEUU. Desde la perspectiva estadounidense, en virtud del liderazgo de México en ese grupo, la coyuntura de intereses del G-3 podría aprovecharse para retrasar un nuevo proceso de integración sudamericana. Para superar esa variedad de obstáculos estructurales podría ser necesario que los conductores de una integración política en América del Sur no solo posean gran habilidad diplomática, sino también una disposición más marcada a actuar pragmáticamente, al igual que una percepción más clara de las implicaciones estratégicas de sus decisiones, significativas para la integración.

**Los factores coyunturales externos.** Es evidente que la actual conversión de los factores estructurales externos en un ejercicio de influencia política o económica que determina las decisiones no solo tiene que ver con la búsqueda del consenso interior de los actores internos o externos involucrados, sino sobre todo con la voluntad política de imponer los intereses propios aun en contra de obstáculos externos. A este respecto, la prioridad dada por la administración Bush a la ejecución del ALCA lo más pronto posible, mediante el establecimiento de la *trade promotion authority* (TPA), representa claramente una prueba para el esquema de integración sudamericana. En la visión generalizada en América del Sur, a diferencia del Tlcán, el ALCA es un proyecto político de EEUU (Katz, p. 34) que la parte brasileña, en el mejor estilo de

*realpolitik*, respondió con un contraproyecto igualmente político. De esa forma, también en sentido coyuntural son los factores externos los que dejan entrever una gran vulnerabilidad en la aplicación de las medidas para hacer realidad una integración política de América del Sur. La mera idea de una posición negociadora conjunta de los Estados sudamericanos, con Brasil como *primus inter pares* frente al Tlcán, el ALCA, la UE y dentro de las organizaciones de la ONU, y allí especialmente en la Organización Mundial de Comercio (OMC), cambiaría radicalmente el peso específico de Sudamérica y, en consecuencia, ha contribuido ya a la planificación de esquemas externos de defensa. La concordancia (en modo alguno fortuita) de numerosos objetivos del concepto de integración sudamericana anunciado en Brasilia con los del ALCA –además no solo en la esfera económica sino también en la de infraestructura e incluso en la política– permite percibir que ese esquema integrador se entiende desde todo punto de vista como mecanismo de defensa económico y político contra factores coyunturales externos (Benecke, p. 185). En el caso de la integración sudamericana, es evidente que el punto no es tanto cuáles son las reformas cruciales que hay que ejecutar para impulsar el progreso económico y el papel de la región en la política exterior, sino mucho más bajo qué marca registrada van a aplicarse: si como «interamericanas» o como «sudamericanas». Brasil no solo no va a estar de acuerdo con una unión, cuando menos económica, del hemisferio occidental bajo signo estadounidense (no solamente por razones económicas), sino que además ha asumido el papel de vocero de las ideas de autonomía sudamericana, no en último lugar para no tener que renunciar a sus propias aspiraciones de liderazgo.

Entre los factores coyunturales externos hay que contar también la función de la integración en la promoción y defensa de la paz. Los logros del Mercosur en ese campo permiten ver lo importante que es esa función para la estabilidad de la región. Por lo tanto, poner fin a la desestabilización en el área andina, que incide mucho más allá de los límites nacionales, debe verse como una tarea regional de la más alta prioridad dentro de un proceso de integración sudamericano. Por otra parte, es obvio que para estabilizar esa área se requiere de la cooperación externa, y eso vale tanto para el proceso de paz en Colombia, como también para la corresponsabilidad de los países consumidores en la lucha contra la producción de drogas. Por esa razón, el proyecto de una integración política de América del Sur necesita credibilidad en materia de política de seguridad que, a su vez, solo puede lograrse con un nuevo concepto de soberanía nacional y una amplia cooperación militar entre los países de la región. Esa credibilidad va a medirse igualmente por la forma en que los Estados partícipes manejen los factores coyunturales externos,

como, por ejemplo, el Plan Colombia co-elaborado por EEUU, ya que la crítica generalizada a la «intervención estadounidense» parecería desautorizada si, pese a todos los propósitos de integración, la comunidad de Estados vecinos no tiene las condiciones o la voluntad como para ejercer una influencia estabilizadora en la crisis de la zona andina. Por lo tanto, entre los desafíos cruciales del proyecto de integración está lograr un claro acuerdo sobre las tareas que va a cumplir la comunidad de Estados sudamericanos para reducir los conflictos e instituir la paz en su región (Wagner Tizón, p. 45). Puesto que la mayoría de las formas modernas de resolución de conflictos contienen elementos internos y externos, toda búsqueda de una posición común en política exterior y de seguridad en América del Sur tendrá que pasar por una redefinición del concepto de soberanía.

