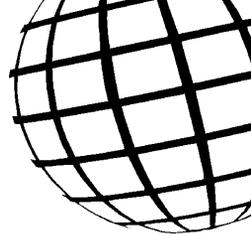


# Política sudamericana: una señal para el reposicionamiento internacional de la Argentina



Roberto Miranda\*

## 1. Introducción

Cuando Arturo Frondizi y Janio Quadros, presidentes de Argentina y Brasil, acordaron en la Declaración de Uruguayana del 22 de abril de 1961, que ambos países iban a “orientar su política internacional en función de la condición sudamericana”, lo que estaban haciendo era representar una realidad regional que la Guerra Fría y las inestabilidades institucionales de América Latina les negaban. En torno a esa realidad, que los tiempos hemisféricos se encargaron de mantener latente, había indicios de política sudamericana. Estos indicios tenían antecedentes, como el proyecto del ABC y los entendimientos entre los presidentes Juan Perón y Getulio Vargas, los cuales fueron abortados. El reconocimiento de la “condición sudamericana” fue una propuesta de Frondizi que pretendió ir más lejos, como la de coincidir a partir de Uruguayana en una “política exterior sudamericana”, tópico que finalmente se descartó para el texto de la Declaración.

En tiempos actuales, la “condición sudamericana” sigue siendo una realidad para los países de la región. Obviamente, ahora más manifiesta que latente, lo cual demuestra que en América Latina subyace el paradigma unionista. En nuestro análisis, el paradigma unionista es sólo una referencia, y a los efectos prácticos utilizamos la noción de política unionista<sup>1</sup>. Principalmente, porque destacamos que de esa política unionista surge la integración. Una integración que no debe ser entendida en el sentido estricto de lo que señala la teoría al proponer principios, organización y procedimientos propios de un proceso. El significado que aquí le damos a la integración que deriva del unionismo es un significado ideológico, el cual -entre otras cosas- puede abarcar los aspectos

---

\* *Profesor del Doctorado y la Maestría en Relaciones Internacionales de la UNLP e investigador del CONICET.*

1 Beatriz Kalinsky y Roberto Russell (1986) distinguen la coexistencia de dos líneas paradigmáticas en América Latina: la escismática y la unionista. Hemos considerado varios aspectos sobre la teorización de estos paradigmas para su aplicación a Sudamérica. Los valores paradigmáticos unionista apoyan nuestra noción de política unionista, mientras que los valores paradigmáticos escismáticos son soporte de nuestra noción de política escisionista.

instrumentales formulados por la teoría. Pero nos interesa subrayar el sentido flexible de la idea de integración, como un supuesto sudamericano que está presente entre los países y sociedades de la región, de magnitud dispersa y de lealtad diversa, aunque persistente.

Desde nuestro punto de vista, la Argentina tiene mucho que ver con la idea de la integración regional, y en estos momentos la política sudamericana es una señal desafiante para el país. Este trabajo se ordena en torno al convencimiento de que por las características de la política sudamericana y de sus tendencias, la Argentina puede construir poder internacional a partir de la idea de la integración y, de esta manera, recuperar su presencia diplomática en la región y en el mundo.

## 2. El espacio sudamericano

Ante todo, nos parece importante señalar que el considerar la región sudamericana no va en detrimento de lo mucho que históricamente hablando significa América Latina. Factores sociales y culturales, por ejemplo, dan cuenta de una homogeneidad latinoamericana que claramente se distingue en el mundo más allá de algunas excepciones. Una forma de apreciar esta distinción es a través de la muy profunda diferencia que existe en el continente americano entre América Latina y los Estados Unidos y Canadá. Por otra parte el territorio latinoamericano, que representa prácticamente un sexto de la superficie total mundial, acuñó la impronta iberoamericana que si bien por razones migratorias y de otro tipo ha generado controversias étnicas, sin duda le dio un sentido perdurable a la identidad regional.

