

América Latina ¿Entre la Integración y la Polarización?: Un Falso Dilema¹

**Por el Prof. Roberto Russell*

IV. De homogeneidades y heterogeneidades ¿dónde está el problema?

Es bien sabido que la mayor homogeneidad o cercanía políticas no ayudan necesariamente a la integración regional. Cuesta imaginar un bloque integrado de países –siempre como aquí entiendo a la integración- formado por dictaduras militares. El razonamiento acaso suene como una versión simplificada en extremo del “liberalismo republicano”, pero creo que puede convenirse a priori que los gobiernos militares no son los regímenes políticos más propicios para poner en marcha un proceso de integración regional. Por el contrario, el retorno de varios países del Cono Sur a la democracia en los ochenta fue un factor clave para el impulso y auge de las iniciativas de integración de esos años. La homogeneidad en la democracia también ayudó a la concertación regional que tuvo en esa época su etapa de gloria. Chile, todavía en dictadura, quedó fuera de ese proceso.

Puede aceptarse en trazos gruesos que hay homogeneidades que obstaculizan o favorecen la integración. Sin embargo, también es claro que la simultaneidad de regímenes democráticos con una misma orientación de gobierno no es garantía de avances en ese campo. El ascenso de gobiernos con orientaciones similares en torno a una “agenda de desarrollo” en la década de 2000 no se tradujo en una nueva forma de convergencia que pudiera oxigenar a los alicaídos procesos de integración en América del Sur. En nombre del “nacionalismo” y del desarrollo de las capacidades endógenas, gobiernos que podrían considerarse afines se han resistido a profundizar la liberalización del comercio y a asumir compromisos en otras áreas (Bouzas, da Motta Veiga y Ríos: 332). La cercanía política, para dar otro ejemplo, no ha posibilitado profundizar el Mercosur. A pesar de la proximidad –al menos en los papeles- entre la Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, el gobierno de este último país bajo el mandato de Tabaré Vázquez contempló la opción de firmar un acuerdo preferencial de comercio con los Estados Unidos que, de haberse concretado, hubiera abierto otra herida considerable al Mercosur. Intereses nacionales o gubernamentales, como cabe esperar, han tenido por lo general más peso en las decisiones que las afinidades ideológicas.

Dicho esto, es preciso reconocer que la heterogeneidad política tiende a operar como un factor de dispersión. Puesto de otro modo, si se trata de elegir es mejor ser más homogéneo que heterogéneo para integrarse. No cabe duda que diferencias esencialmente políticas determinaron la decisión de Hugo Chávez de retirar a Venezuela de la CAN en 2006, una medida que contribuyó en mucho a profundizar su crisis. Razones políticas también pueden rastrearse con facilidad en los acuerdos de libre comercio que firmaron los gobiernos de Colombia y Perú con Estados Unidos, dos decisiones que también afectaron seriamente a la CAN, aunque por motivos opuestos a los de Caracas.

Reconocido y aceptado este punto, cabe ahora señalar que otras heterogeneidades, anteriores a la “mayor heterogeneidad” de los 2000, han sido decisivas para poner frenos o frustrar los procesos de integración en América Latina. Me refiero al tamaño de las economías, la estructura productiva, los patrones de comercio exterior, las nuevas asimetrías de poder y de proyección internacional, las crecientes diferencias de intereses, la atenuación de las complementariedades y hasta la diversa situación geográfica². Todos estos factores modelan las estrategias de inserción internacional de los países latinoamericanos y condicionan el peso que cada país le da a la región con el telón de fondo de la globalización y del cambio progresivo del centro de gravitación de la política y economía mundiales.

No es éste el lugar para dar cuenta de estos dos macro-procesos y su papel en el curso de las relaciones intrarregionales. Sí me importa a los fines de este artículo señalar que la globalización económica, por la oportunidades y riesgos que ofrece, influye cada vez más y de manera distinta en la importancia relativa de la región para sus países y, más específicamente, para actores de peso político y económico significativo dentro de cada país. Aparece aquí un evidente aunque ambiguo vínculo entre globalización e integración que es preciso explorar. Por su parte, el proceso de redistribución global del poder también abre puertas para un juego político internacional más diversificado y, con ello, para políticas exteriores diferentes en sus objetivos y prioridades externas que sin duda ejercen un fuerte impacto en los vínculos intrarregionales.

En este marco, al tiempo que algunos se preguntan ¿cómo nos integramos más y mejor –la pregunta clásica- para hacernos más fuertes en un mundo que cambia y frente a los impactos negativos de la globalización? Otros reflexionan ¿en qué medida la integración regional favorece o limita las estrategias nacionales de vinculación con el exterior? La pregunta no tiene porqué plantearse en término excluyentes, pero bastante o mucho de esto hay cuando se la formula

poniendo la mirada en procesos de integración que no han cumplido sus promesas.