**Los factores estructurales internos.** La heterogeneidad de los Estados sudamericanos, la divergencia en su grado de desarrollo y las deficiencias que muestra la integración nacional se cuentan entre los factores estructurales internos que hay que reducir necesariamente, cuando menos a mediano plazo, para que pueda haber perspectivas de una integración política capaz de funcionar. Se suma además, como obstáculo estructural interno, una gran asimetría de poder y legitimidad dentro de ambos bloques y entre los países. Tanto en el Mercosur como en la CAN difieren ampliamente las percepciones de hasta qué punto podría disminuirse esa asimetría mediante la ampliación o la convergencia de los dos bloques. Aquí se evidencia de nuevo la típica falta de consenso sobre los instrumentos y las metas de la integración, tanto en el interior de las sociedades como entre los Estados. Precisamente en el área de la capacidad de reglamentación, tanto el Estado latinoamericano como los procesos de integración muestran déficits considerables, siendo ése, sin embargo, un elemento de importancia vital para el éxito de los proyectos. Hasta ahora ni el Mercosur ni la CAN han revelado capacidades satisfactorias para dirigir las fases de reforma y armonización necesarias dentro de los procesos de integración; así lo muestra especialmente la lectura de la problemática de las políticas sectoriales, por ejemplo en la agricultura y la industria automotriz (Ocampo, p. 144). Para esa deficiencia existe toda una serie de motivos de política interna, pero podría estar relacionada particularmente con el modelo de cooperación intergubernamental, que no ha tenido ninguna posibilidad adecuada de ampliar continuamente los procesos de decisión que requiere el progreso de la integración, o con el hecho de que después de las explicaciones políticas y los propósitos declarados solemnemente en cada cumbre de presidentes, no se aplican medidas legales y técnico-administrativas apropiadas para esos fines. Superar esos graves obstáculos estructurales

internos requiere seguramente, no solo de un cambio en las conductas políticas de los responsables de las decisiones nacionales, sino también de la creación de una nueva institucionalidad para la integración. Pero definir el carácter de esa institucionalidad es una tarea difícil, porque el Mercosur y la CAN tienen una cultura política diferente y una institucionalidad opuesta desde el punto de vista conceptual. Mientras el Mercosur ha apostado deliberadamente a la fórmula de la cooperación intergubernamental, la CAN, desde su fundación, ha preferido un modelo de instituciones comunes con carácter supranacional (parecidas a las de la UE). En los dos bloques, la experiencia de la poca eficiencia de ambos modelos, muy determinada, por supuesto, por el prominente concepto de soberanía de esos Estados, deberá conducir a una nueva forma de institucionalización para la integración sudamericana que satisfaga mejor las necesidades concretas de los Estados miembros, pero también las expectativas de eficiencia en el cumplimiento de las metas integradoras. Por otra parte, se deberá encontrar la mejor forma de «integrar» al «gigante» Brasil en el proceso (Grabendorff 1993, p. 341), para evitar una inserción institucional insuficiente, como en el caso del Mercosur.

En este contexto, es completamente comprensible la necesidad de crear un «proteccionismo institucional» para los próximos miembros previstos, es decir Chile, Guyana y Surinam. Los diversos grados de experiencia de integración de estas tres naciones podrían significar otro obstáculo estructural interno para la ejecución de la integración política en América del Sur. Ante todo la inclusión de Chile, con un perfil de política exterior muy definido y una variedad de acuerdos político-económicos, podría ofrecer dificultades. Por otra parte, dadas las múltiples experiencias negativas en ambos bloques, es imposible calcular hasta dónde pueden impedir o al menos retardar considerablemente el proceso de unificación regional los intereses particulares fuertemente organizados en la esfera nacional. Tradicionalmente se han visto las condiciones físicas en Sudamérica –es decir, la falta de infraestructura supranacional que favorezca la integración– como obstáculos estructurales internos particularmente serios. De allí la destacada prioridad que recibió la construcción de infraestructura dentro de Sudamérica en la «declaración de Brasil» (Calgagnotto/Nolte, pp. 185-186). Entretanto, en las instituciones financieras internacionales, con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a la cabeza, al parecer se impuso la voluntad de proveer los recursos necesarios, de manera que a pesar de la dimensión de las tareas involucradas, alcanzar esa meta se percibe más fácil de lo que podría ser, por ejemplo, la creación de instituciones –asunto complicado y extraordinariamente difícil de ejecutar desde el punto de vista político– y la pérdida de



soberanía de los Estados nacionales que acompaña irremediablemente a ese proceso.