Por supuesto que son muchas las cuestiones que afectan y preocupan a América Latina. Justamente, la regionalización de decisiones sobre cuestiones comunes que se ha dado en los últimos tiempos, como por ejemplo en torno a la defensa de la democracia y los derechos humanos o la consolidación de la cooperación económica y comercial, puso de manifiesto la convicción colectiva de los países latinoamericanos con respecto a su pertenencia espacial. De algún modo se produjo lo que en otras épocas resultaba dificultoso: el creer en las políticas e instrumentos de integración interestatal a nivel regional. Tampoco estuvieron ajenos a esta creencia actores no estatales como las corporaciones nacionales de empresarios que supieron percibir el valor del mercado regional, o bien las mismas sociedades civiles que lograron trascender los conflictos o los acuerdos intergubernamentales desarrollando diversos lazos, independientemente del poder estatal y a favor de sus reivindicaciones.

Pero esta regionalización contemporánea, que ha tenido la particularidad de combinar múltiples y distintas variables globales y locales, despejó una realidad que a veces se minimizó y otras se exageró, como viene siendo la diferencia entre lo que es el contexto de América del Norte y Central y lo que es el de América del Sur. La competencia interhegemónica entre Estados Unidos y Gran Bretaña desde fines del siglo XIX hasta la Segunda Guerra Mundial, como las distintas modalidades de control hemisférico que Washington impulsó durante la Guerra Fría sin ser América Latina una prioridad de su diplomacia, son algunos de los aspectos conocidos a través de los cuales podríamos analizar los motivos de la diferencia entre los mencionados contextos.

*Sudamérica ha tenido iniciativas de cooperación e integración intrarregionales sin la participación de Washington, aspecto que no tuvieron otros países americanos en años recientes.*



Además de estos antecedentes tan significativos, la diferencia entre América del Norte y Central y América del Sur está relacionada con otros elementos que en estos años le han dado sustento a la misma. Por ejemplo, la influencia permanente que los Estados Unidos han ejercido y ejercen sobre América Latina es mucho más contundente y decisiva en torno a América del Norte y Central que en torno a América del Sur. Asimismo, el interés de actores extracontinentales por el área latinoamericana ha estado y está mayormente centrado en América del Sur. También, y esto es importante subrayarlo, **la región sudamericana ha tenido iniciativas de cooperación e integración intrarregionales sin la participación de Washington, aspecto que no tuvieron otros países americanos en años recientes.**

Por cierto que Colombia, Ecuador y Venezuela, por distintas causas, han tenido una mirada especial para con los Estados Unidos<sup>2</sup>. En verdad, en estos países persiste en el imaginario social una carga perceptiva que suele ponderar la referencia a los Estados Unidos. Sin embargo, al margen de cuestiones episódicas de esta y otras épocas, mientras estos países han fluctuado entre intensificar las relaciones con Washington y mitigar su influencia, paralelamente vienen demostrando un alto grado de involucramiento en los temas y problemas que afectan a América del Sur. No es para menos. Por diferentes razones, Sudamérica se ha transformado en un subsistema regional prácticamente reconocido como tal por muchos actores internacionales. A menudo podemos constatar

<sup>2</sup> Históricamente, Colombia y Ecuador han concentrado sus relaciones exteriores en Estados Unidos.

que desde las mismas relaciones internacionales, la región sudamericana es considerada como un capítulo aparte de lo que son las necesidades y las agendas hemisféricas.

Una de las razones que le da singularidad a Sudamérica con respecto al resto de América Latina es el enorme valor estratégico que adquirió el área amazónica. Este espacio geográfico que ocupa más del 40% del territorio sudamericano, no sólo trasciende como un recurso natural que debe ser conservado y utilizado racionalmente con políticas medioambientalistas comunes, sino también como un área en la que se pone en juego la seguridad regional. Sin duda que existe una fuerte relación entre ambas cuestiones. Pero los enclaves del narcotráfico y los desplazamientos transnacionales del crimen organizado, han repercutido considerablemente en el área amazónica. Por ello esta realidad, que supera largamente las acciones del Sistema de Vigilancia del Amazonas (SIVAM), ha acrecentado los pedidos de reformulación del Tratado de Cooperación Amazónica y de su estructura (OTCA) que se creó en consecuencia, para poder acordar políticas regionales de seguridad, las cuales podrían ser moldeadas en el esquema cooperativo.

