

Posibilidades de la integración latinoamericana en condiciones de escasa interdependencia¹

Alejandro Pelfini

Resumen

Este artículo tiene por objetivo evaluar las posibilidades reales de la integración latinoamericana teniendo en cuenta las condiciones de escasa interdependencia entre nuestros países, que se remontan a la época colonial. El ejercicio realista no impide, sin embargo, identificar al menos un área de interdependencia concreta y relevante, vinculada a aquello que la región tiene para ofrecer al mundo: la energía y la provisión y conservación de recursos naturales. Es desde el reconocimiento de la vulnerabilidad de esos recursos, y con el horizonte normativo de la “autonomía relacional”, que la apuesta por la integración energética como estrategia de integración estructural y concreta puede no solo servir de base para un crecimiento económico sustentable, sino también para la creación de una fuerte alianza política que sea fundamento de una integración más estable y previsible.

Palabras clave: integración; interdependencia; energía; recursos naturales.

Abstract

This article aims to assess the real possibilities of Latin American integration taking into account the conditions of low interdependence among our countries since the Colonial Era. The realistic exercise does not hinder, however, the identification of at least one area of concrete interdependence and relevant in what the region has to offer the world, which is energy and the provision and conservation of natural resources. Based on the recognition of the vulnerability of those resources and on the normative horizon of “relational autonomy” the commitment to energy integration as a strategy of a structural and concrete integration can not only serve as a basis for sustainable economic growth, but for creating a strong political alliance aiming for a more stable and predictable integration.

1. Versión revisada y ampliada del texto publicado originalmente en ECKHOLT, M. y BARREDO, F. (Eds.). (2012). *Ciudadanía y memoria. Reflexiones en vista a la conmemoración del Bicentenario de la Independencia*, Quito: Abya Yala/ICALA (pp. 375-387).

Keywords: integration; interdependence; energy; natural resources.

Más allá de las múltiples y repetidas declaraciones, voluntades y reuniones en pos de intensificar la integración de las naciones latinoamericanas, esta parece escaparse inexorablemente de las manos cuanto más cerca se está de alcanzarla. Esto puede atribuirse –y ha sido repetidamente atribuido– a egoísmos múltiples, injerencia de intereses extranjeros, particularismos culturalistas o de élites locales resistentes a renunciar a sus privilegios. Sin embargo, quisiéramos destacar aquí otro factor corrientemente menos atendido y que excede a las buenas intenciones de los actores involucrados: el escaso grado de interdependencia entre los países de la región, la escasa complementariedad de sus economías y la debilidad de sus vínculos comerciales e inversiones. Lejos estamos de renunciar a la idea o a la utopía de la integración latinoamericana o de pretender contagiar escepticismo. Simplemente, pretendemos encontrar un factor explicativo a este repetido fracaso de dos siglos y evaluar más crudamente las posibilidades reales de revertirlo, a fin de descubrir en qué dimensiones esta interdependencia no es tan escasa. Nos concentraremos, en primer lugar, en la evaluación de la interdependencia en una dimensión “dura”, estructural, objetiva, más allá de las afinidades culturales y de los cambiantes humores políticos o de la acción concertada de movimientos sociales. Culminaremos destacando un área atendida recientemente, en la cual la interdependencia es tan vasta y de un grado tal que pone en juego la reproducción y la supervivencia de poblaciones enteras: la provisión de energía y la utilización de recursos naturales. Las inversiones, complementariedades y cuidados/conservación en esas áreas sí pueden servir de base a una integración más sólida y profunda, ya que no pueden ser abordados solo dentro del Estado nación. Allí, las complementariedades de nuestros países son profundas, las inversiones y emprendimientos comienzan a generalizarse y, en algunos casos, son protagonizadas por empresas y Estados de la región, con potencialidad de alterar la asimetría clásica mediante la cual la transferencia tecnológica y las grandes obras de infraestructura son monopolizadas por inversionistas de los países centrales (Pelfini, & Beling, 2012).

1. La escasez de interdependencia

En condiciones de globalización, se entiende que la interdependencia es un tipo de relación entre sociedades, grupos sociales y actores signada por la creciente interconexión y simetría. Esta alcanza una magnitud tal que las decisiones y acontecimientos ocurridos en una de las partes repercuten de tal modo en la otra que los costos y beneficios se comparten (Keohane, 1996). En las ciencias sociales (en primer lugar en el campo de las relaciones inter-

nacionales) se entiende que la interdependencia no se reduce simplemente a una mayor interconexión y contacto, sino a situaciones en las que los costos y los beneficios se comparten, quizás desigualmente, pero se comparten. Ciertamente este concepto puede ser trasladado al plano de las relaciones intersubjetivas, ante la necesidad del otro frente a la certeza de la propia vulnerabilidad, como plantea Alasdair MacIntyre apartándose del lenguaje del individualismo y del ideal de la autonomía y la autorrealización personal (MacIntyre, 2001). En condiciones de interdependencia profunda, estamos tan entrelazados que nuestro propio bienestar depende del de otro. La interdependencia es resultado del aumento de los intercambios y de la interacción, así como de la necesidad de coordinación y entrelazamiento que asciende con la diferenciación de esferas sociales, y el aumento de la complejidad y especialización de las actividades sociales.