**Los factores coyunturales internos.** Dada su difícil situación política y sobre todo también económica, dentro de muchos Estados sudamericanos la importancia de los factores coyunturales internos ocupa, como es natural, el primer plano del debate público. Por otra parte, no es en absoluto seguro que su mayor visibilidad les otorgue al mismo tiempo un mayor peso en el proceso de integración. Obviamente, las crisis dentro de la CAN y del Mercosur, donde las ideas integradoras de Brasil se diferencian apreciablemente de las de Argentina (Schwartz, p. 141), así como las negociaciones bilaterales para un acuerdo de libre comercio entre Chile y EEUU, y las considerables dificultades en las negociaciones Mercosur-CAN (Giacalone, p. 144), son tan poco favorables para la integración política de Sudamérica como los problemas de gobernabilidad en Colombia, Ecuador, Paraguay y Venezuela. Tener que enfrentar cotidianamente las crisis nacionales les arrebató a la mayoría de los políticos sudamericanos en funciones la posibilidad de ocuparse de las cuestiones urgentes del «nuevo» orden continental, y eso dejando completamente de lado el hecho de que la mayoría de ellos podría estimar que, en el marco de la integración, son igualmente limitadas las posibilidades de solucionar los problemas ligados a los retos que enfrenta su política interna. Esa actitud no se restringe en modo alguno a los responsables de las decisiones en América del Sur, pues en todos los modelos de integración se perciben y establecen las prioridades políticas en el marco del Estado-nación, y por lo tanto apenas se presta una modesta atención a políticas comunes cuyos resultados se verán, a lo sumo, a largo plazo. También en la UE existe la experiencia de que es más fácil que progrese la integración en periodos de crecimiento económico, que en tiempos de crisis coyunturales (Zimmerling, p. 65).

Considerando las crisis que predominan en la región, no es ninguna coincidencia que la consolidación de la democracia, el perfeccionamiento del Estado de derecho, el crecimiento económico y la lucha contra la pobreza estén a la cabeza de las prioridades políticas, a lo cual hay que decir que una serie de esos postulados varía claramente de un país a otro. Es cuando menos incierto hasta qué punto el Estado, «debilitado» ya por las reformas de los años 90 en Sudamérica, es capaz de ofrecer un grado más alto de participación democrática y seguridad interna, mayor competencia y capacidad de regulación eficiente, unidas a una incrementada justicia distributiva. Sin embargo, esos resultados a producir en el ámbito nacional son justamente los que deberían considerarse como prerrequisitos para el éxito de una integra-

ción política de América del Sur. En vista de esa realidad, toda una gama de factores coyunturales internos, que sin duda se entremezclan muchas veces con otros estructurales internos, es lo que debe verse antes que nada como el mayor obstáculo para la ambicionada integración de América del Sur. Como dificultad adicional en el área coyuntural hay que añadir la desigual capacidad de conducción de los Estados sudamericanos. Aquí la mayor diferencia coyuntural está obviamente en si puede verse a presidentes como Cardoso, Lagos, el mismo Chávez o incluso Batlle, Pastrana y De la Rúa como promotores o garantes de la integración sudamericana. Justamente porque hasta ahora el éxito o fracaso de la dinámica de estos procesos dependió de la diplomacia de los presidentes correspondientes –cosa poco sorprendente dadas las típicas democracias presidencialistas de la región–, esa personificación, en simultáneo con la ausencia de instituciones de integración fuertes e independientes, representa uno de los puntos débiles y particularmente sensibles del proceso. Por lo tanto, mientras no se alcance un consenso de todas las sociedades nacionales en cuanto a lo deseable y necesario de la integración regional, las elecciones periódicas en los Estados miembros –con sus resultados democráticos– pueden llevar indudablemente a cambios drásticos en la dinámica.

