

Raúl Bernal-Meza

Política y economía en la segunda mitad del siglo XX: una interpretación sobre la evolución de la integración latinoamericana

Introducción

La evaluación de las condiciones, dificultades y requerimientos de la integración, como factor coadyuvante de las estrategias de desarrollo, en síntesis, de acuerdo a los objetivos de este documento, no se pueden comprender si no es desde una perspectiva histórica.

Los modelos o esquemas de integración han dependido de tres elementos esenciales:

1. las condiciones (y condicionamientos) de la economía política mundial;
2. las concepciones teóricas ("escuelas", "tradiciones de pensamiento", etc.) predominantes en cada período histórico, acerca de las relaciones económicas internacionales y de la integración económica;
3. de las imágenes, percepciones, paradigmas y doctrinas de la política exterior de los países. Dado que ésta es una e indivisible, las aspiraciones de los países miembros y el papel asignado en la política exterior a la integración, depende de la visión que se tiene de la integración (y su modelo), pero esto sólo se puede comprender al poner el modelo integrador contra el telón de fondo de la política exterior y en su interacción con aquellas de los principales o los restantes, actores miembros del proyecto.

Fundamentos históricos para la integración

Durante la larga etapa que va hasta el fin del predominio de las concepciones económicas desarrollistas y el modelo de sustitución de importaciones, podemos señalar tres ciclos en la integración:

1. los proyectos que se remontan a las primeras décadas de la independencia y las iniciales propuestas para promover una "cláusula latinoamericana a la nación más favorecida", cuyos fundamentos eran de carácter más bien socio-histórico-culturales, derivados del reconocimiento a orígenes comunes;
2. los que se desarrollan a partir del pensamiento estructuralista de la CEPAL, en los años 50's., como medio para competir en el sistema económico internacional y mejorar la inserción a través de una transformación económica. La integración acompañaba al proceso de industrialización y permitía crear espacios económicos ampliados que le permitieran a los países desarrollar economías de escala. Los fundamentos teóricos fueron entonces resolver el problema del progresivo deterioro de los términos de intercambio;
3. el nuevo regionalismo de los años 80's, que coincidió con los procesos de redemocratización. Esta etapa se caracterizaría por la irrupción de un nuevo paradigma, el "regionalismo abierto", que daría origen a lo que se llamaría como "los nuevos modelos de integración" o "el nuevo regionalismo". Un ejemplo de éstos sería el Mercosur, donde los países miembros incluyeron la "cláusula democrática" como

condición de incorporación y permanencia en el acuerdo junto con la aceptación de fórmulas flexibles y pragmáticas de asociación.

En las dos últimas etapas se fueron haciendo evidentes los obstáculos y condicionantes que limitaron las aspiraciones y proyectos. Se han podido identificar obstáculos geográficos, históricos, de política, etc., entre ellos la difícil realidad geográfica de América Latina y del Cono Sur. En efecto, el subsistema regional se ha encontrado inmerso en condiciones no ventajosas como para implementar con facilidad un proyecto de integración: falta de infraestructura de transporte y sistemas de comunicación; escasa tradición de vinculación interna; ausencia de complementariedades económico-productivos y similitudes en la estructura de exportaciones, etc.

Al evaluar estas etapas y proyectarlas al presente, de manera general podemos señalar que sigue siendo correcto el diagnóstico histórico del estructuralismo: en la región ha habido una tradición económica de fragmentación interna entre las economías nacionales, sostenida por la acción de un capitalismo centrífugo. Esto es, mientras más se integraban los países a la economía mundial –mediante la formación de economías primario exportadoras– más se separaban entre ellas. La historia económica contemporánea de América Latina y del Cono Sur ha mostrado un escaso vínculo entre ellas, en los ámbitos comerciales, financieros, etc., lo que se transformó en una situación estructural muy difícil de erradicar, porque además, ello se relacionó históricamente con los intereses de las estructuras de clase y de dominación internas. Este ha sido el núcleo de la dependencia según el estructuralismo.

Teoría y práctica

Algunos elementos teóricos necesarios para clarificar las categorías analíticas: cooperación e integración

La experiencia latinoamericana señala que se han advertido errores de interpretación que han tendido a menospreciar un proceso determinado de concertación al ponerlo comparativamente frente a otro, con diferentes características pero que comparten similares aspiraciones u objetivos. Metodológicamente, un esfuerzo de sistematización analítica del proceso, lleva implícita una revisión de los conceptos y categorías.

Cooperación e integración en la política y en la economía

Existen algunas dificultades de orden conceptual en la aplicación de los conceptos de cooperación e integración, en general a la praxis internacional y, en particular, a nuestra región. La revisión de la literatura especializada muestra que el significado de la cooperación no es claro. A veces ésta puede ser vista por sus antítesis: la competencia, el aislamiento y la discordia. Como señala un autor; la cooperación se configura en ese terreno intermedio, más o menos amplio, en el que el conflicto y la armonía se mezclan en diversas proporciones. Siguiendo a Keohane, la cooperación es la conducta orientada a promover ventajas recíprocas entre países. Para este autor; la cooperación internacional se ha definido como un proceso a través del cual las políticas seguidas por los gobiernos llegan a ser consideradas por los asociados como acciones que facilitan sus propios objetivos, como resultado de la coordinación de políticas.

Para Caporaso, la integración es una de las formas que adquiere la cooperación internacional, existiendo tres teorías sobre la misma: integración regional, interdependencia y formación de regímenes. Según Tamames, en el mundo de la economía pueden darse distintas formas institucionales de relación económica entre las naciones y subraya que si bien las relaciones económicas internacionales son casi universalmente aceptadas, ello no significa que todas se desenvuelvan conforme a un modelo institucional único, puesto que las posibilidades son muy diversas. Este autor esquematiza las formas básicas de relación económica entre las naciones en cuatro: librecambio, bilateralismo, cooperación e integración; cuatro formas de relación que, en buena medida, coexisten entre sí.

Desde estas perspectivas –en particular si nos situamos en el contexto de modelos como el europeo– la diferencia sustancial entre cooperación e integración es clara. Por medio de la primera se trata de reducir las barreras, para dar a las transacciones económicas una mayor flexibilidad; con la segunda se persigue la supresión absoluta de tales barreras, para crear un mercado único, sin trabas fronterizas. Por ello, mientras que la cooperación es posible entre países que tienen distintos sistemas monetarios, fiscales, de seguridad social y hasta con una visión completamente distinta de la organización de la empresa, la integración plena es factible cuando se ha llegado a una armonización muy profunda del marco institucional de la economía.

En América Latina, la cooperación y la integración tienen características distintas, puesto que las metas que se persiguen con esos instrumentos tienen que ver con el desarrollo económico. Como señaló Caporaso (1987:55), si en Europa las metas de la integración, una de las formas que adquiere la cooperación internacional, incluían la recuperación de los países devastados por la guerra, en la región latinoamericana se observaba una situación diferente, puesto que las metas de la integración tenían que ver con el desarrollo económico y la industrialización antes que con la creación de comercio y la integración política. En esta línea de pensamiento, H. Muñoz señalaba que la cooperación puede ser concebida como un instrumento específico para modificar situaciones estructurales de subdesarrollo.