Mientras que la independencia supone una relación o al menos la pretensión de alcanzar una relación de baja intensidad, reduciendo la interpenetración al mínimo; la dependencia supone, en sentido inverso, una relación de subordinación entre las partes en condiciones asimétricas. La necesidad del otro es absoluta (ninguno de los miembros de la relación puede definirse por sí mismo), por contraposición a la primera, en la que es superflua (se trate de una persona, un grupo social, una sociedad entera). La interdependencia requiere de condiciones de relativa simetría; el establecimiento de intercambios e interacciones responde a una decisión libre y es visto como ventajoso. Sus efectos son positivos para el conjunto, pero de ellos no depende la reproducción de un grupo social, sociedad o sistema social. Esos intercambios e interacciones no hacen sino contribuir a la reproducción y al despliegue de las potencialidades de las instancias correspondientes.

Es justamente en el marco de la tan denostada globalización que pueden abrirse posibilidades inéditas para el aumento de la interdependencia. La interacción fuera del ámbito inmediato de actuación; los cada vez más corrientes intercambios de mercancías, símbolos y mensajes a distancia; la certeza de que la capacidad individual es limitada cuando se intenta definir y enfrentar riesgos globales son elementos que dan cuenta de la creciente interdependencia (Innerarity & Solana, 2011). Proponemos aquí entender la globalización en tanto escenario, ámbito de acción y representación de una escala significativamente más vasta que la contemplada hasta ahora.

La corriente dominante reduce la globalización a un proceso autónomo, producto de decisiones y acciones de actores concretos e identificables (sea el mundo de las finanzas, los ideólogos del Pentágono, las Naciones Unidas o determinadas ONG), que produce, sin más, desigualdades, diferencias y exclusiones inéditas. Suponen así la existencia previa de un estadio idílico de igualdad y solidaridad en todas las sociedades, como si el Estado de bienes-

tar europeo occidental hubiera tenido un alcance universal. Por el contrario, recordamos que toda sociedad es por definición conflictiva, en cierto grado desigual en cuanto a la distribución de recursos, poder y capacidades. En este sentido, la tan mentada globalización no reproduciría sino las inexorables desigualdades, diferencias y exclusiones en forma simple o ampliada; aunque ciertamente las muestra en toda su crudeza y sin mediaciones. Esto sucede básicamente porque globalización y sociedad mundial son –como señala Luhmann, por ejemplo– fundamentalmente comunicación. Lo que se agudiza entonces es la visibilidad y comunicabilidad, así como la frecuencia y densidad de las interacciones deslocalizadas, es decir, fuera del espacio inmediato de actuación. Como demuestra M. Mann, las redes transnacionales y globales se multiplican sumándose a las redes locales, nacionales e internacionales ya existentes sin por ello hacerlas desaparecer; por el contrario, incluso las fortalecen en algunos aspectos (Mann, 2003). Por lo tanto, en condiciones de globalización, la profundización de la interdependencia se presenta como el camino más fecundo para intensificar los vínculos, aprovechar oportunidades y construir sinergias entre las naciones latinoamericanas.

Sin embargo, entre las naciones de Latinoamérica la interdependencia es reducida: no cabe duda de que, a pesar de sus múltiples diferencias y diversidad, nuestra región constituye, culturalmente, un espacio común. Políticamente lo es menos y depende de voluntades imprevisibles. Económicamente o, en forma más específica, comercialmente, apenas lo es. ¿Por qué esta interdependencia es tan reducida? Básicamente porque la complementariedad entre las economías es escasa y la necesidad del otro en tanto consumidor, cliente o socio también lo es. Salvo en países como Brasil o México que se han industrializado profundamente, en el resto la mayor parte del PBI descansa en la exportación de materias primas con escaso valor agregado y escaso trabajo calificado en su extracción y distribución. Si bien sus destinatarios no son solo España, Portugal o Gran Bretaña, como en la época colonial o en el siglo XIX, continúan siendo los países centrales. Los intercambios de bienes y servicios entre los países latinoamericanos son reducidos porque sus economías no son complementarias, sino que producen mercancías similares y compiten por acceder a casi los mismos nichos de mercado.