Incluso una presentación puntual tan sumaria, y sin pretensiones de exhaustiva, de los factores internos y externos, coyunturales y estructurales que hay que tomar en cuenta en las posibles perspectivas de una integración política de América del Sur, permite percibir que las barreras a esa propuesta conceptualmente fascinante son imponentes. Por otra parte, sin duda esa ambiciosa visión de políticos sudamericanos no debería etiquetarse sin más ni más como irrealizable, pues se ha visto como otros proyectos para la configuración futura de una región, que parecían igualmente utópicos, pudieron hacerse realidad (en el transcurso de algunas décadas, por supuesto). A pesar de todos los obstáculos y factores agravantes que hemos indicado –no en último lugar por causa de las crecientes presiones de la globalización– el establecimiento de una Unión Sudamericana (US) sería concebible dentro de un horizonte de mediano plazo, si las actuales situaciones de crisis en la región desencadenaran los procesos de reorientación que se precisan, por cierto que no solo en los Estados involucrados, sino también en sus socios en el sistema internacional.

### ***Escenario 2010: una Unión Sudamericana de los 12***

Si, como está previsto en la «declaración de Río», el sistema sudamericano de cooperación económica y política se convierte en realidad en 2002 o 2003, es

decir, 10 años después de que Brasil hiciera la primera propuesta para crear un Alcas, entonces una Unión Sudamericana sería perfectamente factible para 2010. Sin embargo, una condición previa sería que todos los Estados sudamericanos se adhirieran a esa visión estratégica de Brasil. En sentido contrario, este país estaría bien aconsejado si al menos pospone una parte de sus intereses nacionales, o hasta desiste completamente de ellos, para alcanzar una adecuada legitimidad de líder como potencia central de la integración regional. Para Brasil, esa integración, y la posibilidad de convertirse en el vocero reconocido de esta mitad del continente, ciertamente podría traer consigo una revaloración considerable de su estatus internacional, pero al mismo tiempo podría significar una disminución de su capacidad para hacer prevalecer sus intereses nacionales, en deferencia forzosa a los de sus vecinos. A ese respecto, el esquema brasileño de una integración sudamericana puede interpretarse también como una segunda agenda o agenda paralela (Klom, p. 14) al Mercosur, para otorgar preeminencia a los objetivos políticos frente a los económicos.

Teniendo en cuenta que Brasil necesita alcanzar una legitimación de líder, tanto como representante del proceso de integración hacia afuera, como frente a sus vecinos hacia adentro, le hace falta un esfuerzo constante con miras a unir el pragmatismo necesario para crear una posición regional común, con un gran arte diplomático y poder de convencimiento. Esa falta de capacidad de un liderazgo sagaz de Brasil ha conducido una y otra vez a desacuerdos y frustraciones dentro del Mercosur que no siempre han podido superarse mediante la diplomacia presidencial característica de esa forma de integración. A este respecto, la ausencia de un liderazgo político también es un componente importante de la crisis institucional del Mercosur, cuyas causas económicas son más bien expresión que origen del problema. Justamente porque Brasil se opone más que los otros miembros de ese bloque a una extensión supranacional del proceso de integración, es que hasta ahora no se ha compensado esa deficiencia mediante instituciones independientes. En vista de las dificultades (entre Brasil y Argentina, p. ej.) que han marcado el desarrollo del Mercosur, no es posible dejar de tomar en consideración los intereses y sensibilidades especiales de países como Argentina y Chile. Eso implica sobre todo que se debería conceder a esos Estados un mayor margen de maniobra en el campo diplomático en virtud de sus perfiles específicos de política exterior (especialmente en relación con EEUU). Brasil deberá dar pruebas de que está ganado para un orden mundial multilateral aceptando que el voto mayoritario se imponga en una US, ya que las alianzas intrabloque contra la potencia central de la integración podrían ser uno de los componentes persis-

tentes del proceso. También en este caso, si desea asumir ese papel de líder, Brasil debería aprender de los errores evidentes del proceso del Mercosur, a lo cual la mayor cantidad de miembros de la US podría representar justamente una ventaja para el equilibrio interno (Jaguaribe 2000, p. 28).