Revisando nuestro presente podemos señalar, no obstante, el hecho de que al Mercosur, que se lo identifica como un proyecto y un programa de "integración económica", su sustento político (y su origen, en tanto ideal) es la "cooperación"; pero, al mismo tiempo, el proceso integrador va demandando nuevos esfuerzos de cooperación. Sin cooperación es imposible el progreso de la integración económica en tanto instrumento para el desarrollo.

Cooperación, concertación política y desarrollo en las relaciones externas regionales de los países latinoamericanos

Siendo el objetivo prioritario de los países latinoamericanos el *desarrollo*, ambas estrategias políticas, integración y cooperación, son iniciativas coincidentes; aunque pensamos que debe darse a la cooperación un sentido político que antecede a la cooperación económica y a la integración, según vimos precedentemente con el proceso del Mercosur.

Las recientes y activas estrategias regionales de cooperación tienen origen en las nuevas formas de concertación directa entre gobiernos latinoamericanos, o de diplomacia multilateral a alto nivel, surgidas desde mediados de la década de 1980, cuyo objetivo tendió más bien a facilitar el manejo colectivo de ciertos problemas internacionales de importancia crítica para la región, o para determinados grupos de países en un momento dado, y tenían a la cooperación política como elemento esencial de sustento.

Tomando como ejemplo el estudio específico acerca del nuevo regionalismo latinoamericano elaborado por Luciano Tomassini, el análisis de este proceso ayuda a evaluar en qué medida el mismo ha contribuido al surgimiento de un subsistema en que las relaciones de cooperación predominan sobre las de conflicto, se aprovechen cada vez más las ventajas que ofrece la complementación económica, política y cultural entre esos países, y se dé impulso a la proyección de sus intereses externos en un mundo fraguado en diversos circuitos productivos, tecnológicos y financieros, y dividido en sólidos bloques comerciales. Como señaló Mónica Hirst, aun cuando los orígenes del Mercosur se remontan al Programa de Integración y Cooperación Argentino-Brasileño de 1986, tanto la profundización de los procesos de regionalización y de globalización como la emergencia de una nueva agenda política estimulada por la posguerra fría repercutieron en los comportamientos externos de los países latinoamericanos. El efecto fue una reducción de los espacios de inserción internacionales, al tiempo que se profundizó la relativa importancia del regionalismo (UE, NAFTA).

En este contexto, la formación de regímenes de integración o subsistemas con objetivos políticos y económicos definidos, como parte de un proyecto desarrollista (ya sea un nuevo industrialismo o un regionalismo abierto), puede entenderse como una respuesta a las exigencias del desarrollo, en un contexto mucho más internacionalizado. Pero, por estos mismos retos y desafíos, la institucionalización es tan importante como indicador y calificador de la efectividad de los esfuerzos de regionalización.

La integración puede expresar una variedad de situaciones diferentes entre sí, según las áreas o sectores que abarque. No obstante, la percepción de beneficios netos y la decisión de participar en un proceso conducente a ella es función exclusiva de los Estados y depende de la existencia de beneficios que sobrepasen los costos que lleva implícita la limitación de independencia resultante de las obligaciones contraídas.

Interpretaciones y enfoques sobre el tema de la integración

El estudio político de los procesos de integración regional puede ser visualizado desde una concurrencia de dos escuelas, la intergubernamentalista y la funcionalista. La primera plantea que el avance de la integración regional es el resultado de negociaciones entre los países que componen el esquema, donde cada miembro negocia la instancia regional a partir de intereses nacionales concretos. En este caso, los países establecen la agenda del proceso de regionalización y por tanto pueden detener o avanzar en la consecución del mismo. A diferencia de ésta, la segunda plantea que el avance de la integración regional es el resultado de un proceso, donde

la institución regional fundada por un grupo de países con un propósito específico adquiere relevancia como instancia de cooperación, a medida que los resultados positivos de la primera agenda motivan a los actores nacionales a expandir la cooperación hacia otras áreas previamente excluidas del acuerdo integracionista. Así, la institución regional adquiere autonomía y vida propia hasta el nivel de poder sentar una agenda regional, a la cual los Estados nacionales deben responder.

Un enfoque más amplio señala que hay al menos cuatro tradiciones de pensamiento o abordajes teóricos sobre la integración regional: funcionalista, realista, liberal y marxista. Cada una de ellas admite como decisivas (o privilegia), sea la creación de órganos y burocracias para la integración (en el caso de los funcionalistas); sea poniendo énfasis en las motivaciones económicas, en el nivel de exposición al comercio internacional, en la asignación racional de los recursos y en la maximización de las ganancias individuales (en el caso de los liberales); sea en el reconocimiento de que los Estados continúan siendo los principales actores en las relaciones internacionales y los únicos capaces de actuar con una tendencia unitaria (en el caso de los realistas), o aun en la profundización de la internacionalización del capital - bajo la hegemonía del capital financiero, que homogeniza los espacios y circuitos, profundizando las desigualdades (en el caso de los marxistas).

Es posible también abordar el análisis de la integración desde un enfoque económico clásico, vinculado a la teoría del comercio internacional o desde la teoría de relaciones internacionales. Este último abordaje es más amplio, ya que busca comprender la lógica implícita en las relaciones entre Estados soberanos en el marco de un sistema que sigue siendo estatal. Desde la teoría de "regímenes" (Keohane, 1989), un modelo formal (acuerdo) de integración puede ser entendido como un régimen, es decir, un contrato voluntario entre Estados, que permite el establecimiento de expectativas mutuas y el desarrollo de relaciones de cooperación que son más permanentes y continuas que la simple colaboración interestatal aislada. Según este enfoque, las expectativas mutuas son fundamentales para el surgimiento de estos regímenes, ya que la cooperación institucionalizada facilita y asegura mayores posibilidades de interacción continua y la condición de responsabilidad - mediante normas y sanciones, hace de la formación de regímenes una forma deseable de organizar las relaciones interestatales en busca de objetivos comunes, en especial cuando uno de ellos o la meta común es perseguida simultáneamente por varios Estados.

Por último, la integración puede ser vista como la generación de un círculo virtuoso que acompaña colectivamente las aspiraciones comunes por el desarrollo de un conjunto de países, constanding de dos elementos:

1. la formación de mercados comunes entre dos o más países, derivada de la eliminación de las barreras que impiden la movilidad recíproca de bienes, servicios y factores de la producción;
2. la convergencia de aquellas áreas de las políticas económicas nacionales que tienen influencia en la competitividad de la producción y de los factores productivos nacionales. Los avances en el grado de la integración de los mercados conducen a una presión por armonizar y coordinar las políticas económicas nacionales. Los impulsos y presiones hacia la cooperación internacional en este campo derivan de la relación positiva entre el grado de integración de los mercados y la interdependencia

económica de los países involucrados. Asimismo, de la relación inversa que exista entre el grado de interdependencia y el grado de eficacia de las políticas macroeconómicas nacionales. De la relación positiva entre la integración de los mercados y la interdependencia económica derivan los efectos que dicha integración ejerce sobre el comercio entre los países en proceso de integración.