De todos modos, la citada repercusión tiene que ver objetivamente con una gran dificultad: las incapacidades estatales de la mayor parte de los países amazónicos para controlar o contener las "nuevas amenazas". Esta situación ha impulsado la posibilidad cierta de que los Estados Unidos aumenten desproporcionadamente su intervención directa en el área. De manera entonces que el tema de la soberanía de los países amazónicos se pone en discusión, teniendo en cuenta la expansión de la transnacionalización de los servicios y de las tecnologías globalizadas.

Precisamente, este tema relacionado con las "nuevas amenazas" se vincula a otra cuestión que también afecta sensiblemente a la región sudamericana como es la política de Washington de endilgarle a la Triple Frontera el *status* de zona de asentamiento del terrorismo internacional. Junto a la actividad diplomática que la Argentina, Brasil y Paraguay desarrollan con los Estados Unidos (3+1) a propósito del mencionado supuesto que maneja el Departamento de Estado, surgiría otro supuesto de parte de los países conosureanos como es la posible conexión entre la militarización de la zona formulada por Washington y la creación de condiciones favorables para que actores privados transnacionales puedan explotar una de las reservas de agua dulce más importante de la Tierra como es el Sistema Acuífero Guaraní<sup>3</sup>.

Otra de las razones de la particularidad sudamericana es el aumento de la presencia de China en esta región. Si bien Pekín ha

---

3 Según se suele señalar, América del Sur es la "región más rica de agua del mundo" con el 26% del total de los recursos hídricos globales.

puesto el énfasis en toda América Latina, no es lo mismo la relación que impulsó con México y América Central que la que llevó a cabo con Sudamérica. Se debe tener en cuenta que México y países de América Central tienen una balanza comercial deficitaria con China, mientras que la de Sudamérica (a excepción de Colombia) registra superávit. El problema mexicano es que casi el 92% del total de las exportaciones chinas es de manufactura, por lo tanto la colocación de los productos del país latinoamericano en el mercado asiático, como por ejemplo de electrónicos e indumentaria, resulta muy embarazoso. En cambio, en el marco de su condición de tercer país importador en el mundo, China cada vez le compra más materias primas y alimentos a Sudamérica. Por cierto, el intercambio entre China y Sudamérica todavía es sólo del 4%, pero lo destacable es la tendencia ascendente del comercio entre ambos.

La diferencia entre Sudamérica y el resto de América Latina no sólo radica en el tipo de producto que la subregión comercializa con China y en los volúmenes con que lo hace, sino también en la política diplomática que viene llevando a cabo Pekín con respecto a varios países de América del Sur. Debemos tener en cuenta que, por un lado, China prácticamente tiene cerrada la negociación con Bolivia de un Tratado de Libre Comercio (TLC), y por el otro, Pekín avanzó bastante con Chile en el estudio sobre la liberalización del comercio de bienes como etapa preliminar para comenzar a negociar un TLC.

Sin embargo, una de las acciones más representativa del acento que esta política diplomática china ha puesto sobre la región sudamericana, fue la visita del presidente Hu Jintao a Brasil, Argentina y Chile en noviembre de 2004. Por cierto que la visita estuvo relacionada con el hecho de que el incremento de las exportaciones sudamericanas hacia China era superado por el incremento de las importaciones de productos del país asiático a la región, fundamentalmente a través de Brasil y Argentina. Si bien la delegación asiática privilegió por encima de toda cuestión el aumento de los negocios y el comercio con los países sudamericanos, presionando a Brasilia y Buenos Aires para que ambos gobiernos aceptaran políticamente que China tenía una "economía de mercado", no debemos dejar de lado que en el marco de la estrategia diplomática de Pekín, la región tiene importancia tanto desde el punto de vista militar como de sus recursos naturales. Por ejemplo, durante 2004 hubo veinte visitas de militares chinos a América Latina, la mayor parte a países sudamericanos y algunas vinculadas a actividades de entrenamiento castrense.

