

Integraciones y desintegraciones en curso

Los dilemas del sur de América

La primera década del siglo XXI trajo la ruptura de la hegemonía neoliberal en América del Sur y muchos avances en su integración política y financiera; sin embargo, la llegada de la segunda década parece haber enfriado este proceso. La región está literalmente partida en dos: la Alianza del Pacífico de un lado y la Unasur de otro.

Carlos Alonso Bedoya¹

El canciller Patriota no estaba para juegos. Sabía muy bien lo que iba a decir a las autoridades peruanas durante su visita a Lima a principios de agosto de 2012. Frente a frente a su homólogo peruano, el canciller Roncagliolo, y con la claridad que da ser el responsable de la política exterior del país más poderoso del sub continente, señaló sin empacho que el Brasil entiende perfectamente lo que significa la Alianza del Pacífico: una amenaza para la Unasur.

De nada sirvió que Roncagliolo alegue que en las discusiones de la Alianza, el Perú haya dejado en claro que el negocio allí es netamente comercial y para nada ideológico. Patriota mandó a leer a uno de sus asesores el artículo pertinente del Convenio del Mercosur en el que se señala expresamente que ningún país miembro puede adherirse a otro acuerdo comercial sin la autorización de los demás.

Le estaba recordando al gobierno peruano que el pedido uruguayo de ser observador en la Alianza no procedía, y que se lo iban a recordar también al país oriental. En ese momento, Paraguay aún no había pedido lo mismo.

Era la gota que derramaba el vaso en una historia reciente y bastante penosa entre el gigante sudamericano y su vecino andino. Ya eran casi un recuerdo de mal gusto, los días en que se tenía una alianza sólida con el entonces candidato y hoy mandatario peruano Ollanta Humala. Cuando los programas sociales, la cooperación militar, las centrales hidroeléctricas y el gasoducto en el sur peruano iban a sellar una relación geopolítica que sobrepasaba lo bilateral y parecía potenciar la Unasur y un nuevo regionalismo sudamericano.

Los programas sociales pasaron al Banco Mundial y no al BNDES, la cooperación militar se enfrió y Ollanta eligió los aviones KT1 de Corea descartando los Súper Tucano de Brasil. Las hidroeléctricas quedaron en stand by, y en el tema del gas, más pesaron la española Repsol y la norteamericana Hunt Oil, que las brasileñas Odebretch y Petrobras.

Al mismo tiempo, la Alianza del Pacífico sigue a toda marcha y se da el lujo de seducir a los pequeños del Mercosur. El panorama está despejado. Estados Unidos había vencido a Brasil en la disputa que se armó en cancha peruana tras la victoria de Humala en las elecciones del 2011, que en ese momento formaba parte del eje Brasilia.

Sin duda, el golpe en Honduras, la reafirmación de la Alianza del Pacífico y la caída de Lugo en Paraguay son los tres factores políticos que debilitan la integración regional y le envían el mensaje al Brasil de quien manda todavía en el patio trasero.

¹ Abogado y periodista integrante de la Red Latinoamericana sobre Deuda, Desarrollo y Derechos (Latindadd) y columnista del periódico peruano La Primera.

Con todo y la entrada plena de Venezuela al Mercosur, en lo que muchos llaman la Alianza del Atlántico, lo cierto es que la idea de una América del Sur integrada y con una voz fuerte en un mundo multipolar y en tránsito se va diluyendo.

Con ello también se diluye la respuesta regional con institucionalidad propia a escenarios complejos en los que la crisis de las economías desarrolladas se traslada al sur de América, no solo a través de la contracción de los mercados internacionales, sino de la caída prolongada y sostenida de los términos de intercambio de las materias primas y la consecuente puesta en riesgo de las cuentas fiscales y externas de la región.

Muerte del ALCA

La primera década del siglo trajo cambios sustantivos en la correlación de fuerzas de América del Sur. Tras un periodo de resistencia social que no pudo contener las reformas más duras y radicales del Consenso de Washington, los movimientos del continente empezaron a articularse en el proceso del Foro Social Mundial.