En ese punto el contraste con la Unión Europea, paradigma de todo proceso de integración, es flagrante. Para cada país europeo su cliente y socio principal es el resto de los países europeos. En nuestra región, el principal socio comercial de cada país es los EE.UU. o la UE, a los que recientemente se les ha añadido China. Recién en segundo o tercer lugar puede encontrarse algún país vecino. Apenas se han alterado las rutas comerciales de tiempos coloniales, cuando debido al monopolio colonial era más probable que en Lima se tomara vino español que chileno (Halperín Donghi, 1999). Incluso si

tomamos el caso más avanzado de integración de la región, el MERCOSUR, el panorama no cambia en demasía. A pesar de todas sus asimetrías y contradicciones se han dado avances importantes entre sus dos socios principales, Argentina y Brasil, por ejemplo en la complementariedad y el entrelazamiento de la industria automotriz. Sin embargo, el movimiento comercial entre ambos países no alcanza el peso que tiene el de cada uno de ellos con los países centrales. Además, se tiende a consolidar un perfil que puede ser cómodo pero que termina por profundizar desigualdades: Brasil como país industrial y Argentina como país agroexportador. Ciertamente, a muchos en Argentina no parece molestarles porque identifican en forma apresurada los intereses del campo con los del conjunto de la nación.

Otro marcado contraste entre la Unión Europea y los procesos de integración existentes en América Latina, fundamentalmente el MERCOSUR, la UNASUR, la Comunidad Andina y el NAFTA, en el que participa México, es la ausencia o la marcada escasez de mecanismos de toma de decisiones, así como de provisión de subsidios que atiendan las necesidades de los socios y actores más pequeños y vulnerables de las respectivas asociaciones, como los fondos de cohesión de la UE. Una de las causas de la lenta consolidación del MERCOSUR es la profunda asimetría entre sus dos socios mayoritarios (Argentina y Brasil) y los dos menores (Paraguay y Uruguay), que hace que la mayor parte de las tratativas se resuelvan por vía bilateral entre los primeros (aun cuando también es evidente la asimetría existente entre ellos).

La referencia a la UE no intenta proponer un modelo que difícilmente pueda repetirse, sino hacer uso de él para resaltar las diferencias y dificultades que debe enfrentar cualquier proyecto de integración en la región. En este sentido diferimos de las miradas miméticas que conciben la UE como modelo de integración ideal, y optamos por destacar otras experiencias de integración que pueden ser más factibles para América Latina (punto 3.4).

2. Interdependencia energética y de recursos naturales

Quisiéramos poner el acento en una dimensión menos atendida de la integración, en la que la interdependencia sí es intensa: el ámbito de la provisión de energía y del aprovechamiento de los recursos naturales. En cuestiones relacionadas con la explotación y distribución de la energía, así como de la conservación de recursos naturales, puede encontrarse un fenómeno que excede al "simple" entrelazamiento de procedimientos, costos y beneficios. Evidentemente, una inversión en explotación petrolera o un gasoducto genera un grado de imbricación con el otro y una demanda de seguridad y previsibilidad en sus decisiones, que producen que la autonomía o el camino en solitario sean imposibles. Mucho más que en ese tipo de interdependencia

“simple”, el uso eficiente y sustentable de recursos energéticos y naturales requiere de un tipo de coordinación de la acción conocido como interdependencia estratégica. Solo la acción colectiva, numerosa y cooperativa resulta racional y eficiente, mientras que la acción en solitario es irracional.

La sociología ambiental, inspirada en la teoría de la elección racional, analiza los comportamientos individuales de consumo y el efecto que puedan tener en la solución del problema que se pretende enfrentar. Así, por ejemplo, la disposición a adquirir un detergente menos dañino al medio ambiente puede satisfacer el bienestar de una conciencia individual, pero es irracional porque genera costos extras y ningún beneficio si no es acompañada por un cambio de comportamiento en un número vasto de consumidores, o si el consumidor en cuestión no detenta una conducta que tenga un efecto demostración.²

Esa interdependencia es profunda por las propiedades inherentes a los recursos energéticos y naturales, y porque en América Latina contamos con una dotación significativa de estos. Sin llegar a los niveles de Oriente Medio, las reservas de combustibles fósiles en el subcontinente son de gran magnitud. Asimismo, se encuentran disponibles otras fuentes de energía, como la hidráulica, y existe un gran potencial para el desarrollo de energías alternativas o renovables: la eólica, la solar, los biocombustibles.³ La interdependencia es también significativa debido a la heterogeneidad: hay países oferentes y demandantes así como países capaces de ofrecer productos diferenciados, lo que favorece la complementariedad de los mercados. Otro de los factores que contribuye a la interdependencia es la proximidad geográfica, que permite una distribución de los recursos a costos más reducidos que la importación y exportación de y a países centrales alejados de la región (salvo en el caso de México).