Por supuesto que todo esto debe ser leído en función del objetivo de China de transformarse en una potencia de alcance

global, no sólo por lo que representa comercialmente, sino también por lo que puede llegar a representar como actor de primer orden en la configuración jerárquica del poder internacional<sup>4</sup>. Por ello, no ha sido casual la preocupación de los Estados Unidos por la “cintura diplomática” de China. Tradicionalmente sabemos que cuando el Congreso norteamericano enciende sus alarmas en torno a un tema de política internacional, esa inquietud escapa a lo coyuntural. La idea de que existe una influencia económica y política de China sobre la región, prácticamente fue asimilada por el Legislativo estadounidense. Por este motivo el senador republicano, Norm Coleman, del Subcomité del Hemisferio Occidental, expresó que algo debía hacer su gobierno al respecto. Al margen de los mecanismos que pueda utilizar Washington para estructurar una estrategia de neutralización sobre la mencionada influencia asiática en Sudamérica, lo concreto es que en distintos niveles gubernamentales de Estados Unidos se discute si China es o no una amenaza para los intereses norteamericanos en la región<sup>5</sup>.

Una tercera característica que en estos momentos hace de Sudamérica una región peculiar, es la posesión de grandes reservas de petróleo y gas, muchas de ellas sin explotar como las de Bolivia y Perú. Por cierto, México, junto a Venezuela, son los principales exportadores de petróleo de América Latina, fundamentalmente como proveedores de los Estados Unidos. Pero la importancia energética de Sudamérica no sólo está centrada en las reservas y en las exportaciones de petróleo, sino también en la convergencia de políticas y compromisos tendiente a impulsar inversiones y obras de infraestructura que aseguren la integración regional y la complementación, tanto para el crecimiento económico de los países como para el bienestar de las poblaciones. He aquí entonces una diferencia para destacar con respecto al resto de América Latina.

Datos que dicen que Sudamérica prácticamente duplicó la producción de petróleo en los últimos 20 años y que su excedente exportable se multiplicó por cinco, son muy alentadores. Lo mismo podemos decir sobre otros datos que señalan que en un futuro muy cercano, la región estará en condiciones de cubrir parte del déficit petrolero que ya afecta profundamente a los Estados Unidos. También resulta significativo lo confirmado por los ministros de Energía del G-8, reunidos en Moscú (marzo, 2006), en cuanto a que las nuevas fuentes de energía sobre las que tanto se habla en términos políticos y técnicos, por décadas no podrán sustituir al petróleo.

---

4 China es observador en la Organización de Estados Americanos (OEA) y pretende serlo en el Banco Interamericano de Desarrollo.

5 Ver: Evan Medeiros y M. Taylor Fravel (2003). Peter Hakim (2006).

Sobre la base de estas informaciones no es difícil suponer que algunos países sudamericanos, gracias al aumento de la producción energética y al potencial exportador de la región, aisladamente obtendrían importantes beneficios como viene sucediendo hasta ahora y de manera similar a lo que ocurre con otros actores en distintas partes del mundo. Sin embargo, para los países sudamericanos la integración energética pasó ser un eje esencial, por un lado, para los que necesitan del abastecimiento por razones de desarrollo nacional y de su industria petrolera como Brasil y Argentina, y por el otro, para los que como las economías andinas les urge explotar sus reservas, asegurar el transporte a través de redes intrarregionales y exportar a grandes consumidores que serían los casos de China, Japón e India.

