
Integración o Fragmentación en América del Sur: Reflexiones en torno al presidencialismo y al rol de los intereses nacionales

Mariel Zani Begoña¹

América del Sur parece atrapada en la dicotomía integración-fragmentación. En una región con creciente inestabilidad política que origina profundos cambios en la dirección de la Política Exterior, el sueño de integración anhelado por Bolívar y tantos otros parece estar lejos de concretarse, al menos en un futuro cercano.

Ha habido a lo largo de las décadas numerosos intentos por conformar instituciones que motoricen la integración. Y es que el subcontinente sudamericano tiene la particularidad de combinar distintos procesos de integración: algunos paralizados (por ejemplo UNASUR) y otros vigentes -sin dudas el más exitoso ha sido el Mercosur (Schvarzer, 2001)-, que cobrarán mayor o menor fuerza de acuerdo al deseo político del gobierno de turno puesto que, en nuestros países de naturaleza marcadamente presidencialista y con fuertes tendencias al personalismo, los presidentes y la diplomacia presidencial han jugado y juegan un rol clave en motorizar o ralentizar procesos de integración.

De esto se deriva otra de las dificultades de la integración latinoamericana y es que, como lo plantea Kacowicz (2008) el contexto económico y el desempeño en la economía “realmente forja y hasta determina las relaciones internacionales de América Latina” (Kacowicz, 2008, p 117) y como la región se inserta en el mundo.

Una inserción internacional que dista de ser coherente, sistemática y unificada en donde predominan y conviven diferentes modelos de inserción que, como dijimos, son reactivados o dejados de lado según el gobierno de turno, donde se mezclan las cuestiones ideológicas con el diseño de la Política Exterior.

Así, los países de la región ignoran uno de los preceptos centrales de la autonomía (Puig, 1986) como el objetivo final de una Política Exterior y como una respuesta flexible, es decir desideologizada y no dogmatizada, al Sistema Internacional en el cual América Latina se inserta en condición de dependiente.

Un momento que encendió los ánimos de los más optimistas fue la IV Cumbre de las Américas celebrada en la ciudad de Mar del Plata cuando, en el año 2005, los presidentes de Sudamérica le dijeron No al ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas). Parecía que emergería una nueva manera de pensar la región y el lugar que ésta ocuparía en el mundo. La región que había sido duramente golpeada por la adopción de políticas neoliberales, planteaba una nueva “alternativa para las Américas”, como se llamó el documento presentado en la I Cumbre de los Pueblos en 1998 en Santiago de Chile.

Esta negativa de los primeros mandatarios de la región a formar parte del Área de Libre Comercio de las Américas, coincide con lo que Miryam Colacrai (2006) señala cómo la autopercepción existente de algunos países de la región, principalmente Argentina y Brasil, de “poseer capacidades relativas para enfrentar la hegemonía estadounidense” (Briceño & Simonoff, 2017, p 42)

Sin embargo, y a pesar de la bonanza económica que atravesó la región durante el lustro 2003-2008 que les permitió a los gobiernos implementar políticas de redistribución del ingreso, amparado en el alto precio internacional de las materias primas, no se ha aprovechado la coyuntura favorable para implementar reformas estructurales que ayuden a reducir la vulnerabilidad de las economías de estas latitudes y, así, América Latina no ha logrado escapar del patrón de especialización primaria.

Lo que, es más, la región apenas representa el 8% del producto bruto mundial y la globalización ha impactado de manera desigual en los distintos países que la conforman (Kacowicz, 2008).

Parecería que la globalización ha consolidado a la región como proveedora de materias primas y, si bien se han producido inversiones en algunos países como Brasil y en determinadas áreas como biocombustibles, el impacto de estas no ha sido significativo y la región no ha podido cambiar su situación de vulnerabilidad para consolidarse como una región absolutamente dependiente.

¹. Maestranda en Relaciones Internacionales (UNLP) y Lic. en Ciencia Política (UBA)

Es en este sentido, y debido al lugar que ocupa América Latina en el orden internacional, que todavía tiene vigencia pensar -debido a que la región se inserta en el mundo directamente como periferia- con algunos elementos conceptuales de la teoría de la dependencia de Prebisch (1950).

Ningún país latinoamericano ha logrado abandonar la condición periférica ni su profunda dependencia de los grandes centros de poder mundial. Esta es, sobre todo -y fundamentalmente- sistémica, por lo que se torna difícil de superar por completo, aunque, y con mucho esfuerzo, si se podría ir ganando terreno en ciertas áreas puntuales para ir poco a poco conquistando mayores márgenes de maniobra y ciertos espacios de poder. Algunos autores como Serbin (2009) veían en la UNASUR esta posibilidad, sin embargo, y como veremos a continuación, una vez más otro organismo internacional quedó a merced de los intereses nacionales.

Es en este complejo contexto que coexisten en la región -con mayor o menor predominio por momentos, pero siempre presentes- tres estrategias de inserción internacional que América del Sur ha adoptado a lo largo de las últimas dos décadas (Kacowicz, 2008).