En relación con la dotación de recursos naturales, la región también detenta una posición aventajada con un medioambiente limpio (excepto en las grandes metrópolis), con las mayores reservas de agua y bosques en el mundo⁴. Esto representa no solo una base para el desarrollo sustentable, sino que asigna a Latinoamérica un rol crucial en la provisión y conservación de recur-

2. Por ejemplo, Diekmann, A. y Preisendörfer, P., *Umweltsoziologie. Eine Einführung*, Reinbek bei Hamburg: Rowohlt, 2001.

3. No ignoramos que, a pesar de su potencial, no son una panacea, sobre todo en cuanto a la expansión de los cultivos de maíz y caña de azúcar para la producción de biodiesel y etanol, que ha encarecido los precios de los productos alimentarios y está expandiendo la frontera agropecuaria y profundizando la ya avanzada deforestación impulsada por el complejo de los agronegocios. Los casos de México y Brasil son paradigmáticos.

4. En el Environmental Performance Index de la Universidad de Harvard, Latinoamérica ocupa el segundo lugar en el mundo –con un valor del 72,3 detrás de la UE (81,3)–. Un índice que mide el grado de deterioro ambiental y utilización de recursos naturales que genera cada unidad del PBI.

esos esenciales para sus habitantes y la humanidad en general.

Ante el agotamiento de las fuentes fósiles de energía en un mediano plazo, la existencia de una matriz energética que apenas puede responder a la demanda, junto a la simultánea necesidad de regular el consumo de fuentes fósiles para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, la política energética se abre como un campo de experimentación de la integración regional y como un nudo gordiano de la sustentabilidad del actual régimen productivo neoextractivista. Por añadidura, es un ámbito cargado de riesgos y conflictividad: el futuro agotamiento de las fuentes fósiles de energía y los cuellos de botella que ocasionan un crecimiento económico ineficiente pueden fomentar conflictos inéditos y desacelerar los ya lentos procesos de integración regional, aunque también producir alianzas inesperadas en torno al acceso a los recursos naturales –por ejemplo, en torno al litio como recurso estratégico en el Triángulo del Cono Sur (Fornillo, 2014)–. Estas tensiones no son únicamente esperables en los foros y regímenes internacionales en la esfera global sino también en conflictos internos con grupos étnicos nativos o entre países vecinos. Un tema tan sensible como el chauvinismo puede ser fácilmente avivado (ya ha sucedido con la provisión de gas entre Bolivia, Argentina y Chile). También internamente se puede generalizar la tentación de seguir el camino de la lucha por la autonomía y la segregación regional fuera de todo federalismo y del objetivo de compensar desigualdades, como ha ocurrido en Bolivia hace unos pocos años.

Este escenario de riesgo es más probable en la medida en que la interdependencia estructural existente no sea percibida o reconocida. Si, por el contrario, es profundizada, puede convertirse en un cimiento de procesos de integración regional que van más allá de la iniciativa de los gobiernos y de la voluntad de algunos líderes iluminados. En este punto el ejemplo europeo puede ser pertinente. La UE no nació simplemente de la voluntad y las declaraciones de cuatro o cinco líderes políticos inspirados. El cimiento de la UE es la Comunidad Económica del Carbón y el Acero (1951), en la prehistoria de la Unión Europea entre Alemania, Francia y Benelux. La política energética representa un campo concreto de cooperación y complementariedad entre países, empresas y consumidores. Ciertamente con menos impulsos que los de la iniciativa del Gasoducto del Sur, algo quimérica por cierto, actualmente los proyectos más vastos de inversión en Sudamérica se vinculan con la exploración, la extracción y la distribución de gas y petróleo, tanto en el ámbito nacional como en el regional. No son principalmente –como enseña la historia– las empresas europeas o norteamericanas las que llevan la delantera, sino firmas provenientes de países del subcontinente. Son los mismos gobiernos y empresas estatales los actores principales que mantienen el control de estos proyectos de cooperación de vasto alcance: el ejemplo de IIRSA (Iniciativa

para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana) es elocuente, más allá de que con frecuencia no alcance las expectativas que su fundación pudo haber generado. Sin duda, los cambios políticos ocurridos en Brasil con la destitución de la presidenta Dilma Rousseff representan un claro retroceso en esta tendencia. Avanzar en este tipo de integración energética no solo puede servir de base para un crecimiento económico sustentable, sino para la creación de una fuerte alianza política que sea fundamento de una integración más estable y previsible.⁵

3. La integración como respuesta a la vulnerabilidad

Una integración realista, consciente de las limitaciones de las propias posibilidades pero también de los espacios de interdependencia a explotar a fin de reducir la vulnerabilidad, se basa en lo que autores como Tokatlián y Russell entienden como autonomía relacional. Esta se define como “la capacidad y disposición de un país para actuar independientemente y en colaboración con otros, en forma competente, comprometida y responsable” (Tokatlián & Russel, 2002, p. 176). Sin renunciar a la pretensión de emancipación de las naciones latinoamericanas respecto de su posición asimétrica en la división del trabajo internacional, y en la distribución del poder político y militar, la autonomía relacional no persevera en la autarquía o en el aislamiento sino en la posibilidad de tomar decisiones más allá de los deseos, intereses y presiones de otros Estados sin perder la capacidad de influir eficazmente en asuntos mundiales.

