

ENTREVISTA A JOSÉ BOTAFOGO GONÇALVES

Actualmente Presidente del Consejo Curador del Centro Brasileiro de Relaciones Internacionales (CEBRI). Diplomático retirado, ejerció funciones en Moscú, Vaticano, Roma, Santiago, París, Bonn y Milán. Fue Vicepresidente de Relaciones Externas del Banco Mundial en Washington (1985-1987). Ejerció diversos cargos en el Gobierno de Brasil y fue Embajador Especial para Asuntos del MERCOSUR (2001) y Embajador de Brasil en Buenos Aires (2002-2004).



1. Objetivos y motivaciones del proceso de integración

- a) *No cabe duda de que los procesos de integración en la región han dejado varias enseñanzas, positivas unas y negativas otras ¿cuáles destacaría usted como las principales lecciones aprendidas en uno y otro sentido?*

¿Cuál es el balance que puede hacerse de las experiencias de integración regional en los umbrales del siglo XXI? Comencemos por sus aspectos más negativos.

Ausencia de pragmatismo operativo: los textos constitutivos de las instituciones regionales definen generosos objetivos de naturaleza política, pero prestan poca atención a los aspectos pragmáticos de la integración. Todos creían saber adónde querían llegar, pero pocos sabían indicar cómo hacerlo.

Ambiciones políticas poco realistas: en el afán de estimular la unión latinoamericana, entendida como instrumento de defensa ante el accionar de los países desarrollados, se adoptaron normas de aplicación obligatoria a lo largo del tiempo a contrapelo de las diferencias históricas y geográficas existentes entre sus países miembros.

Retórica abstracta: la incapacidad de las instituciones regionales (tipo el Mercado Común del Sur - MERCOSUR y la Comunidad Andina - CAN) para alcanzar los objetivos trazados pasó a considerarse como prueba de falta de seriedad de sus propósitos, de subdesarrollo cultural o de práctica secular de retórica verborrágica tan propia de la tradición jurídica ibérica.

Ausencia de mecanismos de adaptación: el mundo académico, las instituciones internacionales e incluso los gobiernos han prestado poca atención a las causas profundas de los incumplimientos contractuales. En vez de que se conviertan en lecciones pragmáticas importantes indicativas de correcciones de rumbo, se consideran manifestaciones de la falta de "voluntad política".

Abuso de estrategias dilatorias: como consecuencia de lo anterior, los críticos se dividen en dos grupos: quienes proponen un retroceso o abandono de los esquemas integracionistas y quienes proponen su "profundización" reiterando objetivos ya desacreditados o creando nuevos mecanismos auxiliares (parlamentos, bancos, foros regionales superpuestos).

Excesiva importancia conferida a la protección arancelaria: el debate sobre el destino del Arancel Externo Común (AEC) del MERCOSUR constituye un ejemplo paradigmático de la situación recién descrita. En vez de examinar con rigor técnico las causas de la proliferación de perforaciones del AEC (practicadas por todos los miembros del Grupo) que muy probablemente llevaría a concluir que es necesario reducir gradualmente el nivel medio de protección arancelaria del MERCOSUR, el gobierno y el sector privado prefieren especular sobre el fin del AEC y la reanudación de los acuerdos bilaterales celebrados por parte de cada miembro del grupo por separado. Cualquier observador medianamente instruido sabe que la presión sobre los miembros del MERCOSUR, en negociaciones individuales para reducir los aranceles aduaneros, ya sea con Estados Unidos o con la Unión Europea (UE), será mucho más fuerte que en el caso de que los cuatro socios negocien en forma conjunta.

Políticas macroeconómicas nacionalistas o heterodoxas: las crisis coyunturales que afectaron a los países de América Latina en las últimas décadas, asociadas a políticas macroeconómicas equivocadas y dentro de un marco de restricciones productivas generadas por un deficiente programa de inversiones en infraestructura de transporte y energía contribuyeron en gran medida a ampliar la brecha entre los objetivos finales de los acuerdos de integración regional y su instrumentación efectiva.

No obstante, el balance de los resultados alcanzados por los innumerables acuerdos de integración regional vigentes en América Latina y el Caribe también incluye varios aspectos positivos.

Entusiasmo popular por la retórica integracionista: los ideales de la integración, a partir de la segunda mitad de los años ochenta se transformaron en banderas políticas de gran repercusión popular y con apoyo prácticamente unánime de la sociedad civil, de los gobernantes y, aun con cierta reticencia, de los empresarios rurales e industriales.