Como se desprende de la creciente interdependencia económica entre los socios y de las consecuencias del modelo de "regionalismo abierto", éstos reducen la eficacia de las políticas macroeconómicas nacionales y aumentan la necesidad de tomar en cuenta las políticas macroeconómicas de los otros países en el diseño de las propias políticas monetarias, fiscales y cambiarias. Es decir; mientras existen necesidades y aspiraciones para crear un proceso virtuoso de integración, interdependencia y coordinación, hay tendencias mundiales que profundizan las necesidades de la coordinación. Los requerimientos esenciales necesarios para el eficaz funcionamiento de cualquier intento de cooperación macroeconómica señalan que debe existir cierto consenso sobre el "modelo macroeconómico global", es decir; sobre las principales causalidades que determinan el desempeño macroeconómico, así como el funcionamiento y selección de las políticas macroeconómicas. Pero, por otra parte, cada esfuerzo por utilizar coordinadamente los instrumentos macroeconómicos presupone que las autoridades nacionales tengan el control de éstos y puedan utilizarlos eficazmente para lograr los objetivos de un círculo virtuoso: ganancia-ganancia.

El rol de la coordinación o armonización de políticas macroeconómicas

Uno de los debates sobre los problemas que enfrentaba la integración, durante los años noventa, giró en torno a si la coordinación de políticas macroeconómicas era una necesidad o una utopía de los procesos de integración latinoamericanos. Según algunos estudios existen distintos grados y niveles de concertación entre los países miembros de un esquema de integración en el proceso de consensuar ciertas estrategias. Steinherr señala que coordinación y armonización son los de mayor complejidad. El primero se basa en la elección de metas u objetivos mutuamente conscientes y la consecuente selección, magnitud y secuencia de los instrumentos de política económica. La coordinación en la economía multilateral requiere que las políticas nacionales sean aplicadas con un apropiado reconocimiento de las políticas y metas de los restantes socios. En tanto, en la armonización, el conjunto de reglas derivadas tiene la finalidad de disminuir el margen de decisiones discrecionales y de alcanzar una mayor uniformidad en la estructura económica, en especial en las áreas institucionales y del ambiente económico de largo plazo. En cuanto tiene como función fijar un marco general en el cual la actividad de los agentes económicos puede alcanzar un grado máximo de eficacia, tiende a confundirse con la convergencia de las estructuras económicas y de los procedimientos de la política económica, puesto que es un problema de determinación de reglas comunes.

En relación a las políticas microeconómicas o sectoriales (ejemplo, política industrial, agrícola o regionales) la necesidad de coordinación obedece al hecho de que si no hay armonización es probable que se desarrolle un proceso de competencia destructivo entre las políticas nacionales.

Desde un punto de vista teórico, cabe imaginar que existiría una relación casi biunívoca entre cada etapa de la integración (AAP, ZLC, UA, MC, UM) y el grado de convergencia, coordinación y armonización de las políticas económicas entre los países miembros. En la práctica generalmente no es así, ya que la integración y el manejo conjunto de las políticas no son funciones continuas, y el grado de dificultad para avanzar en ambos procesos es progresivamente creciente.

Como señalamos anteriormente, convergencia es un término más político - por lo tanto ambiguo, que técnico (o económico). Está asociado a las categorías estáticas de asimetría y heterogeneidad y, si bien marca el inicio de una etapa, el proceso de confluencia gradual de las economías, permite el desarrollo de negociaciones cuya dimensión dependerá de la profundidad que los gobiernos estén dispuestos a darle a los compromisos asumidos. En este sentido, convergencia se asocia al sentido de la integración como un círculo virtuoso.

La experiencia latinoamericana en la construcción de sistema internacionales

La experiencia de algunos proyectos de integración, como el caso del Mercosur, ha dado como resultado la creación de un nuevo actor en el ámbito internacional. Esta afirmación podemos sostenerla a partir de la teoría de "sistemas internacionales". Según una interpretación clásica,

un sistema consiste, fundamentalmente, en la interacción entre dos o más unidades distintas y en las consecuencias de esa interacción. Expresado de otra manera, un sistema se caracteriza por diferenciación (la presencia y el accionar de unidades separadas) y por integración (la estructura total del sistema y la interacción de sus unidades a fin de realizar las funciones del sistema). Integración significa regularidad de relaciones, dependencia mutua y algún grado de coordinación entre las unidades."
Atkins, 1991:20-21

Asimismo, de los criterios necesarios y suficientes que Thompson considera para ser aplicados a la identificación de un subsistema internacional (ceranía geográfica; identificación interna y externa distintiva; interacciones regulares y de cierta intensidad), los cuatro pueden ser aplicados al Mercosur.

Las características de la regionalización en América Latina

De acuerdo a nuestra visión, la regionalización es, junto a la "mundialización", el otro proceso que caracteriza la evolución de la economía mundial contemporánea.

Desde nuestra perspectiva, la regionalización, en América del Sur, debería ser planteada como una estrategia dirigida a contrarrestar los factores y tendencias negativos que la globalización-mundialización está generando en las economías y sociedades en desarrollo y no a servir de mecanismo adaptador de las tendencias de la economía global. Tanto los cambios ocurridos en la economía mundial, por impulso de las dinámicas del capitalismo central, las políticas comerciales, de producción e inversión de las empresas transnacionales, la concertación institucional de las prácticas comerciales o "nueva diplomacia económica" y las rondas de negociaciones en la OMC, han dejado a los países en desarrollo con escasas posibilidades de enfrentar adecuadamente los desafíos y prácticas desleales de los grandes centros nacionales (Estados) de poder económico. Así:

el regionalismo puede llegar a ser una respuesta y, al mismo tiempo convertirse en un elemento coadyuvante para el desarrollo nacional en nuestros países. Para esto debería cumplir un papel estratégico-estructural: alcanzar una sustitución regional de importaciones, la especialización y complementación intrarregionales y una inserción internacional dinámica, por vía de la competitividad.

Lo anterior se explica porque, para tener éxito en un mercado más abierto y desregulado es necesario ser competitivos nacionalmente; una condición que se deriva de la reducción de los costos sociales del ajuste y la implantación del modelo neoliberal (en términos de pérdida de empleos, reasignación de factores, transferencia desigual de la renta, etc.). De hecho, el proceso de mundialización de la economía está induciendo penosos costos de ajuste y reestructuración económica en nuestros países, cambios que afectan particularmente a los grupos sociales más vulnerables.

De esta forma, las políticas de integración, bien aplicadas, no son incompatibles con las políticas para mejorar la competitividad internacional; al contrario, ayudan a mejorar la misma. Pero éstas deben ser insertas en estrategias de desarrollo de largo plazo.

El Mercosur: teoría y práctica. Un proyecto en construcción

Es evidente que el proceso de integración de mayor impacto (por la dimensión del conjunto del PIB, los volúmenes de expansión del comercio, su alcance geográfico y su dimensión en tanto actor de negociaciones comerciales internacionales) es el Mercosur. Visto en la perspectiva de las actuales tendencias de la diplomacia económica, el Mercosur es una organización de Estados, un organismo y un instrumento internacional con base política; una organización internacional con personería jurídica internacional, pero de carácter intergubernamental que carece de instancias supranacionales.

Las dificultades para buscar en el análisis comparativo elementos de juicio para la formulación de caminos a seguir en el proceso de integración del Mercosur surgen de la propia naturaleza del Tratado de Asunción. Como se ha señalado en algunos foros el "tratado marco" es prácticamente un *framework agreement*, porque sólo estableció lineamientos generales de un acuerdo realizado entre países, con el objeto de alcanzar, en el futuro, un mercado común; pero que en sus anexos contiene ciertas disposiciones concretas que no requerirían ser reemplazadas por ningún acuerdo posterior. De ello deriva también la «originalidad» del Mercosur.