Por ello, propuestas multilaterales como la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) impulsada por Brasil (2000), y la estrategia llamada Petroamérica sugerida por Venezuela en la I Reunión de ministros de Energía de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), realizada en Caracas en 2005, son ejemplos claros del valor integrador que la región le adjudica a la cuestión energética. Lo mismo puede decirse de algunos entendimientos bilaterales, como por ejemplo los gasíferos entre Perú y Chile; Bolivia y Brasil; Argentina y Bolivia; y el “anillo energético” entre el Mercosur y Chile desde el sur del Perú. Algunas de las acciones principales reclamadas en 2003 por la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE) a sus países miembros, fueron emprendidas decididamente por la región sudamericana, lo cual hizo que esta región sea percibida por el mundo de manera diferente, tanto desde el punto de vista político como desde el punto de vista de las inversiones y del comercio. En verdad, la cuestión energética busca transformar a Sudamérica en un territorio con dos alternativas indispensables, una para producir y exportar hidrocarburos, otra para armonizar la integración y el desarrollo regionales.

### **3. Retomando el camino necesario**

De acuerdo a lo que señalamos más arriba, Sudamérica es cada vez más reconocida internacionalmente como región. Sobre todo es un subsistema que tiende a integrarse como tal, al tiempo que en algunos aspectos se va diferenciando notoriamente del marco hemisférico. Sin embargo, América del Sur está fuera de la agenda mundial, lo cual no deja de ser curioso. A esta cuestión la podríamos explicar a través de esquemas teóricos clásicos de las relaciones internacionales, o bien mediante diversas situaciones que hacen a la cotidianeidad de la realidad mundial. Pero aquí no nos

proponemos hacer un análisis al respecto, sí -en cambio- advertir que la región si bien está lejos de la consideración de las decisiones mundiales, paradójicamente es objeto de poder y de interés internacional.

Esta condición se debe a las expectativas que genera Sudamérica y a las posibles pugnas que podría originar la misma, según afirmamos anteriormente. Por supuesto que la región carga con las problemáticas que implican a toda América Latina. En este sentido, podemos citar el conocido retroceso relativo que los países latinoamericanos experimentaron con relación al mundo durante la llamada "década perdida" de los ochenta. También, los altos niveles de insatisfacción económica y social que provocó el seguimiento de los postulados del "Consenso de Washington". Paralelamente, es posible mencionar el endeudamiento externo y sus consecuencias estructurales como los ascendentes niveles de pobreza, la debilidad de las instituciones públicas y los delitos de corrupción que los aparatos estatales facilitaron a través de distintas modalidades. No debe omitirse tampoco que muchas de estas problemáticas han tenido y tienen, como telón de fondo, regímenes políticos y sistemas de partidos políticos vaciados de contenido y precipitados a las crisis e inestabilidades permanentes.

A pesar de estas problemáticas comunes a América Latina que se han tratado de abordar en distintos ámbitos como el Grupo de Río, Sudamérica despierta la mirada de algunos actores internacionales por el enorme esfuerzo que en estos años hizo en el plano diplomático. La dedicación por aflojar tensiones entre países vecinos y descomprimir focos de conflictividad, como fue la llamada "Guerra del Cóndor" entre Perú y Ecuador en 1995, es uno de los casos en los que la región buscó comprometerse con la paz<sup>6</sup>. También, la desactivación de la otrora competencia nuclear entre la Argentina y Brasil que se efectivizó a principios de los noventa. Podríamos mencionar otros casos, como los niveles de profundización que logró la cooperación militar entre Argentina y Chile, por ejemplo a través de los ejercicios de octubre de 2004. Sin embargo, lo distintivo fue que los países sudamericanos han consensuado posiciones para sostenerlas en espacios multilaterales como las cumbres de ministros de Defensa de las Américas, hecho que ocurrió en la VI Conferencia llevada a cabo en Quito (setiembre, 2004), más allá de las diferencias que estos países