De más está decir que tal proceso de integración, a la larga probablemente no mantenga la identidad de los dos mecanismos de integración que existen hoy en día, con todo y lo útil que pudieran ser para una etapa de transición y para el proceso de aceptación correspondiente. Pero trascendiendo todas las diferencias concretas de desarrollo entre la región andina y el Cono Sur, hay que encontrar una nueva institucionalidad para la US que responda a las diferentes coyunturas de intereses de las subregiones, entre las que se cuentan también los Estados de impronta caribeña, Surinam y Guyana. En vista de la situación de competencia con el esquema del ALCA, el punto focal de la US podría estar más bien en el campo político, sobre todo porque no se percibe ninguna diferencia particularmente seria entre los conceptos económicos de la «declaración de Brasil» y los esquemas del ALCA. Si se tratara solamente de las ventajas de una zona de libre comercio, entonces la diferencia estaría únicamente en bajo cuál batuta se transitaría ese camino en América del Sur. Precisamente porque para Brasil es importante la identidad de Sudamérica como actor del sistema internacional, la finalidad de la integración sudamericana debe ser otra: una que requiere no solo del reconocimiento de sus miembros, sino también el de la comunidad internacional (Mols, p. 21). Por consiguiente, junto a la cláusula sobre la democracia (Vacchino, p. 46) anunciada ya en la «declaración de Brasil», y a un programa de largo plazo para el fortalecimiento de este sistema, esa Unión requiere también un diálogo político continuo en diversos ámbitos –incluyendo el parlamentario– que debería ir mucho más allá de la función desempeñada hasta ahora por el Grupo de Río (el cual, por supuesto, tendría entonces que limitar sus miembros a los Estados sudamericanos). Solo con la ayuda de una estructura de ese tipo tendría la US la posibilidad de abordar los principales problemas horizontales de este decenio, tales como la droga, la delincuencia y la destrucción del medio ambiente, en forma supranacional. Sin embargo, las normas jurídicas comunes y una cooperación operativa (Jaguaribe 2000, p. 31) en esas áreas sensibles solo pueden lograrse con la ayuda de un Estado modernizado, y éste podría alcanzar justamente una mayor eficiencia y legitimidad mancomunando parcialmente su soberanía.

En el ámbito económico, una US no puede quedarse en una solución tipo Alcas, sino que debe desarrollarse en varias etapas hacia un mercado común,

cuya realización debería garantizarse finalmente mediante una moneda también común. Precisamente la gran vulnerabilidad de los Estados sudamericanos frente a las crisis financieras internacionales hace del establecimiento de una moneda común un objetivo crucial de la integración, toda vez que con ella adicionalmente puede fortalecerse la cohesión política. El progreso económico que promete el mejoramiento de la infraestructura física en las áreas de transporte, comunicación, energía y tecnología es otra condición para el mercado común, pero es de suponer que tales mejoras solo se realizarán limitando la soberanía nacional y ampliando la *public-private partnership* en forma transfronteriza. Para lograrlo, se requiere de seguridad jurídica no solo nacional sino también regional, y de mecanismos reguladores, pero esos objetivos resultan a su vez inaccesibles sin instituciones supranacionales en el proceso de integración. Igualmente aquí se precisa una reorientación de casi todos los actores sudamericanos, especialmente Brasil, pues la integración política podría ser imposible sin los preparativos económicos necesarios y la concomitante reducción de la soberanía estatal en la era de la globalización.

Con 350 millones de habitantes, un potencial económico significativo y gran peso diplomático, la US podría llegar a ser un pilar importante en un sistema internacional multipolar en transformación. En vista de su preferencia por los bloques de integración entre sus socios político-económicos y de política exterior, la UE seguramente celebraría tal desarrollo en América del Sur, sobre todo porque así se convertiría en único vecino de la US en el subcontinente sudamericano (a través de las fronteras de un departamento de ultramar, la Guayana Francesa). Sin embargo, en virtud de su propia experiencia en integración, la UE también está tan conciente de lo arduo del camino hacia esa meta, como de la clara necesidad de ajustar el proceso de integración a las siempre cambiantes condiciones internas y externas.

### **Bibliografía**

- Benecke, Dieter W.: «ALCA. ¿Acelerador o freno para la integración latinoamericana?» [2000] en *Contribuciones* N° 70, 4-6/2001, Buenos Aires, pp. 181-191.
- Calcagnotto, Gilberto y Detlef Nolte: «Das Treffen der südamerikanischen Präsidenten in Brasilia: Markstein der Integration oder Show-Veranstaltung einer aufkommenden Regionalmacht?» en *Brennpunkt Lateinamerika* N° 17, 15/9/2000, Hamburgo, pp. 181-188.
- Giacalone, Rita: «Las relaciones externas de los esquemas de integración en América Latina y el Caribe» en SELA (comp.): *Dinámica de las relaciones externas de América Latina y el Caribe*, Corredor, Buenos Aires, 1998, pp. 145-165.
- González Urrutia, Edmundo: «Ventajas y desafíos de la integración» en *Archivos del presente* N° 21 año 6, 7-9/2000, Buenos Aires, pp. 35-38.