No obstante, hay que reconocer que no sólo la institucionalidad del Mercosur (sui generis por cierto), sino también, de acuerdo a los cánones tradicionales, el grado de heterodoxia de su Unión Aduanera, constituyen elementos que diferencian a este modelo de otros.

El Mercosur es el proyecto de regionalización/integración más exitoso en América Latina y representa la primera unión aduanera del continente. Antes que un proyecto comercial y económico, es un proyecto político, tanto por los antecedentes que le dan inicio su historia como por su proyección futura. Por tanto, el Mercosur tiene sentido sólo si se afirma como proyecto político, lo que va estructuralmente asociado a lo económico y lo social. Esta voluntad, en tanto proyecto político, quedó

de manifiesto a partir del Protocolo de Ouro Preto, que estableció el plan para la consolidación de una unión aduanera. Es, además, un proyecto más amplio, que busca la integración dinámica de América del Sur y su inserción en la economía mundial, para lo cual apunta a constituirse en su núcleo dinámico. Este objetivo se ha venido dando a través de las sucesivas ampliaciones por asociación (Chile, Bolivia, Venezuela), con las negociaciones con los países andinos y en general a través de la extensión de sus relaciones internacionales con la UE, el CER (Closer Economic Relations —Australia y Nueva Zelandia), la Association of South East Asean Nations (ASEAN), con la Confederación de Estados Independientes (CEI), con la Southern African Development Community (SADC), así como con Japón, Corea, China, Canadá y Suiza.

Es justamente en esta experiencia histórica que el Mercosur confirma su existencia como subsistema internacional y actor. El Mercosur es hoy una marca de identidad internacional de los países que lo componen y un interlocutor reconocido en la comunidad internacional. En este sentido, el más actual significado como tal lo ofrecen las negociaciones por ALCA.

La etapa reciente: neoliberalismo, Estado "normal" y "regionalismo abierto"

Como diversos autores adelantaron en años tan tempranos, coincidiendo con el surgimiento de los procesos, al iniciarse la década de los 90's, como consecuencia de los cambios estructurales ocurridos en la economía política internacional y del acelerado proceso de globalización/mundialización del capitalismo, comenzó a advertirse una mayor convergencia entre las características y tendencias de la economía mundial y las políticas económicas implementadas por los países latinoamericanos (Tomassini 1991; Bernal-Meza 1991;1994).

Desde una perspectiva histórica de "largo ciclo", a partir del deterioro de las iniciativas de integración, cooperación y concertación política de los años de 1960 y 1970, sigue siendo válida la reflexión que como síntesis expresábamos en 1991:

Distintos elementos habían contribuido a erosionar el proceso de concertación regional. Si bien causas derivadas de las tendencias de la economía política mundial, como la transnacionalización e interdependencia son en buena medida responsables de este proceso, el surgimiento de distintos regímenes autoritarios constituyen, desde nuestro punto de vista, la causa fundamental. Entre otras razones porque se afirmaron en políticas y visiones del mundo altamente ideologizadas y confrontativas, bajo el paradigma Este-Oeste, vinculadas a la 'seguridad nacional' y el anticomunismo, pero basadas también en tradicionales perspectivas geopolíticas que contribuyeron a exacerbar los individualismos nacionalistas y generaron dinámicas de rivalidad y conflicto entre países limítrofes. Recuérdese al respecto las relaciones argentino-brasileñas, argentino-chilenas, chileno-peruanas, chileno-bolivianas, así como las situaciones (vividas en Centroamérica y Caribe) derivadas del triunfo del sandinismo en Nicaragua. Junto a ello, la permeabilidad regional a las políticas de Washington, que visualizaban como 'confrontativas' a sus políticas hemisféricas toda gestión latinoamericana destinada a establecer estrategias de negociación o concertación política vis-à-vis los estados Unidos y que terminaron siempre por imponer en la política exterior de los países latinoamericanos las tendencias al bilateralismo.

Una mirada al presente, donde la agenda latinoamericana excluyente es ALCA y Estados Unidos avanza aceleradamente en la negociación de acuerdos comerciales bilaterales (México, Chile, Centroamérica, Perú, Colombia, etc.), permiten confirmar esta política.

Sin embargo, por otra parte, las políticas nacionales han sido formuladas sin considerar el impacto sobre los compromisos asumidos por el propio país. Es importante evaluar el impacto externo de decisiones internas de política. Como señalamos en un ensayo publicado en Brasil,

os países membros devem compreender que as suas próprias situações de instabilidade económico-financeira, que os obrigam a responder com medidas que não consideram o seu entorno sub-regional, está se transformando no risco mais importante para a continuidades e a credibilidade externa do bloco, diante do qual requerem estruturas de compromisso que os obriguem a ter disciplina e consenso .

Asimismo, siendo evidentes los desafíos y nuevas condicionalidades que imponen el subsistema económico y el político mundiales, la conjunción y concertación de esfuerzos y políticas resulta esencial, lo cual nos hace volver sobre el necesario vínculo entre cooperación e integración. Sin embargo, las diferencias de política exterior, que se reflejan en la formulación de los modelos y en el ejercicio de su vinculación, pero que a su vez son el reflejo directo de las opciones distintas en términos de modelos de desarrollo –tal ocurre desde los años de 1980 con el neoliberalismo- que establecen una opción distinta y fragmentaria (individualmente) en el camino hacia la inserción, como señalamos en artículo antes citado,

É evidente que os modelos económicos atualmente dominantes nos países membros e em alguns dos associados do Mercosul não são funcionais diante dos desafios do desenvolvimento e da construção de um modelo diferente de integração. Mas esta também é uma questão que as próprias sociedades nacionais devem enfrentar, por meio da discussão e do debate interno sobre as possíveis alternativas de desenvolvimento em um mundo global.

Integración, cooperación y política exterior

La formulación de políticas nacionales en numerosas ocasiones no han contemplado sus efectos ni externalidades negativas sobre los procesos de integración: La integración ha ocupado un papel secundario y marginal en las políticas nacionales, las cuales han estado, además, direccionadas por un nacionalismo no cooperativo. Es decir, no se ha contemplado previamente en numerosas ocasiones si las consecuencias de dichas políticas podían causar algún perjuicio en los esquemas de integración o en algún sector vulnerable de algunos de los países miembros. Esta predisposición, lógicamente, ha dificultado el camino de la integración y ha generado actitudes de desconfianza entre los países miembros de un acuerdo. En el pasado la ausencia cooperativa se vio exacerbada en el período de los gobiernos militares pero, a partir de la introducción de políticas neoliberales la situación se complicó, en la medida que los países comenzaron a diferenciarse significativamente por sus respectivas políticas económicas y comerciales (apertura, reducción arancelaria, etc.).

El carácter excesivamente comercialista de la integración latinoamericana ha sido un aspecto recurrente en el análisis crítico de los procesos, modelos y acuerdos.