Aceptación, por primera vez, de la distribución de responsabilidades: el MERCOSUR del lado del Atlántico de América del Sur y la CAN del lado del Pacífico siguen siendo poderosos *drivers* del proceso de integración regional.

Confianza persistente en los mecanismos de profundización: los gobernantes y parlamentarios han oído de sus respectivos electorados que los problemas que enfrentan el MERCOSUR y la CAN sólo se resuelven con más MERCOSUR y más CAN y no con menos.

Recuperación de la autoestima regional: esta defensa, por parte de la sociedad civil, del patrimonio integracionista ya acumulado no puede ser menospreciado por los organismos internacionales de crédito, ni ser vistos como una mera adhesión retórica y académica a los viejos ideales panamericanos.

Desarrollo, en red, de intereses políticos, comerciales y económicos: hay razones muy concretas que explican una adhesión sostenida a los ideales de la integración. Entre ellas, el restablecimiento de la democracia en Brasil y Argentina actuó como disparador de una serie de acuerdos bilaterales que culminó en la negociación del *Tratado de Asunción* de 1991, que creó el MERCOSUR. La adhesión de la denominada "cláusula democrática" por parte del MERCOSUR consolidó su legitimidad frente a la opinión pública ya que se trataba por primera vez de adoptar un antídoto autoaplicable contra cualquier veneno que rompiera con la legalidad democrática. La espectacular expansión del comercio regional, como resultado de una desgravación arancelaria generalizada; poco importa si parte de esa expansión fue causada por una coyuntura internacional favorable ya que una vez creadas las nuevas redes de comercio, ellas ganan vida propia y desarrollan mecanismos de resistencia a las coyunturas desfavorables. El abandono gradual de las políticas macroeconómicas heterodoxas, de gran impacto inmediato, pero no sustentables en el mediano y largo plazo; en particular, la creciente percepción por parte de políticos y gobernantes de que la inflación dentro de un contexto político de libertad democrática, es el mayor enemigo de las victorias electorales. El control de la inflación permitió definir, con mayor claridad, políticas de combate a la pobreza y a la desigualdad social. Por último, la libertad de prensa aumentó la sensibilidad popular a los temas de naturaleza transversal que obligaron a los organismos de desarrollo regional a prestar atención al medio ambiente, la corrupción, la seguridad alimentaria, la sustentabilidad energética, y el cambio climático, entre otros.

- b) *¿Cuáles deberían ser a su juicio las nuevas fuerzas motrices (drivers) del proceso de integración de América Latina y el Caribe en los próximos años? ¿Cómo difieren de las fuerzas motrices que han moldeado históricamente los procesos de la integración regional?*

Durante varios siglos, y a pesar de la distancia económica y física de los grandes mercados consumidores, la región basó su prosperidad en la exportación de las riquezas del suelo o del subsuelo. Algunos países no pudieron o no quisieron garantizar los beneficios de la exportación de materias primas para las generaciones futuras, pero otros lo hicieron mejor. Basta citar dos ejemplos: Argentina y Brasil. Argentina supo combinar la exportación de carnes y cereales con una política interna de apoyo a una clase media urbana con buen nivel de instrucción y bien alimentada que le permitió llegar a ser uno de los cinco países más desarrollados del mundo en las primeras décadas del siglo pasado. Brasil supo utilizar la competitividad internacional de algunos productos (café, cacao y caña de azúcar, entre otros) como recursos financieros para acelerar su proceso de industrialización. Lamentablemente, hasta fines del siglo XIX la economía brasileña era dependiente del trabajo esclavo. Si, por un lado, la industrialización de Brasil fue un éxito, por el otro, acumuló una deuda social gigantesca con una mayoría de población pobre negra o mestiza, mal alimentada y con bajo nivel de instrucción.

Hoy existe evidencia suficiente y razonable para considerar que el *driver* más poderoso en las próximas fases de la integración regional es la definición y puesta en marcha de un firme programa de inversiones en infraestructura (transporte intermodal, energía renovable y no renovable, comunicaciones), con dos objetivos en la mira: el primero es promover la integración nacional junto con la regional; el segundo es alterar radicalmente la logística de transporte para permitir que la producción sudamericana alcance mercados distantes con crecientes ventajas competitivas. Afortunadamente, el BID es pionero en esta área a través del apoyo que le viene brindando a la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA). Lamentablemente, IIRSA no ha recibido la prioridad que merece de parte de sus propios países miembros. La propia sigla es todavía desconocida para la opinión pública continental. Correspondería promover una mayor exposición mediática de IIRSA a

través de seminarios celebrados en determinadas ciudades del continente, organizados por el BID junto con la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Banco de Desarrollo de Brasil (BNDES), el Fondo Financiero para la Cuenca del Plata (FONPLATA) e incluso algún otro organismo de financiamiento de origen extra-regional.