Para apuntalar entonces esta opción más realista y prudente, no solo debe reconocerse la interdependencia estratégica como patrón de interacción, sino también colocar a la autonomía relacional como horizonte normativo. La apuesta por la integración energética como estrategia de integración estructural y concreta puede servir de base para un crecimiento económico sustentable y para la creación de una fuerte alianza política que sea fundamento de una integración más estable y previsible.

Ante esto, es necesario recordar la vulnerabilidad de nuestra propia con-

5. “Desde la visión de Brasil –entre otras, por razones geográficas evidentes–, la infraestructura física y de energía requiere un enfoque sudamericano. El hecho de que uno de los primeros resultados concretos de la cumbre de Brasilia haya sido la Iniciativa de la Infraestructura Regional Sudamericana (Iirsa) así lo pone de manifiesto. También lo reflejan las múltiples conexiones actuales y potenciales en el desarrollo energético de la región. La infraestructura física y la energética exigen un enfoque regional en cuanto al financiamiento de los proyectos y la creación de marcos institucionales que faciliten las cuantiosas inversiones que se necesitan.” Peña, F. (2009). ¿La Unasur y el Mercosur pueden complementarse? *Nueva Sociedad* N° 219 (Enero-Febrero 2009), pp. 46-58.

dición, pero también la de los mismos recursos. El reconocimiento de la interdependencia y la disposición a profundizarla requiere de un grado limitado de asimetría como condición estructural, pero también de la conciencia de que el propio poder y las propias capacidades son reducidas; de que los desafíos de un mundo donde el riesgo, la complejidad, la diferenciación y la contingencia se multiplican solo pueden ser enfrentados de forma asociativa, no autónoma; en una palabra, requiere del recuerdo de la constitutiva vulnerabilidad propia y del mundo que nos rodea.

El olvido de esta condición parece caracterizar la reciente reacción particularista, nacionalista y proteccionista que se yergue en varios países centrales a partir del 2016, con el triunfo de Donald Trump en EE.UU., el Brexit en Reino Unido y la avanzada de los populismos de derecha en varios países de Europa Occidental: el principal déficit de esta nueva derecha proteccionista se vincula con el olvido de la interdependencia.⁶ Lo que ofrecen es un autoengaño, en tanto se apoyan en la ilusión narcisista de la salvación de sí mismos, (dentro del Estado nación). En nuestra opinión no existe la salvación de uno sin la de todos, o bien una reducción y procesamiento de riesgos que solo se realiza en común. El miedo y la reacción particularista, proteccionista y defensiva apuestan a la autopreservación y no a una gestión asociada de los riesgos globales y locales. Sin embargo y como hemos planteando, los problemas a enfrentar, asociados sobre todo a problemas de provisión y conservación de bienes públicos así como a la prevención y el manejo de catástrofes naturales y humanitarias, no pueden ser abordados en solitario ni dentro de las fronteras de un territorio específico.

La evidencia de un *market failure*, como la de un *state failure*, en la gestión de estos procesos no debe anular los esfuerzos hacia una democratización de la globalización. En este sentido, la reacción defensiva recae en un falaz enfrentamiento solitario a los riesgos globales, o bien en el refugio particularista. Esto refleja un desconocimiento de la interdependencia, interconectividad, multicausalidad y complejidad de las crisis y los riesgos que se deben enfrentar. El principal problema del populismo de derecha no es ser políticamente incorrecto y apartarse del buen gusto imperante, sino su individualismo exacerbado.