Diversos autores han subrayado que el interés en América Latina por la integración ha sido históricamente más una reacción para hacer frente a los efectos discriminatorios de los mercados industrializados, que un esfuerzo consciente y responsable para impulsar el desarrollo. De allí que muchos de los diagnósticos del pasado echan luz sobre el presente. Como señalamos hace más de una década,

lo que queda de manifiesto es la escasa voluntad expresada por los gobiernos latinoamericanos por constituir foros políticos auténticamente regionales, a alto nivel y con una relativa institucionalización. Esto es el resultado de la interacción de un complejo nudo de condiciones e influencias externas e internas, de la falta de voluntad y de los intereses de los grupos dominantes que se mantienen a resguardo bajo el paraguas de la dependencia económica y política vis-à-vis los Estados Unidos. Quizás junto a esto último, sean los reducidos márgenes de permisibilidad del sistema bipolar del pasado y la persistente vigencia de paradigmas hegemónicos en las cosmovisiones e interpretaciones de las élites dirigentas latinoamericanas los factores que constituyan el meollo de la falta de voluntad política señalada (...). Sin embargo, al interior del proceso de concertación subsisten problemas tan antiguos como los esfuerzos que se remontan al bolivarismo del siglo pasado. Ellos tienen que ver con la incapacidad de mantener un grado elemental de coordinación en las políticas exteriores y en las relaciones internacionales (negociación sobre deuda y comercio) y con las dificultades que surgen al intentar alcanzar grados de funcionales de consenso para hacer creíble la concertación en su dimensión negociadora externa. Remitirse al origen de estas dificultades, vinculadas a la diversidad de interpretación de los procesos domésticos de desarrollo, según las alianzas gobernantes o la permanencia de intereses de los grupos tradicionales de poder ligados a los centros, permite, en los alcances de este trabajo, referirse a la formulación o aceptación de paradigmas a partir de los cuales los gobiernos viabilizan el carácter y las formas posibles de inserción y vinculación internacionales (...). La tercera cuestión es que la presencia dominante de concepciones y visiones del mundo hegemónicas, en el imaginario ideológico de las alianzas gobernantes, afecta la formulación de estrategias autonómicas, dentro de las cuales se puede considerar la concertación política regional y el propio proceso de integración. El efecto de estas cosmovisiones se sitúa tanto a nivel de la coincidencia supuesta de intereses comunes entre el Norte y el Sur, como en términos de concebir un mismo paradigma de desarrollo y cooperación para actores tan distintos como son Estados Unidos y Europa occidental con respecto a los de América Latina. (Bernal-Meza 1991:80-81)

En los años 90', esta coincidencia se advirtió en la común aceptación de la visión ideológica y fundamentalista de la "globalización", como en la adscripción a una visión kantiana de las relaciones internacionales .

Las relaciones intra-latinoamericanas

A pesar de las expresiones de unidad, las manifestaciones de políticas de poder, la aspiración señalada por algunos gobiernos tendientes a la creación de un bloque de poder (restringido éste a Sudamérica o al Cono Sur), limitación de conflictos en el ámbito del Atlántico Sur y la cooperación política, sería ingenuo pensar que la región latinoamericana constituye actualmente una zona homogénea en su visión acerca de la inserción internacional, sobre las relaciones con Estados Unidos y sobre los temas de interés para la superpotencia (como los casos puntuales de Cuba, Colombia y Venezuela; la agenda de seguridad, entre otros) y en la construcción de ALCA.

¿Cuáles son las razones de estas profundas diferencias? El origen de ellas es en parte externo y en parte interno a la región. En el primer caso, la política hemisférica norteamericana, al aplicar premios y castigos y una visión realista del poder, de dividir para reinar, ha contribuido para distanciar a los países latinoamericanos entre sí. Por una parte, aquellos que coinciden con la potencia en su política comercial, como Chile y de otra aquellos que discrepan, como Brasil, Venezuela y Argentina. Pero también entre aquellos que comparten algún nivel de acuerdos políticos sobre seguridad y/o de alianza militar, como Colombia y en parte Chile y Argentina, versus aquellos a los cuales Washington ve como opositores, tales como Brasil y Venezuela. En estos temas la "cooptación", la atracción de países hacia las posiciones norteamericanas, ha sido un elemento clave.

En tanto, en el contexto interno latinoamericano, se advierten dos factores centrales generadores de diferencias:

1. la posición de liderazgo del Brasil, que produce desconfianzas y recelos en países medianos como Argentina y Chile, lo que está provocando alianzas, como la ocurrida entre Chile y México, en el Consejo de Seguridad cuando los dos socios mayores, Brasil y Argentina, no tuvieron una voz definida en torno al conflicto en Irak y la intervención norteamericana y sus aliados, Gran Bretaña y, por entonces, España;
2. el segundo factor se encuentra al interior mismo del Mercosur. Aquí, por una parte, subsisten percepciones acerca del interés de Brasil por utilizar a éste como un elemento de una política de poder *vis-à-vis* los Estados Unidos y por otra parte, las dificultades entre Argentina y Brasil para profundizar el Mercosur, es decir, transformarlo en mucho más que un acuerdo de libre comercio.

El Mercosur potencialmente un proyecto que puede dar mucho; puede ser un gran aporte complementario a la estrategia nacional de desarrollo, pero se ha quedado en los aspectos puramente comerciales y no en el diseño estratégico. Las responsabilidades son compartidas con Brasil. En este caso, porque los gobiernos de Cardoso y Lula no fueron capaces de asumir los riesgos y costos de liderar un gran proyecto. En el caso de la Argentina, porque aún no tiene un proyecto de largo plazo en el cual se inserte la integración económica.

Si un país no tiene una estrategia de desarrollo es imposible planificar cualquier programa de integración. Ambos tienen que ser compatibles. De allí que muchas de las debilidades estructurales que se advierten en el Mercosur, como su debilidad institucional y su excluyente atención puesta en la liberalización del comercio, pero no en el diseño de un macro proyecto estratégico, tienen que ver con la formulación original del proyecto, cuestión que el paso de una década y varios presidentes en los países miembros del bloque no logró aún superar.

Integración, política regional y bloques de poder

A partir de los recambios gubernamentales, ocurridos en los tres últimos años, en particular en Brasil, en Argentina y otros países (como desde antes en el caso venezolano), se advierte que se está evaluando la opción por el "realismo del poder" en la política exterior. Sin embargo, la cuantificación de esa opción, en términos de alianzas, concertación de agendas políticas y económicas, aún es de compleja evaluación, puesto que los principales ejes de la misma (negociaciones por ALCA y fortalecimiento del Mercosur) no han evidenciado cambios significativos, en relación a lo que se advertía apenas iniciado el nuevo siglo.

A pesar de las dificultades y desencuentros, por primera vez en la historia latinoamericana un grupo de naciones, lideradas por Brasil y Argentina, han logrado tener una presencia como unidad política reconocida, con capacidad para negociar como tal con la Unión Europea y con EE.UU. El Mercosur es un actor de derecho internacional, una organización a la que se le reconoce cada vez más su peso regional e internacional. Pero hay que profundizar ese progreso alcanzado, para hacerlo una herramienta de nuestro desarrollo económico.

Se necesita una alianza política entre los socios mayores, pero para eso se requiere que haya claridad de objetivos (comunes y nacionales) y que haya convergencia política, en política exterior, respecto de EE.UU. y ALCA y respecto a la política para América del Sur.

Debemos fortalecer el Mercosur. Las razones las dan los hechos y la fe; pero, además, porque es nuestro proyecto.

Pero, el Mercosur sólo puede consolidar los avances si se convierte en una plataforma para la industrialización de los países miembros y avanza con la institucionalidad. Un esquema regional fuerte es esencial para lograr "buenas negociaciones internacionales", ante escenarios que se advierten más complejos a medida que se profundizan las diferencias de poder entre los Estados y se acelera la transformación tecno-productiva y la concentración del capital a nivel mundial.