Esa fuerza que desató la influencia más importante que la sociedad organizada y movilizadora ha podido lograr en la región, logró la derrota del ALCA en la Cumbre de las Américas Mar del Plata (2005) y la llegada de gobiernos progresistas que empezaron a introducir condiciones a la inversión extranjera, modificaciones constitucionales para revertir lo que parecía irreversible y en buena cuenta frenar -en algunos países- la exportación de los excedentes de producción. Se inauguraba la era de los presidentes foristas.

Así como la foto de Bill Clinton en 1998 con los presidentes de América del Sur, Centroamérica y México celebrando el inicio de negociaciones del Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA), era el símbolo de un continente totalmente integrado a lo Washington y completamente democrático en los términos que el FMI y el Banco Mundial permitían; la muerte del ALCA, siete años más tarde, indicaban nuevos vientos.

La campaña de cientos de organizaciones sociales, gremios, partidos, iglesias y ONG había encajado con las preocupaciones de los gobiernos brasileño, argentino y venezolano, quienes ya tenían en el poder a Lula, Kirchner y Chávez respectivamente, los mismos que eran recibidos en los foros sociales con entusiasmo.

Unasur a la ofensiva

Como consecuencia de esta lucha social y política -además de acabar con la iniciativa comercial y de protección de inversiones impulsada por Estados Unidos- llegaron más gobiernos de corte progresista como en Bolivia y Ecuador. Eso generó un impulso al proceso de integración.

La señal más clara fue la consolidación de la Unión Sudamericana de Naciones (Unasur) en cumbres como la de Cochabamba (2006) y la Isla Margarita (2007). Y aunque el modelo de organización y estructura que se terminó adoptando es aún limitado respecto a sus objetivos, el avance en lo que respecta a la solución de conflictos es admirable (Intento de golpe en Bolivia, bases militares en Colombia, bombardeo colombiano a las FARC en territorio ecuatoriano, golpe en Paraguay, etc.)

Respuestas mucho más eficaces que las de la OEA y en concordancia con los intereses sudamericanos en ese terreno muestran la importancia de la Unasur.

Asimismo, en su seno se ha logrado establecer el tránsito de personas en Sudamérica solo con documento nacional de identidad. Además de la constitución de los consejos de defensa, social, de salud, etc. y el grupo de trabajo de integración financiera. Es indudable además que la Unasur es el antecedente que impulsó la conformación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac).

Sin embargo, el reto en la Unasur sigue siendo entrar en materia económica y comercial y llegar a un esquema en el que se cede soberanía nacional a un ámbito supranacional. Esto último genera resistencias especialmente en Brasil. Y en lo primero, la Alianza del Pacífico lleva mucha ventaja.

Nueva arquitectura financiera

La victoria contra el ALCA impulsó procesos como los de la constitución del Banco del Sur, que está a punto de entrar en operaciones pues cuenta con la ratificación de cinco (Ecuador, Bolivia, Venezuela, Argentina y Uruguay) de los siete países fundadores (los cinco más Paraguay y Brasil que aun no lo ratifican). A pesar de las contradicciones sobre las visiones del Banco, será de mucha utilidad para financiar proyectos de desarrollo regional, especialmente en un marco en que el prestamista de última instancia como el FMI y la banca de desarrollo neoliberal como el Banco Mundial están con más recursos y nuevas funciones a consecuencia de la crisis de las economías desarrolladas.

Otros instrumentos que junto con el Banco del Sur darían forma a una nueva arquitectura financiera regional son el Fondo de Estabilización Monetaria (Fondo del Sur) y la Unidad Monetaria Sudamericana (UMS). Ambos son claves para dar respuestas a contextos de crisis económica y se vienen discutiendo a nivel de la Unasur a propósito de la creación del Consejo de Económico Financiero en agosto 2011, precisamente en el marco de las respuestas a la crisis económica.