- Grabendorff, Wolf: «The Price of Integration: Reducing or Redefining State Sovereignty?» en Peter H. Smith (ed.): *The Challenge of Integration: Europe and the Americas*, Transaction, New Brunswick, 1993, pp. 333-360.
- Grabendorff, Wolf: «Die Lateinamerika Politik der USA unter der Lupe: Das Konzept der Westlichen Hemisphäre» en *Internationale Politik* vol. 56 N° 9, 9/2001, pp. 31-38.
- Hofmeister, Wilhem: «Integration in den Americas» en *Europa-América Latina* N° 2, KAS-PEE / UFRJ, San Pablo, 6/2001.
- Jaguaribe, Helio: «La construcción de la Unión Sudamericana» en *Archivos del presente* N° 21 año 6, 7-9/2000, Buenos Aires, pp. 23-32.
- Jaguaribe, Helio: «Mercosur: Faktische und Institutionelle Probleme» en *Documentos Adenauer* N° 1, San Pablo, 2001.
- Katz, Claudio: «El abismo entre las ilusiones y los efectos del ALCA» en *Nueva Sociedad* N° 174, 7-8/2001, Caracas, pp. 33-39.
- Klom, Antonius: *Association Negotiations between the Mercosur and the EU: Rivalling Western Hemisphere Integration or Supporting Southern Cone Integration?*, European Commission, Bruselas, 2000.
- Mols, Manfred: «Regional Integration and the International System» en Shoji Nishijima y Peter H. Smith (eds.): *Cooperation or Rivalry?: Regional Integration in the Americas and the Pacific Rim*, Westview, Boulder, 1996, pp. 9-26.
- Ocampo, José Antonio: «Past, Present and Future of Regional Integration» en *Integration and Trade* N° 13, 1-4/2001, Buenos Aires, pp. 139-150.
- Pastor, Robert A.: *Toward a North American Community: Lessons from the Old World for the New*, Institute for International Economics, Washington, D.C., 2001.
- Peña, Félix: «El sentido de una cumbre» en *El Cronista*, 25/8/00, Buenos Aires.
- Perón, Juan Domingo: *Los Estados Unidos de América del Sur*, Corregidor, Buenos Aires, 1982.
- Schwartz, Gilson: «Brazil, Mercosur, and Safta: Destructive Restructuring or Pan-American Integration?» en Shoji Nishijima y Peter H. Smith (eds.), cit.
- Vacchino, Juan Mario: «La Cumbre Sudamericana y el desarrollo de una utopía» en *Capítulos del SELA* N° 61, 1-4/2001, Caracas, pp. 55-69.
- Wagner Tizón, Allan: «La agenda política sudamericana» en *Archivos del presente* N° 21 año 6, 7-9/2000, Buenos Aires, pp. 39-45.
- Zimmerling, Ruth: *Externe Einflüsse auf regionale Integrationsprozesse: Zentralamerika und Andenpakt*, Breitenbach, Saarbrücken, 1991.

## REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

Octubre 2001  
 Quilmes  
 N° 12

PRESENTACION. ARTICULOS: Una «Des-Organización Organizada»: organización informal y persistencia de estructuras partidarias locales en el peronismo argentino, **Steven Levitsky**. Don Samuel Ruiz, el obispo guerrillero de Chiapas y la Declaración de Guerra de la Selva Lacandona, **Héctor Luis Saint-Pierre**. América Latina: una región en riesgo. Pobreza, inequidad e institucionalidad social, **Bernardo Kliksberg**. Pactos de Paz. Proceso de pacificación y transición hacia la democracia en El Salvador y Guatemala, **Graciela Ducatzenzeiler** y **Fernando Chinchilla**. Sujeto, lenguaje y orden social en el *Leviatán* de Hobbes, **Marcelo Altomare**. NOTAS DE INVESTIGACIÓN: Mitología en la historia del Nordeste argentino (La India del Portezuelo), **Jean-Claude Samedy**. El surgimiento de redes inter-organizacionales y la consolidación de las ONGs de base en el Gran Buenos Aires, **Pablo Forni**. RESEÑAS.

Revista de Ciencias Sociales es una publicación de la Universidad Nacional de Quilmes, Roque Sáenz Peña 180, 1876 - Bernal, Argentina. Fax: (541) 259.4278.