Ante este escenario global incierto y novedoso, recordamos que si bien la dotación de recursos naturales y energéticos de nuestro subcontinente es incomparable, también lo es la presión a la que están sometidos. Esta deviene en una creciente erosión del suelo, la generalización de monocultivos y la

6. Para ampliar este enfoque sobre la coyuntura actual, ver Pelfini, A. (s.f.). Trump y la ilusión de la desglobalización. En García Delgado, D. y Gradín, A. (Eds.): *Neoliberalismo Tardío, teoría y praxis*. Buenos Aires: FLACSO-Argentina. Documento de trabajo (en prensa).

propagación de cultivos transgénicos dentro del modelo de desarrollo, en verdad de crecimiento, de tipo neoextractivista (Alimonda, 2011) (Gudynas, 2010). En la medida en que el modelo extractivo de acumulación, liderado por burguesías rentísticas orientadas a la exportación de materias primas, apenas se ha alterado en la mayor parte de los países latinoamericanos desde la Colonia a nuestros días, y en tanto la región se inserta desfavorablemente en la división internacional del trabajo, es aún más difícil aquí que en otras regiones iniciar una trayectoria de desarrollo sustentable, que preserve de la rapiña y el cortoplacismo algunos recursos claves para las generaciones venideras. Esto no implica arremeter contra los países centrales, sus inversores y representantes, en consonancia con una interpretación banal y mecanicista de la teoría de la dependencia. Este modelo de acumulación y esta inserción subordinada en el mundo han prosperado tanto tiempo solo porque los sectores dominantes en nuestros países también se han beneficiado, por eso apenas han intentado alterarlo. Lo mismo se pone en juego con la tensión entre élites transformativas (ligadas a los procesos postneoliberales en algunos países del subcontinente en los primeros años de este siglo⁷) y élites reactivas (el *establishment* económico, que pretende seguir reproduciendo las geografías del comercio y el poder neocoloniales⁸) y sus contraataques. De manera análoga, los proyectos más clásicos y exigentes en términos de integración del estilo MERCOSUR o ALBA son privilegiados por las élites transformativas; y los modelos más flexibles y limitados de integración (como la reciente Alianza del Pacífico, o incluso la UNASUR como espacio de coordinación política con una limitada agenda en términos comerciales), de infraestructura y de circulación de personas son los ámbitos ideales para que las élites reactivas canalicen sus tibios esfuerzos de integración regional.⁹

Para responder a la vulnerabilidad propia y de recursos naturales y energéticos, la región enfrenta desafíos no solo internos (agotamiento de recursos, aumento de la demanda de energía, riesgo de catástrofes naturales) sino también del exterior, incluso de la agenda global: honrar compromisos interna-

7. Ver García Delgado, D. & L. Nosetto (Eds.). *El desarrollo en un contexto posneoliberal*, Buenos Aires: Ciccus, 2006; Levitsky, S. Y K. Roberts. (Eds.) (2011). *The Resurgence of the Latin American Left*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.

8. Sobre esta distinción ver Pelfini, A. *Élites transformativas vs. reactivas: la tensión entre élites políticas y económicas en sociedades emergentes en Sudamérica*. En Pelfini A. y G. Fulquet (Eds.) (2015). *Los BRICS en la construcción de la multipolaridad. ¿Reforma o adaptación?*, Buenos Aires: CLACSO, pp. 111-123.

9. Para el caso de Chile existe evidencia contundente en ese sentido ya en la década anterior, ver Fischer, K.(s.f.). *Globalisierung und transnationale Akteursnetzwerke: Big Business, neoliberale Intellektuelle und Zentralbanker*, *Journal für Entwicklungspolitik / Austrian Journal of Development Studies* 26 (4), pp. 42-45. Para Argentina y Brasil no hace falta más que leer cotidianamente los periódicos de mayor circulación.

cionales así como resguardar recursos naturales que en ocasiones son bienes públicos globales. La debilidad de los Estados para preservarlos nos obliga a cooperar y a desarrollar estrategias y crear mecanismos institucionales compartidos, pero también otros contemplados por el Estado nación. La Amazonía, por ejemplo, pertenece formalmente a Brasil, Perú y Ecuador entre otros, pero es uno de los pulmones de la humanidad. Contribuye decisivamente a la provisión de aire limpio, un bien público global. Cada Estado nación, sin embargo, al decidir sobre la explotación de recursos naturales pone en jaque la supervivencia del modo de vida de pueblos originarios, dueños de las tierras con anterioridad, que no tienen alternativas como desplazarse o de reproducir su modo de vida fuera de su entorno natural.¹⁰

Ahora bien, todo proceso de interacción y de aumento de interdependencia supone una cesión de soberanía y poder, sobre todo hacia esferas superiores de decisión, pero también a pares y a ámbitos locales y regionales según el principio de subsidiaridad. Se trata, al fin de cuentas, de una reducción de autonomía que acepta la propia vulnerabilidad constitutiva, y la del entorno. Entendemos necesaria la aplicación de cuatro estrategias:

1) En términos epistemológicos, superar el llamado “nacionalismo metodológico”¹¹, que nos lleva a pensar primero la cuestiones de integración como asuntos que competen a las naciones en tanto entidades completas, y a considerar las cuestiones de energía y medio ambiente como temas de seguridad, según una lógica militar o según el conservacionismo fanático en la utilización de recursos naturales. La asociación entre ciudades, la cooperación científica, los intercambios estudiantiles son algunos de los excelentes ejemplos ofrecidos por la UE, aunque ciertamente requieren de recursos económicos que no abundan en la región, y que de algún modo fueron previamente acumulados y centralizados por alguna

10. Las controversias en torno a la decisión del Presidente Correa en Ecuador de ofrecer concesiones a la explotación petrolífera en la Reserva Yasuní, que había sido anteriormente una iniciativa innovadora en la conservación de un bien público global, son ilustrativas al respecto: Acosta, A., E. Gudynas, E. Martínez & J. Vogel, *Leaving the Oil in the Ground*. (2009). A Political, Economic, and Ecological Initiative in the Ecuadorian Amazon. *Americas Program Policy Report*. Washington, DC: Center for International Policy.

11. El concepto alude a la a veces inconsciente fijación territorial de los actores políticos y de los análisis científicos a los límites del Estado-nación como si las sociedades coincidieran plenamente con las designaciones políticas de los países. Esta es una tradición que se remonta al siglo XIX, con el surgimiento paralelo de las ciencias sociales y de los Estados nacionales en Europa Occidental, basadas en la identificación de sociedades “container” según Ulrich Beck menciona en (2007) *Das kosmopolitische Europa*, Francfort: Suhrkamp, Sobre el tema y también desde América Latina Chernilo, D. (2009). *Nacionalismo y Cosmopolitismo: Ensayos sociológicos*, Santiago: Universidad Diego Portales.

instancia a la que se le cedió previamente alguna soberanía.

2) Asociada al primer punto, otra estrategia es apartarse de la “fijación gubernamental”. Si bien los acuerdos entre Estados representados por presidentes son imprescindibles, no agotan todas las dimensiones de la integración. La sociedad civil, la acción concertada de movimientos sociales y la coordinación de grupos étnicos más allá de las fronteras nacionales son otro motor de la integración. Sin embargo, y como suele quedar desatendido, es esencial recordar que la institucionalización de todo proceso es imprescindible para aumentar la interdependencia. La gobernanza tiene múltiples niveles y excede a la esfera estatal, pero requiere instrumentos regulativos, la sedimentación y estandarización de prácticas, así como mecanismos vinculantes de sanción. Los movimientos reivindicativos suelen olvidar que si bien la protesta y la lucha son momentos imprescindibles, no dejan de ser temporarios y deben derivar en la fase del diálogo e institucionalización.

3) Explorar relaciones con países con los que la asimetría no es tan marcada, en comparación con los países centrales. No sugerimos sustituir los vínculos consolidados, pero sí explorar nuevos derroteros, como los que se abren mediante la cooperación Sur-Sur entre poderes emergentes de rango medio, como India, Sudáfrica o países del Sudeste Asiático.¹² (China es un caso de otra índole).¹³

Valorar la pluralidad de iniciativas en vez de continuar considerándose la versión malograda de Europa en su proceso de integración regional. Ciertamente, la actual coexistencia de iniciativas de integración puede desorientar incluso al lector asiduo de periódicos.¹⁴ No obstante, en países con mercados internos frágiles (en los que grandes sectores de la pobla-

12. Ver Pieterse, J. & Rehbein, B. (Eds.) (2008) *Emerging Powers. Futures* 40 (Número especial), Octubre 2008.

13. Al menos para el caso argentino “la verdadera relación de dependencia ya no descansa en los Estados Unidos (como piensan los antiimperialistas) ni en Venezuela (como argumentan los antipopulistas), sino en China. Y es que China importa de Argentina productos primarios y exporta al país bienes manufacturados... Y, además, la tendencia se profundiza: en los últimos años, China ha multiplicado por cinco sus compras de poroto de soja, pero mantiene estancadas las de aceite y harina, lo que refuerza las presiones primarizadoras sobre la economía local.” Natanson, J. (2009). *La Argentina y el mundo, en la levedad del verano*, *Página 12*, 25 de enero de 2009.