Por consiguiente, en lugar del ejercicio otrora dominante de la integración hacia la que se convergería hay casi tantos juegos como países en los que cada uno busca la mejor manera de relacionarse con el mundo. En este tablero, la región puede ser o no una prioridad y cuando lo es, no necesariamente ocupa ese lugar por las mismas razones para los gobiernos. Asimismo, puede serlo en teoría pero no traducirse en la práctica. La Argentina de los Kirchner, por ejemplo, ha levantado como principal bandera de su política exterior el latinoamericanismo y, en particular, la profundización del Mercosur. Sin embargo, su propensión a favor de las políticas defensivas no solo acentuó la “fatiga” del bloque, sino que contribuyó a la baja disposición de Brasilia a aceptar límites externos –en este caso de la Argentina- al manejo autónomo de su política exterior. La integración nunca dejó de ser un objetivo para Brasil aunque fue adquiriendo con el tiempo un peso menor en las prioridades de su política exterior; su rechazo a resignar soberanía y autonomía fue uno de los factores determinantes de la debilidad institucional del Mercosur. Además, como señala Monica Hirst, “...la importancia de las economías sudamericanas como espacio de expansión de la grandes empresas brasileñas y la presencia del Estado como inversor (Petrobrás) y financiador (BNDES) se tornaron más importantes para los intereses materiales y estratégicos del país que el proceso de integración regional, especialmente el Mercosur” (Hirst,:257). Por su parte, Colombia, Chile, México y Perú han seguido apoyando al regionalismo abierto como un complemento a sus tratados de libre comercio con el mundo mientras que la Venezuela de Chávez y algunos de sus gobiernos aliados en el ALBA proclaman un regionalismo que retoma las banderas de la unión latinoamericana en clave antiimperialista y anticapitalista., en claro contraste con el de los países mencionados.

América Latina: una “unión fragmentaria”

Estamos frente a una dinámica compleja que alienta la fragmentación antes que la polarización. Esta última remite a la idea de proyectos enfrentados mientras que la fragmentación refiere un proceso de partes de un todo que se quiebran o fracturan o actúan en soledad. Si se va muy a fondo en el análisis, la misma idea de fragmentación también podría cuestionarse, dado que lo que se separa debió haber estado antes unido a un todo. Sin embargo, la noción sigue siendo útil porque ayuda a contrastar la situación actual con las de otros momentos, sin duda mejores, de la vida de los procesos de integración subregional e incluso con las aspiraciones que le dieron sustento. Sin

embargo, solo vale a estos fines, no si se la usa para caracterizar el estado de las relaciones intrarregionales o para marcar su rasgo predominante. Otros procesos juegan a favor de la unión de partes en la región. Aquí está quizás la mayor paradoja de América Latina.

Recientemente, una Cámara de la justicia civil en la Argentina confirmó un fallo de divorcio en primera instancia por causas que constituyeron en la pareja “una unión fragmentaria que se sostuvo en un equilibrio precario, de no reciprocidad y no entendimiento que se dio no solo en los últimos años, sino que persistió con la calificación de habitualidad”. (<http://www.diariouno.com.ar>. 2010) Más que las circunstancias atendidas por los jueces, que remiten a conductas frecuentemente citadas para dar cuenta de la integración realmente existente en América Latina, lo que me atrajo del fallo es la idea de “unión fragmentaria”; me parece una expresión feliz para describir la actual condición de América Latina como una región todavía débilmente vertebrada en la que intervienen poderosas fuerzas de unión y de separación. En efecto, la integración tropieza o retrocede pero la región o partes de ella se hacen más interdependientes, poco a poco se avanza en la vinculación física, las relaciones entre las fuerzas armadas de muchos países alcanzan niveles de cooperación inéditos y sorprendentes, las sociedades encuentran formas más intensas de contacto a través de las fronteras y aumenta, por consiguiente, el espacio de los intereses comunes y el conocimiento mutuo. También crecen, sin y aun con mala integración, el comercio y las inversiones entre los países, especialmente entre los más cercanos mostrando la importancia de las fronteras compartidas en la densidad de las relaciones económicas. La geografía sigue pesando en la inserción internacional de sus países, determina prioridades y opera a un tiempo como un factor de unión y de desunión regional. La democracia es desapareja y en ciertos casos hasta incierta, pero constituye el sustento de nuevos modos de cooperación y concertación entre los países. También un dique para que la sangre no llegue al río, en una región en la que existe una larga tradición de mediación y resolución de conflictos y un arraigado “consenso normativo” para la solución pacífica de las controversias interestatales en lugar del uso de la fuerza.