---

6 En el Comunicado de la I Cumbre Sudamericana de Jefes de Estado realizada en Brasilia, a fines de agosto de 2000, los gobiernos hablaron del objetivo de una "Zona de Paz Sudamericana". Cabe destacar que Mercosur, Bolivia y Chile, en la "Declaración de Usuhaia" (1998), establecieron una "Zona de Paz" que abarcaba sus territorios y, mucho antes, en 1989, la Comunidad Andina de Naciones, a través de la "Declaración de Galápagos", se había dado como propósito cumplir varios objetivos relacionados con la idea de un espacio de paz para este bloque.

tienen entre sí sobre qué modelo de seguridad debería adoptar la región.

Esta actitud ha formado parte de una red de acuerdos y coincidencias entre países sudamericanos sobre diver-

*Los países sudamericanos prácticamente se convencieron de que la región era una traza estratégica para sus políticas exteriores y sus relaciones internacionales.*



sas cuestiones que los pone en interrelación e interdependencia. Pero lo diplomáticamente inédito para lo que fue la historia sudamericana, ha sido la densidad que tuvieron las relaciones interestatales entre los países de la región, y la continuidad que tuvieron estas relaciones. Este nivel de entendimiento no ha sido suficientemente valorado por algunos países centrales porque desconocían o querían desconocer el pasado de la región y, cómodamente, le endilgaron a los gobiernos sudamericanos ciertas desprolijidades en el manejo de sus políticas exteriores que en realidad tenían que ver con factores que les eran ajenos. De todas maneras, la densidad y la continuidad de las relaciones entre los países sudamericanos, en el presente provoca expectativas y posibles pugnas para el futuro, según expresábamos más arriba.

Sin duda que el multilateralismo ha sido una herramienta fundamental para que Sudamérica impulsara sus objetivos y demandas a través de la “diplomacia de las cumbres”, como por ejemplo en las cumbres de las Américas y en las de la Comunidad Iberoamericana de Naciones. Este multilateralismo le fue dando a la región capacidades políticas, cuando muchos de los países sudamericanos eran sacudidos por crisis e inestabilidades institucionales. Un avance en este sentido ha sido el haber ratificado el camino posible hacia una zona sudamericana de libre de comercio, teniendo en cuenta que esta zona se convertiría en el quinto espacio económico mundial. Sin embargo, para nosotros lo más relevante es que la mayor parte de los países sudamericanos prácticamente se convenció de que la región era una **traza estratégica para sus políticas exteriores y sus relaciones internacionales. Este registro fue reforzado mediante los distintos bilateralismos que enhebraron los gobiernos sudamericanos, muchas veces por intermedio de la “diplomacia de los presidentes”**. Estos bilateralismos dieron lugar a la concreción de “alianzas estratégicas” para profundizar el diálogo político y la cooperación en diversas áreas temáticas, como las asociaciones que sellaron Argentina y Brasil, Argentina y Chile, y Brasil y Chile<sup>7</sup>.

7 Es importante señalar que estas alianzas fueron ratificadas en distintos momentos entre los diferentes gobiernos de cada uno de los tres países en cuestión. Cabe subrayar que si bien persiste la discusión sobre la magnitud y lealtad a estas “alianzas estratégicas”, las mismas han tenido un alto valor político desde que los tres países se redemocratizaron. Ver: José Sombra Saraiva (2004).

Pero las mayores expectativas que disparó la región han estado relacionadas con la convergencia diplomática a la que arribaron el Mercosur y la Comunidad Andina de Naciones (CAN). Por supuesto que los Acuerdos de Complementación Económica (ACE) que hizo el Mercosur con Bolivia (1996), Perú (2003) y Colombia, Ecuador y Venezuela (2003), en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), fueron un antecedente fundamental para la coincidencia entre ambos bloques que, en octubre de 2004, con la participación de Chile, se formalizó determinando el reconocimiento de las asimetrías sobre el nivel de desarrollo de los países, el comercio preferencial a través de un proceso de ajustes arancelarios según los productos y las inversiones vinculadas a la integración física e infraestructura, por citar algunos de los aspectos comprometidos.

