

■ PROSUR: LAS BASES DE CHILE PARA LA INFLUENCIA REGIONAL

POR SANTIAGO YARCHO COSCARELLI *

I. INTRODUCCIÓN

Los caminos de la integración regional son múltiples, divergentes y, en ocasiones, contradictorios. Especialmente en zonas como América Latina, donde la geografía del Sur global se identifica con la periferia económica y, en general, con la conformación de estados – actores que se insertan en la lógica del poder global en calidad de subalternos, lo cual a su vez convierte a la integración en una necesidad política en procura de mayores márgenes de autonomía.

Dicha necesidad se ha materializado en procesos de por sí complejos y multidisciplinarios que se han ido acumulando y solapando los unos con los otros, generando áreas de competencia encontradas y disposiciones contradictorias, así como períodos de estagnación y auge tanto en los propios organismos como en las voluntades políticas que en definitiva se encargan de impulsarlos.

América Latina atravesó en los primeros años del siglo XXI una época donde el sentido integracionista fue predominante al interior de la región: en materia de política exterior, la integración con sentido regionalista fue prioridad en función de diversos intereses acumulados que dieron luz a organizaciones como el ALBA – TCP (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América) y UNASUR (Unión de Naciones Sudamericanas). Éste último en particular, como foro de coordinación política demostró una flexibilidad suficiente para terciar con éxito en conflictos regionales, eludiendo instancias de mediación percibidas como ajenas al momento político, tales como la intermediación de instituciones como la OEA (Organización de Estados Americanos), al tiempo que permitió un grado de coordinación en materia de salud (Instituto Sudamericano de Gobierno en Salud), así como en un área sensible a los intereses de Estados Unidos en su “patio trasero”: la seguridad, con la creación del Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa y el Consejo de Defensa Suramericano.

Sin embargo, UNASUR no estuvo destinado a durar. El desgaste de los procesos políticos cuyos personajes fueron los principales impulsores del organismo fue decantando en su salida del poder por diversos medios, a la vez que sus reemplazos provinieron de un signo radicalmente opuesto. Si bien persistieron ciertos gobiernos de la corriente anterior, el cambio alcanzó, y con particular intensidad al eje Brasil – Argentina con la llegada al poder de Jair Bolsonaro y Mauricio Macri.

El giro neoliberal – conservador a nivel local a su vez ocasionó un escenario propicio para un nuevo sentido en la integración regional donde pasarían al frente los participantes de la Alianza del Pacífico: estados que sin confrontar directamente, permanecieron al margen de la corriente progresista, alternando entre gobiernos de centro y derecha sobre el consenso de la economía de mercado y la apertura comercial irrestricta.

Específicamente dos de ellos, Chile y Colombia serían los impulsores del autodenominado “sucesor” de UNASUR: PROSUR, Foro para el Progreso de América del Sur. Resulta interesante analizar el caso de Chile, habida cuenta de la evolución desde su anterior rol de actor independiente (no confrontativo) en el proceso integracionista, donde si bien no permaneció al margen, privilegió el ámbito de la inserción alternativa y la

*Abogado (Universidad Nacional de La Plata). Maestrando en Relaciones Internacionales (Instituto de Relaciones Internacionales – UNLP). Investigador del Grupo de Jóvenes Investigadores (IRI – UNLP). Correo electrónico: santiagoyarcho@gmail.com

profundización de los vínculos transpacíficos, hasta el papel que desempeñaría en PROSUR como articulador del consenso regional a mayor escala.

La intención del presente trabajo no es analizar en profundidad el discurrir y funcionamiento del nuevo organismo, en el cual las pocas expectativas depositadas se han verificado en la realidad con la falta de iniciativa ante problemáticas regionales como la nula mediación en conflictos (tales como los hechos acaecidos en Bolivia a partir de las denuncias de fraude electoral que darían lugar a la salida de Evo Morales, donde el único organismo interviniente fue la OEA), así como ante la pandemia ocasionada por el Covid – 19, frente a la cual no se han logrado instancias de coordinación regional que se traduzcan en acciones materiales de peso. La propuesta es analizar los hechos que propiciaron el abandono de UNASUR y la fundación de PROSUR en base a la crisis y el viraje ideológico en los antiguos impulsores de la integración, así como, a partir de conceptos de la teoría constructivista, la jerarquización del “modelo chileno” como eje y bases de un nuevo paradigma integracionista.