En el diseño del modelo que le precedió y dio origen, el Programa de Integración y Cooperación Argentina-Brasil, la integración fue concebida como el motor que podía impulsar la revolución tecno-industrial que individualmente cada país no consiguió realizar hasta el presente. Esta realización, de carácter estructural es una de las asignaturas pendientes del modelo que le sustituyó.

El Mercosur ha realizado significativos progresos en el ámbito de las relaciones internacionales. Ha generado una nueva forma de hacer política en la región, que se asocia en este sentido a los progresos de la "diplomacia presidencial y de cumbres"; habiendo aumentado en forma significativa la importancia estratégica relativa del Cono Sur en la economía política mundial.

Ubicando al Mercosur en el contexto de la economía política mundial, se advierte que éste es actualmente el cuarto bloque comercial del mundo; que el proceso de integración que el mismo representa es el más exitoso que ha conocido la región en su historia, dados los alcances de las interdependencias creadas entre sus miembros y los volúmenes de comercio obtenidos; con un crecimiento histórico de la inversión extranjera directa y de las inversiones intra-bloque; habiendo manifestado una creciente capacidad de atracción (ampliación a nuevos socios) y de negociación

internacional (*vis-à-vis* la Unión Europea y Estados Unidos en el proyecto ALCA). Es evidente que el Mercosur cambió el grado de interés estratégico global por América del Sur, incrementando en mucho la capacidad de negociación hacia otros bloques y países.

El proceso generó el interés de los EE.UU., a tal punto que impulsó a éstos a llevar adelante su propio proyecto hemisférico: la creación de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). En diciembre de 1995 se formalizó entre el Mercosur y la UE un acuerdo interregional; hito importante por cuanto se trató del primer convenio entre dos uniones aduaneras, mediante el cual los firmantes se comprometieron a crear una asociación de libre circulación de bienes y servicios entre las dos regiones. Ciertamente, este acercamiento fue posible, durante los años 90, por la activa participación de firmas europeas en los procesos de privatizaciones de empresas públicas, especialmente en la Argentina.

No obstante, a pesar de ser un proyecto extraordinario, en comparación con los del pasado (ALALC-ALADI), no es aún un proceso consolidado, porque todavía no se ha llegado a ese punto esencial del "no retorno", donde los costos de retirarse del acuerdo son mayores que los beneficios que se puedan obtener como "outsider". Esta es una cuestión que ya caracterizábamos en nuestros trabajos de fines del siglo XX y que aún no se logra superar.

Aún así, uno de los grandes desafíos posibles de superar es la capacidad que ofrece el Mercosur para enfrentar esos riesgos y dificultades que se derivan de las tendencias objetivas de la división internacional del trabajo. Se debe advertir, sin embargo, que "la presencia dominante de concepciones y visiones del mundo hegemónicas, en el imaginario *ideológico* de las alianzas gobernantes, afecta la formulación de estrategias autonómicas, dentro de las cuales se pueden considerar la concertación política regional y el propio proceso de integración. El efecto de estas cosmovisiones se sitúa tanto a nivel de la coincidencia supuesta de intereses comunes entre el Norte y el Sur, como en términos de concebir un mismo paradigma de desarrollo y cooperación para actores tan distintos como son EE.UU. y Europa Occidental con respecto a los países de América Latina; cuestión que se vio en la década de los 90' a partir de la adopción de una visión idealista o *katiana* de las relaciones internacionales, pero que confrontó duramente con las realidades del poder mundial. El efecto sobre el Mercosur se advirtió en la adopción del modelo "Mercosur", que se caracterizaría por tres elementos:

1. el regionalismo abierto como paradigma de integración, es decir, visualizar la regionalización como tránsito hacia la globalización;
2. bajo grado de institucionalización y de carácter intergubernamental (lo que excluye la participación decisiva de los distintos actores sociales y económicos de las respectivas sociedades nacionales) y
3. una concepción predominantemente estado-céntrica, con poca profundización institucional. Finalmente, vale la pena destacar también que el Mercosur no fue factor determinante para la formulación de la política económica de ninguno de los principales socios (Baumann, 2001; Bernal-Meza; 1999; 2002).

Conclusiones

Para mirar el futuro con optimismo, no deberíamos poner tanta atención sobre los esfuerzos y los proyectos fracasados, sino en lo que hemos avanzado y sobre lo cual podemos construir. Las sociedades de Argentina y Brasil demostraron con su proceso de integración iniciado por los gobiernos de Alfonsín y Sarney que era posible cambiar el rumbo de la historia y pasar de las rivalidades, la confrontación e incluso el desentendimiento mutuo a la cooperación y la alianza.

Sí debemos ser conscientes del hecho que mientras menor sea la consolidación de un bloque integrado, menor será su incidencia en el contexto de las relaciones internacionales y la economía política mundial. El ejemplo de las relaciones entre la Unión Europea y el Mercosur es claro en este sentido: las negociaciones ofrecidas por la Unión Europea al Mercosur forzaron a sus socios sudamericanos a recuperar la dinámica y la imagen de un proyecto común;

obriga-os a tomar decisões e estabelecer um diálogo sobre temas que, certamente, sem a pressão das circunstâncias exógenas e por causa de seu caráter sensível, os sócios tenderiam a postergar, no que diz respeito ao seu tratamento e discussão.

A esto nos referimos con la idea de ser impulsores de nuestras propias iniciativas.

Desde inicios de los años 90' advertimos que

a pesar de que la estructura del sistema internacional no favoreciera en determinados períodos las estrategias regionalistas, no es menos cierto que las tendencias políticas al interior de los gobiernos o las alianzas gobernantes fueron a su vez proclives a manifestarse políticamente por los mecanismos bilaterales de la vinculación internacional (...).

Esta situación, vigente en los años 70', se fue profundizando en los años 80' en Argentina, así como también se vería parcialmente dominante en Brasil, bajo el gobierno de Cardoso, durante los años 90', mientras Chile ocupaba el lugar de vanguardia, al llevarlas a la práctica desde 1975.

Mucho se ha argumentado también acerca de la rigidez de los mecanismos que regularon el funcionamiento de los acuerdos que han impedido la adaptación frente a situaciones domésticas nacionales que terminarían por llevar a los países al retiro o abandono de los acuerdos (ejemplo, Chile en 1975, al abandonar el acuerdo de Cartagena, como consecuencia de la reducción unilateral de su aranceles y el rechazo a la "Decisión 24" del Grupo Andino). Sin embargo, sobre esta cuestión no hay un criterio uniforme. La falta de institucionalización ha sido vista como uno de los problemas por los cuales el Mercosur ha sido extremadamente lento en avanzar sobre otras cuestiones más allá del comercio, así como dificultar la resolución de problemas dentro de esa misma área.

La oposición a un cierto (cualquier) grado de institucionalidad en los acuerdos de integración también es un tema de debate. Sin embargo, aún una visión puramente comercialista de la integración puede enfrentar la necesidad de una institucionalización. Mismo el puro comercio (administrado o no) ha presentado dificultades y conflictos comerciales, para lo cual se ha visto necesaria la creación de instituciones como el Tribunal Arbitral Permanente, tal como se ha percibido en el Mercosur.