Es sabido que desde el punto de vista económico-comercial uno y otro bloque todavía deben resolver cuestiones esenciales como son sus estructuras de cooperación e integración regionales. No obstante, la convergencia diplomática entre el Mercosur y la CAN fue un fuerte sustento para la formación de la Comunidad Sudamericana de Naciones concretada en Cuzco, en diciembre de 2004. Por supuesto que el impulso de "procesos diversos" dispuestos en la Declaración de la III Cumbre Presidencial que creó la CSN, como por ejemplo la concertación y coordinación política y diplomática, o bien las distintas integraciones sectoriales, fue una expresión de deseo y de buenas intenciones que requiere de largas negociaciones<sup>8</sup>. Pero subyacente a la formación de la CSN estuvo la vocación política de volcar la región hacia una perspectiva unionista, que superara el reduccionismo de la lógica comercial para estar comprendida dentro de la lógica de la integración, entendida esta más como una idea que debe ser generalizada que como un episodio intergubernamental.

#### 4. Influencias y escisión

En la búsqueda de la integración regional, los países sudamericanos han impulsado acuerdos y mecanismos que los comprometeran, como así también han creado ámbitos que los acercaran. En algunas ocasiones, tal vez las más numerosas, hubo una exacerbación del voluntarismo político por la cooperación y una sobrevaloración de las condiciones objetivas en las que se desarrollaban las iniciativas integracionistas. En otras, hubo avances sig-

8 En la I Reunión de Jefes de Estado de la CSN, realizada en Brasilia en setiembre de 2005, se acordó una agenda de prioridades y el estudio sobre la compatibilización entre los TLC y la posibilidad de crear una zona de libre comercio sudamericana. Este estudio se pretendió reforzar con la Reunión Extraordinaria de Jefes de Estado de la CSN realizada en el marco de la XXIX Reunión de la CMC y Cumbre del Mercosur, llevada a cabo en Montevideo en diciembre de 2005. Por otra parte, ver: Diego Cardona (2005).

nificativos. Por cierto, el nivel de integración obtenido por la región en estos tiempos con respecto al nivel que tenía hace veinte años aproximadamente, es un ejemplo simple y evidente de lo mucho que se ha transitado, teniendo muy en cuenta que si consideramos a toda América Latina, la política unionista pocas veces pudo trascender y sobre todo permanecer.

Los avances integracionistas obtenidos a través del tiempo han puesto de manifiesto que el espacio sudamericano debe ser construido multidimensionalmente, y en este sentido su construcción es un proceso escabroso en el que, por un lado, gravitan distintas hegemonías a través de diferentes planos, y por el otro, persisten las amenazas de políticas escisionistas.

Por décadas, la gravitación de los Estados Unidos en el espacio sudamericano ha desempeñado una función negativa para su integración<sup>9</sup>. Uno de los desafíos principales de los países sudamericanos, y quizás el más complicado de todos, es el de procurar una **sensible disminución de la influencia norteamericana en varias cuestiones que afectan a la región. Un ejemplo entre tantos es el de impedir que Washington, al considerar a la región como una zona de influencia, la transforme en zona de seguridad, reproduciendo de esta manera** una situación similar a la de la Guerra Fría, conflicto que poco tenía que ver con los problemas y necesidades de los países sudamericanos<sup>10</sup>.