II. LA CRISIS DEL EJE PROGRESISTA

El paso de Chile de actor independiente a coordinador regional tiene como presupuesto la crisis de la narrativa progresista que habilitó el encuentro en torno a la integración de sentido regionalista – desarrollista promovida durante el período anterior, con énfasis en la independencia frente a los Estados Unidos como potencia única, con la OEA como su ámbito de influencia preponderante. Como se ha mencionado anteriormente, la potencia de las iniciativas regionales de este período se vio beneficiada por la coincidencia en la voluntad política de los dos actores de mayor peso regional: Brasil y Argentina.

Para Brasil, durante el auge de los emergentes a partir de la crisis mundial de 2008, la integración implicaba un paso decisivo hacia el status de Potencia Regional, consolidando de esta manera la influencia en la región como colofón de décadas de cuidadoso trabajo diplomático, combinado con la expansión de sus capacidades nacionales; al mismo tiempo, encontraba receptividad en Argentina, jalónada por la expansión económica proveída por el contexto global favorable a la exportación de productos primarios y deseosa de profundizar relaciones que permitieran la conformación de economías de escala y un desarrollo industrial que permitiera superar las condiciones de restricción externa que cíclicamente detuvieron los períodos de desarrollo regional. Para ambos países, la integración regional era un paso necesario para generar mayores márgenes de autonomía que les permitieran alcanzar sus objetivos en el plano internacional.

Pero no solo de intereses materiales ni de los dos estados principales se nutrió este período. Se trató de un momento de franca sintonía político – ideológica, extendida a gran parte de los gobiernos de corte progresista y sesgo centro – izquierdista, incluidos Bolivia, Ecuador, Venezuela y Uruguay. El papel de Venezuela es crucial, tanto en esta etapa como en la subsiguiente, siendo uno de los estados más pujantes por la integración, en procura de la estabilidad del proyecto de la “revolución bolivariana” autónomo – secesionista calificada en términos de Juan Carlos Puig, junto a la autonomía heterodoxa propuesta por Brasil y Argentina, tomando a Estados Unidos como “Repartidor Supremo” (Puig, 1980, p.145, como se citó en Simonoff, 2014). Para sus detractores, el marcado carácter de izquierda de la Venezuela chavista sería en adelante elemento de impugnación tanto de los regímenes del Partido de los Trabajadores (PT) y el Frente Para la Victoria (FPV) en Brasil y Argentina como de las propias iniciativas regionales aquí identificadas.

Por último, estos procesos encontraron a su favor un elemento crucial de la autonomía en términos de Jaguaribe (1973, como se citó en Simonoff, 2014): un contexto de permisividad internacional que les resultó propicio, caracterizado por la disminución en el ejercicio de las capacidades de coacción norteamericanas en el ámbito regional, mucho más enfocado temporalmente en Medio Oriente y Asia Pacífico a partir del proyecto del Nuevo Siglo Americano y la administración Bush al mando de la Casa Blanca.

Establecidos así los pilares del proyecto autonómico basal de la integración previa a la existencia de PROSUR, es momento de analizar su crisis como narrativa hegemónica regional, lo cual a su vez habilitaría el paso al frente de Chile y Colombia, fenómenos que, como se verá en lo inmediato, se encuentran estrechamente relacionados.