Si tuviéramos que hacer una síntesis de las cuestiones que han afectado y afectan la profundización de los procesos de integración en la región, deberíamos señalar los siguientes:

1. el supuesto "pragmatismo político" aplicado por distintas políticas exteriores, que suponen con ello adecuarse a las realidades del poder mundial que no comparte la idea de que existan bloques de poder que restrinjan la hegemonía hemisférica ni permitan escapar de la subordinación y la dependencia. Este pragmatismo político, teñido de diversos discursos lo hemos visto en Chile (1990-2004), Argentina (1990-2002) y Brasil (1994-2002);
2. la presencia de políticas de apertura unilateral, desregulación (comercial, financiera, etc.) en los principales países, en algunos de los cuales las mismas se proyectan hasta el presente. Estas políticas privilegian la "integración al mundo" por sobre las perspectivas que brinda la concertación de políticas regionales o subregionales, entendiendo que el fracaso de los acuerdos en el pasado obliga a aplicar posiciones "realistas" y "pragmáticas" frente a la integración;
3. la ausencia de coincidencias básicas en torno a una "política común" en las políticas exteriores de América del Sur;
4. las características de las economías latinoamericanas, con la excepción del Brasil, que les llevó histórica y permanentemente a una limitada complementariedad entre las economías.

Como consecuencia, los distintos programas y acuerdos de integración han presentado hasta el presente la misma falencia: no han conseguido revertir el carácter estructural de la inserción subordinada y estática de los países latinoamericanos en la división internacional del trabajo.

Em relação as dificuldades ou carências sobre as quais existem coincidências nos quatro países, essas podem ser resumidas em: 1) o Mercosul manteve uma agenda essencial e predominantemente comercial, em que os agentes mais dinâmicos e que concentraram as negociações de alto nível foram as corporações transnacionais do setor automotivo; 2) notou-se uma falta de vontade política para cumprir os acordos acertados e avançar nas agendas de aprofundamento; 3) até agora houve pouca participação institucionalizada dos setores sociais e políticos nacionais; 4) o bloco cresceu muito em relação ao comércio interno, mas manteve um déficit no comércio internacional; isso evidencia que o Mercosul não conseguiu reverter o caráter permanente de uma inserção estática da estrutura produtiva dos seus membros na economia mundial; 5) notou-se uma distância cada vez maior entre as políticas econômicas da Argentina e do Brasil; apesar das coincidências neoliberais, as políticas fiscais, monetárias e alfandegárias tenderam a diferenciar-se ainda mais; 6) um lento desenvolvimento do processo formal de construção de uma unidade econômica (união econômica—mercado comum), dos seus instrumentos e instituições; 7) debilidade no aprofundamento das estratégias de coordenação e harmonização das políticas macroeconômicas, o que dificultou tanto o desenvolvimento de políticas comuns para o setor industrial, a ciência e tecnologia, quanto estímulos à manutenção de empreendimentos e a alocação de investimentos externos; e 8) para os aberturistas pró-Alca, o Mercosul era visto mais como um problema do que como uma ajuda para a integração hemisférica.

Ante essa síntese de dificuldades surgiam as percepções sobre os riscos que o processo enfrentava. O primeiro deles era cair na 'irrelevância', tal como aconteceu no passado com outras estratégias de integração e cooperação econômica (ALALC, ALADI, Bacia da Prata, Pacto Amazônico etc.); o segundo que o Mercosul fosse absorvido e

terminasse diluindo-se em urna 'zona de livre comércio hemisférica', ou seja, engolido pela Alca.

Quais são as razões que levaram à situação atual de perda do dinamismo e do espírito de integração? Acredito que quatro exemplificam, de diferentes perspectivas, a sua natureza. Em primeiro lugar, as de caráter estrutural: o modelo de integração seguido não melhorou a qualidade estrutural da inserção internacional dos países membros na economia mundial, fato que se reflete no déficit de suas balanças comerciais com o mundo e na composição das exportações, com pouca participação do setor industrial e escasso conteúdo científico-tecnológico. Em segundo as de caráter sistêmico. O Mercosul não conseguiu adequar-se às mudanças econômicas, políticas e comerciais mundiais que marcaram a profunda transição do sistema mundial caracterizado pelos processos de globalização/mundialização, regionalismo e ordem mundial. (Raúl Bernal-Meza 1991; 1994;2000)

Em terceiro lugar, os países do sistema Mercosul ainda não puderam libertar-se de uma tradição de políticas externas subordinadas e conduzir as suas próprias estratégias desconsiderando as pressões externas: cumprem-se os acordos com os países desenvolvidos (Gatt-OMC; diversos acordos bilaterais; FMI — Banco Mundial, etc.), mas não se cumprem os acordos entre sócios parecidos (Picab, Mercado Comum do Sul), e as próprias iniciativas perderem vitalidade diante das iniciativas exógenas que se transformam em propostas de efeito, mas dinâmicas no que diz respeito a gerar adesões rápidas (Raúl Bernal-Meza, 2002:22-23).

En este último caso, allí hay déficits y progresos; por ejemplo, en las recientes negociaciones internacionales de Comercio (Cancún) cuando los países sudamericanos, impulsados por Brasil y el Mercosur, lograron crear el "Grupo de los 22".

Entre los aspectos externos que afectan la dinámica de nuestras propias estrategias, debemos señalar:

1. la combinación de hegemonía imperial sistémica con la dominancia absoluta de pensamiento neoliberal, que condiciona los escenarios alternativos posibles y las políticas autócratas o autonómicas;
2. la pérdida del compromiso por vincular apoyo a la integración con las concepciones posibles para el desarrollo ocurrida en la Unión Europea en su relación con América Latina. La insistencia de la UE por imponer sólo la salvaguardia de sus intereses en las actuales negociaciones con el Mercosur es la más clara manifestación.

Prospectivamente, la duda es cómo poder relanzar una idea de "integración estratégica" en un contexto de profundas diferencias en la situación económica (crecimiento; relación entre pago de intereses de la deuda y exportaciones, PIB, etc.) entre los países latinoamericanos, algunos de los cuales se encuentran en virtual estado de crisis estructural, como Argentina, Bolivia y Perú.

Cómo hacer para que la integración sea vista como parte de las soluciones y no como parte de los problemas que traban la inserción internacional; cómo desarrollar nuevas estrategias de solidaridad cooperativa.

Para finalizar nuestras conclusiones creemos oportuno remitirnos a la síntesis que expresábamos en 2002. Ellas señalan los desafíos a los cuales aún se enfrenta la integración sudamericana:

Trata-se de planejar uma política de compromisso efetivo sobre como manter um caminho estratégico que impeça outras propostas (regionais, hemisféricas ou globais)

transformarem-se em iniciativas mais dinâmicas, superando os propios projetos sub-regionais.

O segundo desafio é planejar uma 'agenda global latino-americana' para cada país, a fim de desenvolver uma visão conjunta, de bloco, sobre os problemas, dificuldades e alternativas de concitação (saindo do 'repertorio de generalidades', como 'tradicional solidariedade latino-americana; espírito integracionista; compromisso com a unidade latino-americana e outras parecidas, cuja concreção foi colocada em dúvida pelos propios processos históricos).