Este consejo reúne a los ministerios de Economía y a las Bancas Centrales. Uno de sus brazos operativos es el Grupo de Trabajo sobre Integración Financiera (GTIF) que en el tema del Fondo del Sur viene analizando si se crea un fondo nuevo o se potencia el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR). Esta segunda opción es apoyada por los gobiernos de Brasil, Colombia, Uruguay y Perú. Por su parte, los gobiernos de Ecuador, Venezuela, Bolivia y Argentina se orientan más por la primera opción.

En lo que se refiere al tema de la unidad monetaria para sacar al dólar y su volatilidad del intercambio intracomercial, el debate en el GTIF es si se fortalece el mecanismo de compensación de la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi) o se va a otro esquema como el del Sistema Único de Compensación Regional (Sucre) que se ha implementado en el ámbito de la Alternativa Bolivariana de las Américas (ALBA).

Otro tema de importancia en el seno del GTIF es el del comercio, el mismo que presenta múltiples tensiones. Por un lado está la Alianza del Pacífico con una lógica de integración vía libre comercio, y por otro, el Mercosur, que tiene una lógica de acuerdo arancelario y se aparta de la idea del libre comercio a la norteamericana. La consolidación de la Alianza del Pacífico soslaya el entendimiento comercial entre Mercosur y los países de la casi moribunda Comunidad Andina de Naciones (CAN).

Resurrección del ALCA

Cuando Perú inicia en 2010 tratativas para firmar un Tratado de Libre Comercio (TLC) con Centroamérica, con el que no tiene mayor intercambio comercial ni inversiones que proteger, todo indicaba que la razón se ubicaba en el campo ideológico. Sin embargo, con la llegada de la Alianza del Pacífico que claro que esta jugada era más bien política. El TLC Perú – Centroamérica era el eslabón que faltaba en la cadena de articulaciones de acuerdos a lo ALCA en los países en lo que Estados Unidos raya la cancha.

Es que la Alianza del Pacífico que reúne a México, Perú, Chile y Colombia es en la práctica la resurrección del ALCA desde Alaska hasta la Patagonia chilena por el lado del Océano Pacífico con sola la excepción de Ecuador. Se trata de la armonización de los TLC que tiene estos países entre sí, con Estados Unidos y con Centroamérica. Y no necesita estar presente Estados Unidos, porque los cuatro de la Alianza tienen un TLC con éste, entre sí, con Centroamérica, y a la vez Estados Unidos con Centroamérica.

La estrategia norteamericana tras la muerte del ALCA en Mar del Plata rindió sus frutos. Avanzaron por el camino bilateral de los TLC y hoy el ALCA es una realidad. Si a esto sumamos la negociación del Acuerdo de Asociación Transpacífico entre Perú, Chile, Estados Unidos, México y Canadá con las economías del Asia Pacífico, bajo el esquema de un TLC más profundo, con lo que ello implica en términos de exportación de excedente productivo, propiedad intelectual y demás temas sensibles y asimetrías, nos encontramos frente a una posible herida de muerte a la integración sudamericana.

FMI reloaded

Uno de los elementos de desintegración regional más fuerte que encontramos, aparte de la estrategia de los TLC bilaterales, ha sido proporcionado por la crisis global. La incorporación de Brasil y Argentina, junto con México en el G20, enfocaron la mirada de los dos primeros hacia el resto del mundo y el papel que juegan en un escenario mucho más amplio que el sudamericano.

Brasil también se introdujo en una lógica más BRIC y ello freno en alguna medida la consolidación de iniciativas como las de la nueva arquitectura financiera regional.

Asimismo, la crisis de legitimidad y de financiamiento que atravesaban las Instituciones Financieras Internacionales como el FMI quedó atrás. El mismo Brasil y otras economías emergentes han hecho aportes millonarios al FMI, además de las nuevas funciones que el G20 le ha delegado en el marco de la crisis.