Tanto Brasil como Argentina se enfrentaron al desgaste de los proyectos políticos que habían instrumentado la política exterior integracionista, a la vez que fueron reemplazados por opciones radicalmente opuestas. El caso de Brasil es aún más significativo dado su rol de potencia emergente y que, en gran parte, las iniciativas del período anterior respondieron a su necesidad de consagrarse en forma definitiva como potencia regional. El viraje, crisis económica y política de por medio, no pudo ser más extremo: si bien comenzado por el interinato de Michel Témer, a la postre Jair Bolsonaro y su canciller Ernesto Araújo terminarían por reemplazar decididamente la política exterior del PT con el alineamiento incondicional con Estados Unidos y el “mundo occidental”. Esto, en otras palabras, representó la abdicación de Brasil de su rol preponderante como interlocutor válido de la región y significó una vuelta de los Estados Unidos a través de la OEA a la influencia directa sobre Sudamérica.

El consenso en torno a UNASUR se resquebrajó y terminó por vaciar: Brasil, Argentina, Colombia, Paraguay, Chile y Perú, seguidos por Ecuador y Uruguay se retiraron del organismo denunciando su presunto contenido ideológico, y proponiendo un regreso al escenario internacional sin perspectiva regional, una inserción global de puertas abiertas donde la prioridad pasaron a ser las relaciones comerciales y la “apertura al mundo” en contraposición con el período anterior, calificado como una tendencia aislacionista e hiperideologizada. A esta nueva visión contribuyó el devenir crítico de la “revolución bolivariana”, sumida en la crisis económica, política y humanitaria que ocasionó la diáspora de refugiados venezolanos por todo el continente.

III. EL OASIS

La configuración propuesta por el recambio gubernamental contribuyó a establecer un nuevo consenso sudamericano, definido en dos instancias principales. En primer lugar, por la intención explícita de insertar a la región en el esquema más amplio del multilateralismo globalizado con especial énfasis en la negociación de acuerdos comerciales que garantizaran el acceso a mercados de los productos locales a cambio de inversión productiva y radicación de empresas transnacionales; en segundo lugar, por el rechazo y aislamiento del régimen venezolano, en la medida que se profundizó su persistente anomia política que al día de hoy persiste, estableciendo dos presidentes diferentes de acuerdo a cada facción y virtualmente paralyzando cualquier insinuación de diálogo institucional que permitiera superar el descalabro económico y social.

En este estado de situación en primera instancia se conforma el “Grupo de Lima”, en franca oposición a la dirección de la “revolución bolivariana”. Mientras Venezuela constituye en este momento la narrativa del fracaso, el éxito se personifica en otro estado: Chile.

En la génesis de PROSUR se encuentran dos países: Chile y Colombia. Si bien ambos son parte de la Alianza del Pacífico y, pasan a impulsar al “sucesor de UNASUR”, a los propósitos de este ensayo el foco está puesto en Chile en la medida que se analiza la potencia discursiva de un “modelo” de estado, el cual, a diferencia de Colombia, contaba en su momento con la paz social extendida en el tiempo como un inestimable activo, fruto de la configuración institucional de la democracia como “jaula de hierro” (Moulián, 1997).

Para dar el salto hacia el rol de coordinador regional, Chile aparece ante la comunidad sudamericana como un ejemplo a seguir, en palabras del presidente Sebastián Piñera “un oasis de estabilidad dentro de

BOLETIN DEL DEPARTAMENTO DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

una América Latina convulsionada” (2019); en consonancia, la admiración de los nuevos dirigentes de Argentina y Brasil fue desde el primer momento explícita. A los fines de observar cómo se traduce ésta simpatía en la evolución de Chile, es necesario precisar algunos conceptos teóricos.

De acuerdo a la teoría social constructivista, “son los significados colectivos los que conforman las estructuras que organizan nuestras acciones” (Wendt, 2005). A la hora de analizar la interacción entre los estados como actores del sistema global, el autor encuentra que no es suficiente con analizar la mera distribución de las capacidades nacionales (“posición estructural”) de un estado para predecir cuál será su posicionamiento y sus relaciones con otros estados, sino que esto depende de variables subjetivas. La distribución del poder (“duro”):