14. Comenzando con el MERCOSUR y el NAFTA para México como los más consolidados y con mayores compromisos, pasando por la, algo más frágil, COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES, y más al norte, el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y la Comunidad del Caribe (CARICOM), se agregan en los últimos años el ALBA (Alternativa Bolivariana para las Américas), instrumento de la política exterior venezolana bajo Hugo Chávez, la UNASUR (Unión de Naciones Sudamericanas) de fuerte perfil político y menos comercial y la Alianza del Pacífico (integra a México, Colombia, Perú y Chile) como un *pendant* neoliberal y librecambista al Mercosur.

ción aun no logran satisfacer sus necesidades básicas), con economías escasamente complementarias y con una presencia de actores económicos extrarregionales determinante, parece una quimera concebir un proceso de integración continuo, progresivo con una lógica unívoca como lo fue y es el de integración europea, más allá de todas sus inevitables fisuras.¹⁵ Una referencia más aleccionadora puede ser, a nuestro juicio, la del Sudeste Asiático¹⁶, con varios países muy dinámicos y de reciente modernización, pero también con un largo pasado colonial; y situados entre dos gigantes cercanos como China y la India. Allí, la ASEAN es el proceso de integración principal, pero en coexistencia con otras iniciativas, algunas acotadas a temas específicos, que no contemplan necesariamente una agenda amplia ni apuntan a una integración profunda como la UE.¹⁷

Para sintetizar, las dificultades para profundizar la integración de América Latina no se deben, en principio, a nuestros supuestos vicios incurables: caudillismo, corrupción, informalidad, incumplimiento de reglas y contratos. Evidentemente, estos factores contribuyen en alguna medida, pero resulta decisiva la debilidad de nuestras economías, que son por añadidura excluyentes, demasiado orientadas al exterior y con un alto componente extranjero en los sectores de mayor productividad. Como alternativa a la perseverancia en la dimensión económica y comercial de la integración, que difícilmente pueda variar pues está anclada en matrices propias de la época colonial, ¿por qué no profundizar la interdependencia ya existente en la provisión de energía y en la dotación de recursos naturales, de las cuales los latinoamericanos tenemos algo que decir en el mundo y motivos para enorgullecernos?

Referencias

Acuña, C (Ed.) (2011). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete

15. En análisis empírico de la construcción e implementación de políticas públicas regionales destaca "su intergerencialidad, su naturaleza discontinua, su perfil horizonte-vertical y su dependencia contextual." Comini, N. & Stola, I. (2016). Políticas Públicas Regionales en América Latina. En Comini, N. & Stola, I. (2016) Políticas Públicas Regionales, Buenos Aires: Eduntref, p. 18.

16. "Particularmente en esta región se ha consolidado la noción de 'regionalismo multipolar', resultante de una red de acuerdos gubernamentales (entre los cuales se destaca la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático) y de un denso tejido de conexiones empresarias. Se trata de un regionalismo de geometría variable y de múltiples velocidades, que brinda ejemplos que puede estimarse que influirán crecientemente en el proceso de integración de Sudamérica". PEÑA, F. (s.f.). ¿La Unasur y el Mercosur pueden complementarse? *Nueva Sociedad* N° 219, p. 53.

17. Rüländ, J. (ed). (2008). *Towards ASEAN's fifth decade: performance, perspectives and lessons for change*, Londres: Routledge.

- de Ministros de la Nación. Proyecto de Modernización del Estado.
- Alimonda, H. (2011). *La naturaleza colonizada. Ecología política y minería en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO-CICCUS.
- Fornillo, B. (2014). ¿A qué llamamos Recursos Naturales Estratégicos? El caso de las baterías de litio en la Argentina (2011-2014), *Revista Estado y Políticas Públicas* Nro. 3, Año 2 (Octubre 2014), pp. 79 a 89.
- Gudynas, E. (2010). La ecología política de la crisis global y los límites del capitalismo benévolo, *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, Nr. 36, Quito, Enero 2010, pp. 53-67.
- Halperin Donghi, T. (1999) *Historia contemporánea de América Latina*, Buenos Aires: Alianza.
- Innerarity, D. & Solana, J. (Eds.). (2011). *La humanidad amenazada: gobernar los riesgos globales*, Barcelona: Paidós.
- Keohane, R. (1996). *Después de la hegemonía*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Macintyre, A. (2001). *Animales racionales y dependientes*, Barcelona: Paidós.
- Mann, M. (2003). Has Globalization Ended the Rise and Rise of the Nation-state. Held, D. & Mc Grew, A. (Eds.). *The Global Transformations Reader*. Cambridge: Polity Press. (pp. 135-146).
- Natanson, J. (2009). La Argentina y el mundo, en la levedad del verano, *Página 12*, 25 de enero de 2009.
- Pelfini, A. & Beling, A. (2012). Argentina: paradojas de un eterno emergente. Pelfini, A. / Fulquet, G. / Beling, A. (Eds.). *La energía de los emergentes. Innovación y cooperación para la promoción de energías renovables en el Sur Global*. Buenos Aires, Argentina: Teseo-FLACSO (pp. 97-122).
- Rüland, J. (ed). (2008). *Towards ASEAN's fifth decade: performance, perspectives and lessons for change*, Londres: Routledge.
- Tokatlian, J. & Russel, R. (2002). De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur. *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 10, núm. 21 Diciembre 2002, (pp. 159-194).