Según el autor estos tres modelos de inserción son el resultado de otros procesos de mayor envergadura que definen a la política mundial como son la regionalización, el nacionalismo y la globalización. Así, la manera en la que América Latina decide relacionarse con el mundo está fuertemente condicionada por la sinergia entre los mencionados fenómenos; lo que lleva al autor a identificar tres estrategias de inserción internacional “apertura al mundo (mediante la globalización), integración regional (mediante la regionalización) y fragmentación (mediante la regionalización externa y los vínculos transregionales)” (Kacowicz, 2008, p 113).

Es indudable que, durante la primera década del siglo XXI, la de los así llamados gobiernos progresistas, ha coincidido con una motorización de la integración regional. Encolumnada bajo el liderazgo de Brasil y Luis Inácio Lula da Silva, la región comenzó a percibir la “necesidad” de estrechar lazos y profundizar los procesos de integración vigentes e incluso construir otros nuevos. Sin embargo, la mayoría de las veces, y pese al color político afín entre los gobiernos de la región, los intereses nacionales han primado por sobre la prédica de “Latinoamérica unida” (Kacowicz, 2008).

En este sentido, es fundamental analizar el rol de Brasil en la región y su particular caracterización como “un líder sin seguidores” (Malamud, 2011). La desconfianza de la Argentina y Colombia, por ejemplo, se ha hecho patente en varias oportunidades. Y sus acciones hablan más que el deseo de hermandad de los pueblos latinoamericanos cuando optaron, por ejemplo, por no acompañar a Brasil en su anhelo de conseguir un asiento como miembro permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas; situación que le permitiría a Brasil asumir otro rol como líder de la región a los ojos de los grandes poderes.

Si a las dificultades propias que tiene la región y a la primacía que adquieren la defensa de los intereses nacionales, le sumamos que la región no representa una amenaza para los grandes poderes, que no resulta prioritaria en la agenda de ninguna superpotencia y que posee poca gravitación a nivel internacional, tal vez no sea difícil comprender la relación asimétrica de América Latina con el mundo y su postura de adoptar una Política Exterior reactiva ante las decisiones de los poderosos.

Los países de la región “no comparten una política económica y de seguridad ni cuentan con una única estrategia clara en materia de relaciones internacionales” (Kacowicz, 2008, p 122). Y cuando, durante un breve período de tiempo han logrado hacer coincidir sus agendas debido a la afinidad ideológica que había entre buena parte de los primeros mandatarios de la región, ésta se desintegró y retrocedió debido a que los gobiernos progresistas fueron perdiendo el poder en sus respectivos países.

Así las crisis políticas internas y las sucesivas crisis económicas impactan como en ningún otro sitio en el diseño de la Política Exterior y la manera en la que la región se inserta al mundo, debido principalmente al carácter profundamente dependiente de las economías de la región a los precios internacionales de las materias primas (Kacowicz, 2008).

Así, la región se ve sometida a constantes avances y retrocesos en cuanto a la integración. Integración que según los postulados de la escuela autonomista se convierte en un elemento constitutivo e inevitable para la concreción de un proyecto autonómico (Puig, 1986).

La política cortoplacista, el rol de Brasil como potencia regional (cuestionado por otras potencias regionales medias), las recurrentes crisis políticas y económicas y el desinterés de las grandes superpotencias hacen que el péndulo oscile por momentos más cerca de la integración si así lo desean los presidentes -cuando no están ocupados resolviendo crisis internas- y más cerca de la fragmentación, en otros; al tiempo que continúan soplando fuerte los vientos de los intereses nacionales, la desconfianza y las crisis económicas y políticas.

Bibliografía

- Briceño Ruiz, J., & Simonoff, A. (2017). La Escuela de la Autonomía, América Latina y la teoría de las relaciones internacionales. *Estudios internacionales* (Santiago), 49(186), 39-89.
- Colacrai, M. (2006). La marcha de la integración en América Latina. El rol de las ideas, instituciones y políticas en el Mercosur. *Política y movimientos sociales en un mundo hegemónico. Lecciones desde África, Asia y América Latina*, 381-397.
- Kacowicz, A. (2008). América Latina en el mundo: globalización, regionalización y fragmentación. *Nueva sociedad*, 214, 112-123.
- Malamud, A. (2011). A leader without followers? The growing divergence between the regional and global performance of Brazilian foreign policy. *Latin american politics and society*, 53(3), 1-24.
- Puig, J. C. (1986). Integración y autonomía de América Latina en las postrimerías del siglo XX. *Integración Latinoamericana*, 11(109), 40-62.
- Schvarzer, J. (2001). El Mercosur: un bloque económico con objetivos a precisar. Jerónimo Sierra (comp.), *Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal*, CLACSO, Buenos Aires, 21-43.
- Serbin, A. (2009). Multipolaridad, liderazgos e instituciones regionales: los desafíos de UNASUR ante la prevención de crisis regionales. *Anuario Ceipaz*, (3), 231-246.