En la segunda cita que hago al inicio del texto, Carlos Franz nos habla de una América Latina “más literaria que literal” porque pone a la región bajo el tamiz de la unión o la dispersión, la contrasta con los anhelos fallidos de fundirse en un proyecto mayor y de actuar con una sola voz. Opone, como suele hacerse, aspiraciones de integración con un realidad que se niega a coincidir con ellas. Se trata de una literalidad ansiada que siempre termina, por excesiva, en frustración.

Fuera del terreno de la literatura, y a fin de entender el sentido propio de la idea política de América Latina, es conveniente trazar una raya entre la literalidad figurada y la literalidad verdadera de la región, esto es, la que expresa su circunstancia en esta hora. América Latina, como dije, es una región fragmentaria, un continente lleno de contradicciones que ofrece muchas lecturas. Uso el adjetivo fragmentario en el doble sentido de “compuesto de partes o fragmentos” y de cosa “inacabada, incompleta”. La región no se integró, tal como se pensaba hace unos años atrás, pero tampoco se polarizó. Fragmentos de unidad que surcan las fronteras de los países muestran que el proceso de regionalización tiene muchas caras y que está vivo. Múltiples actores estatales y privados contribuyen día a día a darle fluidez y van vertebrando un conjunto fenomenal de nuevos vínculos. No es el ALCA, ni el sueño bolivariano, ni un remedo de la Unión Europea. Mucho más modesto en sus alcances y menos perceptible, este proceso de regionalización seguirá, al igual que la globalización, una marcha ascendente. Seguramente no unirá a toda la región, pero si hará más fuertes las relaciones entre algunos países o dentro de subregiones. Me mostré al principio reactivo a los análisis agregados de América Latina y a los que cotejan su rumbo sobre la base de otras experiencias porque no llegan demasiado lejos, además se repiten y resultan aburridos. Mucho más rico y útil es meterse en los multiformes vericuetos de las relaciones entre países o grupos de países, incluso en niveles subnacionales. En estos territorios, más específicos y movidos, están algunas de las principales claves para descifrar la textura que dará forma a las relaciones intrarregionales en los próximos años.

** Ph.D. en Relaciones Internacionales,
The Paul Nitze School of Advanced International Studies (SAIS), The
Johns Hopkins University
Director de la Maestría en Estudios Internacionales, Universidad
Torcuato Di Tella
Presidente de la fundación Grupo Vidanta*

1. El presente artículo es una versión reducida de un trabajo preparado para el German Institute for International and Security Affairs

2. Las diferencias en el tamaño de las economías o en la estructura productiva son factores siempre presentes en toda unión aduanera y no tienen que convertirse necesariamente en una valla infranqueable para constituirla, como lo muestra la historia de la Unión Europea y la Unión Aduanera Sudafricana (SACU). Sí lo han sido hasta aquí, por la falta de mecanismos de trade offs que generen incentivos para una relación de cooperación estable, en el caso del Mercosur. Por caminos algo distintos, el resultado de la CAN ha sido el mismo (Bouzas, da Mota Veiga y Ríos, 324).

Bibliografía

Bouzas, Roberto; da Motta Veiga, Pedro y Ríos, Sandra (2008): “Crisis y perspectivas de la integración en América del Sur.” En Lagos, Ricardo (compilador) (2008): América Latina ¿integración o fragmentación? Buenos Aires: Editorial Edhasa.

Castañeda, Jorge (2006): “Latin America’s Left Turn.” En Foreign Affairs, Vol: 85, No. 3 (May - Jun., 2006).

Franz, Carlos (2010): “Doscientos años de soledad.” En La Nación, 27 de mayo.

Hirst, Monica (2008): “La política sudamericana de Brasil: entre el peso de las asimetrías y la incidencia de nuevas coyunturas.” En Escenarios Políticos en América Latina: cuadernos de gobernabilidad democrática 2: Trabajos del Observatorio Regional / coordinado por Fernando Calderón, Primera Edición. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Peña, Felix: “¿Una nueva etapa del Mercosur?: Horizontes abiertos tras la Cumbre de San Juan.” Disponible en: [http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&numero=informes/2010-08-horizontes-abiertos-cumbre-san-juan.](http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&numero=informes/2010-08-horizontes-abiertos-cumbre-san-juan)

Ramos, Jorge Abelardo (1957): Revolución y contrarrevolución en la Argentina. Las masas en nuestra historia. Buenos Aires: Editorial Amerindia.

Romero, Carlos A. (2009): “Venezuela y Cuba. Una seguridad diferente.” Disponible en: <http://nuevomundo.revues.org/55550>

Wendt, Alexander (1999): Social Theory of International Politics. Cambridge: Cambridge University Press.