Puede que afecte siempre a los cálculos de los estados, pero la manera en la que lo hace depende de las interpretaciones y de las expectativas intersubjetivas, y depende también de la “distribución del conocimiento” que da forma a sus concepciones de sí mismo y del otro”. (Wendt, 2005) Es decir, los estados construyen su inserción global a partir de la conformación de una identidad, un rol en el mundo, mediante su participación en una esfera de significados colectivos, construidos socialmente. Este proceso equivale a la formación de una cosmovisión donde el estado se define a sí mismo (identidad) y sobre esta base precisa cuáles son sus propios intereses, que no están dados necesariamente por un cálculo racional de maximización de beneficios como señala la teoría realista, sino por su visión del mundo y el papel que dentro de ésta, él y los demás actores desempeñan:

Las identidades son las bases de los intereses. Los actores no tienen una “agenda” de intereses que transportan consigo independientemente del contexto social en el que estén; lo que ocurre es que los actores definen sus intereses dentro del mismo proceso en el que se definen las situaciones”. (Wendt, 2005)

En el caso de Chile, siguiendo la teoría del constructivismo, hallamos dos componentes “identitarios” que es preciso desarrollar, en tanto se trata de dos esferas que construyen dialécticamente el rol del estado en la región que pasa de ser actor subalterno/articulador de un modelo alternativo de integración a principal coordinador. Como se ha visto, esta transformación implica una redefinición de intereses, necesariamente hecha en base a una conformación identitaria que conjuga ciertas significaciones que hacen inteligibles a estos objetivos, y esta identidad está construida intersubjetivamente con el resto de los actores intervinientes en el plano, en este caso, regional.

Uno de los principales componentes de esta identidad es el éxito. Ante las cíclicas crisis económicas argentinas presa de la dinámica recurrente del “stop & go” y la prolongada crisis brasileña económica y política que habilitó el proceso de destitución contra Dilma Rousseff, el modelo chileno se presentó a sí mismo como el único camino posible. La conformación del “mito chileno” no es una casualidad sino que es producto de una cuidadosa proyección de la propia imagen que viene de larga data:

En la fase de los gobiernos post-autoritarios se ha cultivado un cuidadoso marketing del éxito económico. En la construcción del mito del Chile Actual ésta ha sido la dimensión más elaborada desde el punto de vista estratégico.

Las operaciones ideadas fueron diversas: a) una planificada agenda de viajes presidenciales, con seleccionados séquitos de empresarios y a veces de dirigentes sindicales, con parlamentarios de todas las tendencias que «ponían en escena» ante los ojos acuciosos de los inversionistas extranjeros, la solidez del «consenso», la fortaleza de la unidad nacional en pos de la «modernización», b) múltiples contactos de los ministros económicos con empresarios internacionales, con altos funcionarios económicos de Japón, EE.UU. y la Unión Europea, con directivos del FMI y del Banco Mundial, coronadas casi siempre con laudatorias declaraciones sobre la ejemplaridad de Chile, e) la planificada participación de Chile en las grandes ferias internacionales, estrategia en la cual punto álgido fue el gran pabellón montado en Sevilla y d) una cuidadosa

campaña publicitaria, indirecta o directamente inducida, cuyo tema ha sido «Chile modelo». (Moulián, 1997, p. 98)

El otro elemento a tener en cuenta es la jerarquización del modelo chileno ocasionado por el viraje liberal – conservador de la región, es decir, al Chile exitoso se le agrega el Chile modelo, faro para el resto de los países de la región. Prueba de esta posición asignada por los demás actores son las palabras Mauricio Macri:

Desde hace muchos años siempre pongo el ejemplo de Chile y creo que hoy más que nunca los argentinos deberíamos tenerlo en cuenta para darnos cuenta que el camino hacia el futuro no es el de la confrontación y la pelea permanente. (2008).

En el caso de Jair Bolsonaro, la reivindicación llegaría incluso a la dictadura de Pinochet, la cual a la postre desembocaría en la democracia chilena moderna.