- c) *En varios medios existe frustración y desencanto con el proceso de integración regional que se fundamenta en la considerable distancia entre expectativas y logros ¿qué factores explicativos de esa distancia destacaría usted? Estas visiones ¿son compartidas por amplias capas de la dirigencia o son tan sólo preocupaciones de elites muy reducidas que se ocupan del tema?*

El balance de los resultados alcanzados por los innumerables acuerdos vigentes en materia de integración regional en América Latina y el Caribe parte de la comparación entre los objetivos finales expresados en dichos acuerdos y su grado de implementación al presente. Los resultados varían entre un alcance modesto de las metas perseguidas y el fracaso simple y llano.

En nuestra opinión, las circunstancias históricas y geográficas no han favorecido la integración. No obstante, y a pesar de su modestia en algunos casos, los objetivos ya alcanzados sugieren que las sociedades civiles de los países de la región desean ardientemente alcanzar metas de integración regional, superando los obstáculos históricos y geográficos.

Como conclusión, estimamos que las nuevas circunstancias políticas y económicas derivadas de la consolidación democrática, de la globalización del comercio, de la evolución tecnológica y de las comunicaciones, y de la valorización de los recursos naturales del suelo y del subsuelo han de constituirse como un poderoso estímulo a la integración en los años venideros.

- d) *Las experiencias de la Unión Europea y de Asia indican que los procesos de integración han inducido una convergencia del ingreso por habitante entre los estados miembros ¿podría ser éste un nuevo driver para una región que tiene el indeseable privilegio de ser una de las regiones más inequitativas del mundo, tanto entre países como dentro de ellos? ¿Qué pre-requisitos y compromisos implicaría?*

La contigüidad de los países latinoamericanos, de México a Argentina, induce al observador externo a analizar esta vasta región como si los factores de semejanza entre los países fuesen mucho más marcados que aquellos de diferenciación. Lamentablemente la realidad es muy distinta ya que existen profundas asimetrías entre los países. A lo anterior se suman los problemas de las grandes heterogeneidades dentro de los países. Por ejemplo, la evolución de Brasil no favoreció la integración de las diversas regiones naturales en que se divide el país. El Norte, tras un breve *boom* del caucho natural, permaneció aislado y pobre hasta el día de hoy. El Nordeste sufrió un deterioro económico en la producción de caña de azúcar por su clima semi-árido y se transformó en una inmensa mancha humana de miseria y hambre. El Sudeste prosperó con las ventas al exterior de café, y más recientemente, con las de soja, carne y azúcar. El Centro-Oeste, antes de Brasilia, era una región aislada, que vivía del ganado y un poco de la minería. El Sur agropecuario decayó, pero mantuvo una agricultura razonable de inspiración europea.

Además, la deficiente infraestructura vial y energética entre las diversas regiones de Brasil llevó a que las poblaciones de las regiones atrasadas o más aisladas del Norte y Nordeste vean con escepticismo los beneficios reales del MERCOSUR. Este acuerdo es visto como un esquema de beneficios que funciona entre San Pablo y Buenos Aires. Con frecuencia, empresarios y políticos afirman que el MERCOSUR no basta y que sus regiones necesitan de un MERCONORTE. En otras palabras, Brasil no está aún razonablemente integrado dentro de sus propias fronteras. No es, pues, sorprendente que tenga posiciones ambiguas sobre la

integración regional, la que puede ser vista como una política que profundiza las asimetrías entre el Nordeste y el Sudeste del país. Suponemos que esas percepciones, técnicamente inadecuadas pero políticamente fuertes, también se presentan en otros países de la región.

- e) *Algunos consideran que una nueva racionalidad para la integración en América Latina y el Caribe es propender a una mayor competitividad individual y colectiva en la economía global ¿a través de qué mecanismos y en cuáles ámbitos considera usted que esto sería posible y más provechoso? ¿Cómo aprecia la predisposición de las élites empresariales y políticas en tal sentido?*

Una cosa es criticar las políticas económicas y sociales de la mayoría de los países de la región que, a lo largo de los siglos, los llevó a acumular intolerables desigualdades y otra distinta es intentar ignorar que las riquezas del suelo y del subsuelo, sobre todo a partir del siglo XXI, se convertirán en el principal factor de su progreso y desarrollo.