Parece mentira que hace unos años el Fondo vendía sus reservas de oro para pagar su planilla y que solo tenía créditos en Turquía, por lo que algunos analistas le llamaban el Fondo Turco y pensaban en que se iba a convertir en una gran base de datos mientras agonizaba como en su rol de prestamista mundial.

Hoy el panorama es otro, y el viejo Fondo estará listo para entrar en la región como prestamista de última instancia cuando las papas quemen y las buenas cifras de la macroeconomía se deterioren. Escenario que no puede descartarse. Total hace cuatro años España era un ejemplo de manejo fiscal y macroeconómico responsable y ahora se encuentra sumida en una crisis de proporciones. El FMI está allí promoviendo los recortes presupuestales, los despidos y la muerte de la seguridad social y los derechos.

Sin duda quien más ha sido favorecido con todo el despelote financiero mundial ha sido el Fondo.

Visiones monetarias

Otro factor de desintegración son las políticas monetarias en América del Sur. Los analistas identifican al menos cuatro tipos. Por un lado la peruana, chilena y colombiana que se basa en metas de inflación y restringe la circulación de la masa monetaria. Ello sabemos que acentúa el poder del sector financiero y trae represión salarial.

Otra política es la venezolana y argentina, basada en control de cambio y divisas. Esta opción tiene detrás evitar la fuga de capitales y fomentar la industrialización. Va acompañada de restricciones en las importaciones.

La tercera política monetaria es la ecuatoriana, cuya moneda es el dólar y con ello su dependencia de la Reserva Federal Norteamericana es total. Finalmente está la de Brasil, que utiliza la tasa de referencia para acumular reservas internacionales, lo que lo colocó como la sexta economía del mundo, pero a costa de un crecimiento de la deuda interna de manera alarmante.

Escenario de alerta

La crisis económica de las economías desarrolladas representa una voz de alerta para la integración regional. La hipótesis más responsable es asumir que los problemas fiscales y en cuentas externas que afrontan Europa y Estados Unidos llegarán a América del Sur, Centroamérica y El Caribe posteriormente, pues sus bases productivas son –países más, países menos- bastante precarias y dependientes de la extracción de recursos naturales.

Si bien en la actualidad, no hay déficits fiscales, ni de las cuentas externas en la mayoría de países de la región; esa situación puede cambiar bruscamente en los próximos años, si se apuesta decididamente por los mercados internos, diversificando la producción, y al mismo tiempo construyendo una sólida institucionalidad financiera regional.

La posibilidad de que la crisis se traslade al sur es directamente proporcional a que los precios de las materias primas caigan de manera permanente o prolongada. Para muchos analistas ello no depende de la voluntad de los gobiernos del subcontinente, sino de las decisiones de política monetaria, fiscal y financiera que se adopten en Europa y Estados Unidos.

Basta por ejemplo que las tasas de interés de referencia del norte –cercanas a cero- suban a sus niveles previos al inicio de siglo, para que los precios de las materias primas empiecen a descender, lo que pondría en riesgo la estabilidad macroeconómica regional. Según diversos informes de prensa, la tasa de referencia de la Reserva Federal subirá en el 2015. Es decir, pasado mañana.

Si en ese momento no hay una arquitectura financiera regional operativa que responda con un fondo de estabilización de las balanzas de pago, una banca de desarrollo propia sin condicionamientos de liberalización económica, y un sistema de compensación en monedas locales para aislar las distorsiones del dólar en el comercio intraregional, junto con un grupo de políticas fiscales y de generación de demanda; América Latina nuevamente estará a merced del FMI.

Con eso, habremos retrocedido de manera sustancial respecto de los márgenes de

soberanía ganados por varios países de la región.

Se afectará así los nuevos enfoques maximalistas de integración como los que han dado vida a la Unasur y recientemente a la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac), fruto también de las luchas y victorias de los pueblos en los últimos diez años.