Así tenemos planteados los dos elementos principales que habilitaron la re – definición de Chile en el contexto regional:

El grado de compromiso con cada una de las identidades particulares y la relevancia de cada una de ellas varía, pero cada identidad es una definición inherentemente social del actor basada en las teorías que los actores mantienen colectivamente sobre ellos mismos, y cada uno sobre los demás que constituyen la estructura del mundo social. (Wendt, 2005. p. 8)

La significación otorgada a su democracia por el resto de los actores regionales al modelo chileno muta significativamente a partir del viraje ideológico, transformando la estructura hasta entonces definida. En este contexto, las fortalezas del modelo chileno de democracia de mercado, con estabilidad política y alternancia entre partidos de centro sobre el sustrato de una política económica indiscutible, de corte liberal y aperturista, con tratados de libre comercio con varias potencias mundiales, se presentó en este momento como un atractivo objetivo a lograr para los nuevos gobiernos de Argentina y Brasil, lo cual jerarquizó tanto el modelo político como el rol ocupado por Chile dentro de la región, de lo cual la articulación de PROSUR es el corolario.

VI. CONCLUSIÓN

Como es posible observar a partir de su devenir, no obstante ser planteado como un foro de integración política a – ideológica (como si tal cosa fuera posible), PROSUR enfrentó muchos más desafíos de los que hubiera podido estar preparado. Fundado sobre la base de una narrativa integracionista pretendidamente técnica de inspiración neoliberal, la propuesta reposa sobre el consenso de los participantes en torno a la ejemplaridad de un determinado modelo político, pero cuyas fisuras comenzaron a aflorar durante el año 2019. Éstas no son ni más ni menos que las limitaciones de la democracia como “jaula de hierro” que alertaba Tomás Moulián:

En el Chile Actual la política se ve enfrentada a una doble restricción que la asfixia y que conspira contra ella. La primera restricción es la ausencia de espacio cultural para ideologías transformadoras, sometidas a la estigmatización de lo irracional que han sido incapaces de sobrepasar. La segunda es la voluntad tecnificadora que emana del neoliberalismo hegemónico y que aleja lo político tanto de los representantes como del ciudadano común, a menos que se trate de asuntos de índole local donde no se ponen en discusión los fines esencializados. (Moulián, 1997. p. 60)

Los aumentos al precio del transporte fueron la chispa que encendió una formidable movilización popular de descontento al interior del propio estado modelo, un movimiento que terminó por torcer el brazo de la élite política quien no tuvo más opción que aceptar la necesidad de la reforma constitucional. Semejante disrupción nacional funciona como una alerta sobre la potencialidad de un foro de coordinación articulado a

su imagen y semejanza. Al mismo tiempo, mientras la corriente liberal hace pie en el Mercosur a partir de la mayoría a su interior lograda con el viraje político de Uruguay, la crisis del Covid – 19 pone en contexto lo trágico del vaciamiento de UNASUR bajo el pretexto de su contenido ideológico, habiéndose podido mitigar los devastadores efectos del virus sirviéndose de las instancias técnicas allí previstas y las instancias de coordinación alcanzadas. Si hay algo que devela la pandemia, es que los desafíos globales están y estarán a la orden del día: el desafío de alcanzar una integración eficaz sobre bases duraderas, sigue vigente.

REFERENCIAS

La Nación (13 de junio de 2008). Macri elogió a Chile por su modelo. <https://www.lanacion.com.ar/politica/macri-elogia-a-chile-por-su-modelo-nid1021213/>

Cooperativa.cl (9 de octubre de 2019). Presidente Piñera: Chile es un verdadero oasis en una América Latina convulsionada. <https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/presidente-pinera/presidente-pinera-chile-es-un-verdadero-oasis-en-una-america-latina/2019-10-09/063956.html>

Bibliografía

Moulian, T. (1997). *Anatomía de un Mito*. ARCIS Universidad.

Simonoff, A. (2014). Las Expresiones Autonómicas Del Cono Sur. *Cadernos Prolam/USP*, 13 (25), 13–27.

Wendt, A. (2005). La anarquía es lo que los estados hacen de ella.: La construcción social de la política de poder. *Relaciones Internacionales: Revista Académica Cuatrimestral de Publicación Electrónica*, 1, 3–47.