La aceleración del proceso de globalización mundial, la desnacionalización de las cadenas productivas, el uso creciente e intensivo de tecnologías sofisticadas en la producción agrícola o industrial, el agregado de valor en las cadenas productivas por incorporación de intangibles como propiedad intelectual, marcas y patentes, y las estrategias de mercadeo, son todos factores que invalidan actualmente el axioma "cepalino" de que el mercado internacional de materias primas tiende a sufrir los efectos negativos del deterioro de los términos del intercambio, en oposición a lo que ocurre en el comercio internacional de los productos industriales. En este contexto podemos definir otro poderoso *driver* de la integración regional en los próximos años.

Para el MERCOSUR, así como para la CAN, la abundante disponibilidad de bienes cada vez más escasos en el mundo desarrollado (tierra, sol y agua) será un factor seguro de prosperidad social y económica, si es que dichos recursos son bien aprovechados y apoyados mediante políticas ambientalmente sustentables.

América del Sur tiene la posibilidad de cumplir un papel protagónico a escala mundial en la ejecución de políticas de seguridad alimentaria y energética. La definición de una matriz productiva continental que combine la agricultura no predatoria, el uso racional del agua, el manejo sustentable de los recursos forestales, la utilización de los recursos energéticos renovables, incluido el biocombustible, no es tarea fácil que pueda ser realizada por las organizaciones ambientalistas o por los gobiernos nacionales de manera aislada.

- f) *Otros sugieren que el nuevo driver es político (práctico, no ideológico) y consiste en fundar los procesos de integración en una mayor convergencia de valores, en una profundización de la democracia, en una ampliación de las oportunidades para los más necesitados y en una vigencia efectiva de la ciudadanía de manera progresiva ¿cómo considera que se puede compatibilizar un ideario de este tipo con avances materiales para esos mismos sectores que lo sostengan, refuercen y hagan creíble?*

Desde fines del siglo XIX, la región se ha esforzado para crear instituciones que promuevan la integración de sus países. La historia de los sucesivos fracasos o, en el mejor de los casos, de éxitos muy modestos en relación con los objetivos perseguidos, parece sugerir que no vale la pena persistir en el esfuerzo integracionista. En consecuencia, o se da marcha atrás respecto de ese ideal de integración o se buscan alianzas, sobre todo comerciales, con países de afuera de la región, a modo de compensar la frustración de la integración regional.

Hoy día podemos afirmar que los escépticos así como los defensores de la integración, tienden a usar argumentos economicistas de un lado y político-ideológicos del otro para

fundamentar sus respectivos puntos de vista. Los contrarios a la integración argumentan que el regionalismo económico genera desvíos de comercio que no garantizan un aumento de la competitividad internacional de los productos de la región. Los defensores, con frecuencia, ven en el regionalismo un mecanismo de defensa contra el imperialismo industrial o agrícola de los grandes centros mundiales del poder económico.

En ambos casos, se trabaja con medias verdades o falsas percepciones. No cabe duda de que más comercio es mejor que menos y que el comercio libre es mejor que el regulado. Por otro lado, la concesión de preferencias regionales, los cambios en la escala de producción resultantes, así como la modificación de los marcos regulatorios llevan a la producción regional a ganar firmeza, a reforzar su competitividad y a aumentar la participación en el comercio internacional.

2. El nuevo perfil de la integración

- a) *A pesar del buen desempeño de la región en el último sexenio no se aprecian todavía cambios significativos en las modalidades de inserción de los países en la economía global ¿cuáles sectores o actividades aparecen más promisorios como plataforma de inserción en la economía global? ¿Cuáles son las diferencias actuales y potenciales más relevantes entre subregiones?*

Para examinar la posibilidad de diseñar un nuevo perfil de la integración es necesario separar América del Norte, Centroamérica y el Caribe de América del Sur. Si verificamos lo que pasó en el último sexenio quizás llegaríamos a la conclusión de que algunos países experimentaron cambios más significativos que otros en su inserción en la economía global. México, sin duda, profundizó su inserción en la economía global a través del acuerdo de libre comercio con Canadá y Estados Unidos (TLCAN). Los países centroamericanos y caribeños consolidaron sus mecanismos de integración con miras al mercado de Estados Unidos. En América del Sur el panorama es más variado. En el caso de Brasil, el comercio exterior representa hoy más del 20% de su producto, mientras que 20 años atrás dicha relación no alcanzaba el 10%. A su vez, Chile reforzó sus lazos con Asia y con América del Norte, por medio de una política unilateral de liberalización comercial. De tal manera, para responder a la pregunta de cuáles sectores y actividades aparecen más prometedoras como plataforma de inserción en la economía global, sería necesario realizar estudios desagregados, casi país por país.