O terceiro desafio é, superando os anteriores, definir una 'agenda de aprofundamento'. Ainda que exista na prática (no Mercosul, a Agenda 2000, acordada em 1995), ela debería ser contextualizada com base em alguns dos enfoques que afetaram a sua implementação, particularmente: a) revisar as interpretações sobre a ordem mundial e a globalização, dada a sua incidência na formulação de políticas públicas que terminam por diferenciar as políticas interna e externa dos membros do bloco; b) retomar a discussão nacional sobre o desenvolvimento e as possíveis estratégias, à medida que somente a democratização dos processos assegurará compromissos mais estáveis por parte de cada sociedade nacional, incluindo a integração; c) aprofundar as avaliações sobre o impacto das novas tendências objetivas da divisão internacional do trabalho e sua relação com as negociações multilaterais (OMC, etc.), à medida que dela derivariam as estratégias necessárias sobre industrialização, desenvolvimento científico-tecnológico, formação e especialização de recursos humanos etc.

Las dificultades para crear mayores niveles de concertación política, dentro de los procesos de integración, se inscriben por tanto en un nivel de diagnóstico mayor. En él confluyen las situaciones sistémico-estructurales y las de carácter regional. En este último caso, con la excepción de los avances del Mercosur en tanto actor internacional, la región ha manifestado una incapacidad de constituirse en un polo de negociación a nivel externo. La consolidación de la democracia no resolvió este desafío, contrariamente a lo que se suponía al comenzar la década de los 80'.

La democracia fue desde mediados de esa década el factor que más favoreció el desarrollo de la concertación política latinoamericana (como el Grupo de Río) y el lanzamiento de nuevos modelos de integración, como primero el programa argentino-brasileño y luego el Mercosur. Sin embargo no ha sido factor suficiente para darles continuidad, profundidad ni un mayor grado de coincidencias políticas. La comprobación de esta realidad histórica nos remite a volver nuestra reflexión sobre la naturaleza de nuestras estructuras socio-económicas y eidético-culturales. En este sentido, la visión del estructuralismo latinoamericano, *aggiornado* hoy con importantes autores en las líneas de pensamiento de Argentina, Brasil, Chile y México, sigue siendo absolutamente válida: es necesario volver a mirar el mundo y a nosotros mismos desde nuestras propias perspectivas teóricas y nuestra tradición de pensamiento, con la cual en un pasado –tal vez no tan reciente- construimos nuestra propia filosofía de la historia.

Referencias bibliográficas:

Baumann, Renato (2001), "Mercosul: origens, ganhos, desencontros e perspectivas", en Renato Baumann [organizador], *Mercosul. Avanços e desafios da integração*, Brasília, IPEA/CEPAL; pp. 15-27.

Bernal-Meza, Raúl (1991), "La concertación política regional y el proceso de integración en el contexto de los cambios mundiales", en R. Bernal-Meza, A. Borón, L. Tomassini, J.G. Tokatlíán, et al., *Integración Solidaria: Seguridad colectiva en América Latina. Alternativas para superar la vulnerabilidad regional*, Caracas, Universidad Simón Bolívar/Instituto de Altos Estudios de América Latina y Organización de los Estados Americanos; pp. 71-108.

----- (1994), *América Latina en la Economía Política Mundial*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

----- (1996), "La Globalización: ¿Un proceso y una ideología?", en *Realidad Económica*, Buenos Aires, IADE, Instituto Argentino para el Desarrollo Económico, n° 139, abril-mayo de 1996; pp. 83-99.

----- (1999), "Regionalismo o Globalización. Tres aspectos para la decisión de políticas", en *Realidad Económica*, Buenos Aires, IADE, Instituto Argentino para el Desarrollo Económico, n° 165, 1° de julio al 15 de agosto de 1999, pp. 33-59.

----- (2000), "Políticas exteriores comparadas de Argentina y Brasil hacia el Mercosur", en Marcos Costa Lima & Marcelo de Almeida Medeiros (orgs.), *O Mercosul no Limiar do Século XXI*, São Paulo, Cortez Editora/CLACSO, parte 1, cap. 3, pp. 42-52.

----- (2000a), *Sistema Mundial y Mercosur. Globalización, Regionalismo y Políticas exteriores Comparadas*, Buenos Aires, Nuevohacer/Grupo Editor Latinoamericano y Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.

----- (2001), "América del Sur en el Sistema Mundial. Hacia el Siglo XXI", en Marcos Costa Lima (organizador), *O lugar da América do Sul na Nova Orden Mundial*, São Paulo, Cortez Editora; p.17-52.

----- (2001^a), "Las contradictorias Políticas Exteriores de Argentina y Brasil hacia el Mercosur", en *Carta Internacional*, São Paulo, USP-Política Internacional, n° 102, agosto 2001, pp. 7-10.

----- (2002), "Os dez anos de Mercosul e a crise argentina", en *Política Externa*, São Paulo, Paz e Terra/Gagint-USP-Universidade de São Paulo/Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais; vol. 10, N° 4, março-abril.maio 2002; pp. 7-46.

----- (2002a), "La crisis de America del Sur y el caso de Argentina", en *Carta Internacional*, São Paulo, USP-Política Internacional, año X, n° 116, outubro 2002; pp. 7-10.

----- (2003), "Política Exterior de Argentina, Chile y Brasil: Perspectiva Comparada", en José Flavio Sombra Saraiva (editor), *Foreign Policy and Political Regime*, Brasília, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, pp. 237-276.

----- (2003^a), "Rivalités et diplomatie", en *AGIR, Revue Générale de Stratégie*, Paris, Société de Stratégie, n° 16, Décembre 2003; pp. 131-142.

Caporaso, James A. (1987), "Enfoques teóricos sobre la cooperación internacional: el caso de América Latina", en Heraldo Muñoz V. y Francisco Orrego Vicuña (comps.), *La coopera-*

ción regional en América Latina. Diagnóstico y proyecciones futuras, México, El Colegio de México/Universidad de Chile, p. 29.

Cervo, Amado Luiz (2000), "Sob o signo neoliberal: as relações internacionais da América Latina", en *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, Ano 43, nº 2, p. 5-27.

----- (2001), *Relações Internacionais de América Latina. Velhos e novos paradigmas*, Brasília, FUNAG/ Instituto Brasileiro de Relações Internacionais.

----- (2002), "Relações internacionais do Brasil: a era Cardoso", en *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, ano 45, nº 1, p. 5-35.

----- (2003), "Política exterior brasileña 1990-2003", Mesa Redonda *Cambios en las políticas exteriores de América Latina*, en *VII Jornadas de Historia de las Relaciones Internacionales. América Latina frente al poder global: Crisis y Desafíos. Del siglo XIX a nuestros días*; Asociación Argentina de Historia de las Relaciones Internacionales, CEILA e Instituto de Investigaciones de Historia Económica y Social de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires; Buenos Aires, 22 al 24 de octubre de 2003.

Ferrer, Aldo (1997), *Hechos y ficciones de la globalización. Argentina y el Mercosur en el sistema internacional*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Muñoz, Herald y Orrego Vicuña, Francisco (comps.), (1987), *La cooperación regional en América Latina. Diagnóstico y proyecciones futuras*, México, El Colegio de México/Universidad de Chile.

Rapoport, Mario (2000), *Historia económica, social y política de la Argentina (1880-2000)*, Buenos Aires, Ediciones Macchi.

Tomassini, Luciano (1991), "La transformación estructural de la economía política mundial y su impacto en América Latina", en R. Bernal-Meza, A. Borón, L. Tomassini, J.G. Tokatlián, et al., *Integración Solidaria: Seguridad colectiva en América Latina. Alternativas para superar la vulnerabilidad regional*, Caracas, Universidad Simón Bolívar/Instituto de Altos Estudios de América Latina y Organización de los Estados Americanos; pp. 19-43.