- b) *La capacidad de producir alimentos, generar energía y disponer de agua abundante son prácticamente ventajas absolutas de América Latina y el Caribe en el concierto global ¿cómo podría el proceso de integración regional contribuir a poner en valor estos recursos, inducir innovaciones de proceso, de producto y de gestión y apropiarse del máximo posible de los beneficios de su explotación? ¿Cómo evitar la competencia entre países y propender a una mayor cooperación?*

Sin ningún lugar a dudas, el modelo de integración sudamericana en las próximas décadas, estará fuertemente influenciado por las excelentes disponibilidades de agua, tierra, sol, potencial energético y agrícola. La subregión tiene la posibilidad de construir una matriz energética regional y producir alimentos de manera compatible con la sostenibilidad ambiental, es decir, aumentar el uso de las fuentes de energía renovables e incrementar la producción agrícola, sin afectar los bosques tropicales especialmente la Amazonia. El BID puede cumplir un papel destacado en la asistencia técnica, en el campo de las inversiones productivas y de infraestructura para la construcción de esta plataforma regional.

3. La coyuntura mundial ¿oportunidad o restricción?

- a) *La crisis financiera se va globalizando y se avizora un proceso recesivo que se extenderá al menos durante 2009 ¿cómo incidirá esto en el proceso de integración de América Latina y el Caribe? ¿Será un sálvese quien pueda o habrá posibilidades de trabajo conjunto para enfrentar la coyuntura? ¿Será quizás una oportunidad para posicionar a la región de manera diferenciada y dinámica en sus relaciones externas?*

La crisis financiera global puede llevar a que los países de América del Sur cedan a la tentación del "sálvese quien pueda" o de adoptar políticas proteccionistas extremas. La cultura sudamericana es todavía muy nacionalista y amparada en su soberanía. Sin embargo, la actual crisis ofrece una excelente oportunidad para intentar definir un programa de trabajo conjunto para enfrentar la coyuntura y crear, a la vez, nuevas formas de cooperación regional que habiliten a los países para obtener mayor provecho cuando la crisis llegue a su fin y la economía global recupere su dinamismo.

- b) *Otro de los dilemas que deberá enfrentar el proceso de integración en América Latina y el Caribe es si su alcance se restringe a la región o se apunta a una integración hemisférica ¿cree usted que la estructura tripolar que se va consolidando en la economía global sea un incentivo suficiente para progresar sobre los obstáculos a la integración hemisférica? ¿Considera usted que el cambio de administración en Estados Unidos y el reordenamiento posterior a la presente crisis puede constituir una ocasión propicia para una reformulación del ALCA en la dirección de los drivers antes mencionados que permita superar el fracaso de las negociaciones anteriores?*

El alcance del futuro proceso de integración de América Latina y el Caribe no debería restringirse exclusivamente a la región. En el mundo globalizado de hoy, el proceso de integración debe reconocer la posición de la región en el mundo como uno de sus componentes esenciales. Pero ello debe hacerse respetando los condicionantes históricos y geográficos que todavía impactan sobre cada país, reconociendo que los esquemas subregionales (MERCOSUR, CAN, Mercado Común Centroamericano - MCCA, Comunidad del Caribe - CARICOM y TLCAN) continúan siendo válidos y deberían profundizarse, y concluyendo en que las inversiones en infraestructura y conectividad constituyen el medio más rápido y eficaz para posibilitar a los países miembros participar de modo creciente en la economía global.

- c) *La actual crisis está llevando a un replanteamiento del papel de los organismos internacionales en diversos frentes. ¿Cuál considera usted que debiera ser el papel de los organismos internacionales, y en particular del BID, en los procesos de integración regional e inserción global de los países de la región?*

Las instituciones de Bretton Woods ya no pueden ejercer sus funciones como originalmente pensaban porque el mundo cambió. En 1944, Estados Unidos y Reino Unido representaban una porción preponderante del comercio y de las finanzas internacionales. Hoy, en cambio, Brasil, Rusia, India, China (BRIC) tienden a una participación relativamente mayor en el comercio y en las transacciones financieras internacionales.

El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) necesitan no solo revisar sus procedimientos, sino también aumentar los recursos financieros para que su asistencia tenga efectos apreciables sobre la economía de los países. Así, por ejemplo, el volumen total de préstamos que actualmente el Banco Mundial ofrece a sus clientes es cada vez menos relevante.

En el caso de América Latina y el Caribe, el papel del BID tiende a ser más importante que en el pasado y de ninguna manera compite con otros organismos multilaterales de crédito. El papel del BID para el desarrollo de los países de América Latina y el Caribe, así como para la promoción de una mejor inserción en la economía global es insustituible.