Otro nivel de gravitación sobre el espacio sudamericano que podría resultar perjudicial para su integración es cuando un país líder de la región, al asumir roles hegemónicos, estruc-

tura un área de influencia propia en torno a sus intereses nacionales, subvalorando la articulación de estos intereses con los de una integración en la que deberían estar presentes las necesidades de otros actores estatales. Por ejemplo, en torno a Brasil se mueve la sospecha de la profundización de su rol de Estado-pivot enlazando objetivos estratégicos con los del hegemón norteamericano para resolver situaciones regionales. Obviamente que la mencionada posibilidad, entre otras, provocaría un escenario embarazoso para la región porque haría más asimétrica a la integración y

*Uno de los desafíos principales de los países sudamericanos, y quizás el más complicado de todos, es el de procurar una sensible disminución de la influencia norteamericana en varias cuestiones que afectan a la región.*



9 Ver: Luiz Moniz Bandeira (2002).

10 A propósito de un análisis de la "doctrina Bush" y su relación con la Triple Frontera, afirmá- bamos la posibilidad de otra suerte de "guerra fría" para la región, ver: Roberto Miranda (2003).

empujaría a esta región hacia un esquema de alineamiento o de confrontación entre el líder y el resto de los países sudamericanos<sup>11</sup>. Algo similar podría suceder si otro país sudamericano aumentara, desproporcionadamente, su grado de influencia regional a través de la aplicación de estrategias de competencia por el liderazgo, como parece insinuarlo Venezuela<sup>12</sup>.

Al desafío sudamericano de disminuir la gravitación de las diferentes hegemonías, se le agrega otro muy vinculado a este, como es el riesgo de que el proceso integracionista tienda a quebrarse por la irrupción de políticas escisionistas. La historia de la región es testigo de la aplicación de estas políticas, en algunas ocasiones mediante la acción directa de factores externos, y en otras a través del modelo de equilibrio de poder o de competencia entre los países sudamericanos, como fue el que desbarató el proyecto del ABC en distintas circunstancias históricas. Si bien el quiebre por la acción directa hegemónica tiende a aglutinar a la política sudamericana de manera tal que podría resultar un efecto perverso para el hegemón, la rivalidad intrarregional -en cambio- es uno de los peores escenarios para la evolución integracionista porque tiende a fragmentar. En el centro de este desafío para que aquellos escenarios no prosperen, está la diplomacia de la cooperación, justamente la que ha sostenido los avances integracionistas en la región.

## 5. A través de diferentes modos de cooperación

En la trayectoria sudamericana, el desarrollo de las políticas de integración se ha apoyado, tanto en lo que es la cooperación por consenso, como lo que es la cooperación por hegemonía. Es sabido que Estados Unidos no es artífice de la cooperación sudamericana por hegemonía, sino que es un factor externo a la región que puede desempeñar funciones positivas o negativas en torno a la integración, según sus intereses como superpotencia. La cooperación por hegemonía es la que impulsa un país sudamericano a través de su liderazgo regional, siempre y cuando no busque disciplinar una zona de influencia que, en lugar de integrar horizontalmente, signifique dominar.

Es interesante señalar que en la mencionada trayectoria hubo una primera etapa volcada más a la cooperación por consenso, y luego recientemente otra inclinada hacia la cooperación por hegemonía. Precisamente, el surgimiento y puesta en funcionamiento del Mercosur ha sido una consecuencia de la diplomacia de la

---

11 Desde la Unión Europea, algunos sectores suelen rechazar la posibilidad de un marco latinoamericano basado en "modelos regionales asimétricos".

12 Ver: Amado Cervo (2001:147).

cooperación por consenso. Es cierto que este bloque se enmarcó en la ola globalizadora para que actores transnacionales obtuvieran mercados y negocios muy ventajosos a expensas de la pasividad de los actores estatales. También es cierto que el Mercosur no pudo ser un mercado común por la desarticulación de las políticas exteriores de sus socios mayores, y en este sentido debió conformarse con ser una zona de libre comercio imperfecta. Por otra parte, este bloque tampoco pudo compatibilizar la

dimensión comercial con el profundizar seriamente otras áreas temáticas propias de un proceso integracionista, mientras que en ámbitos políticos y académicos se insistía que la referencia ineludible era la Unión Europea como modelo a seguir.

A pesar de las muy importantes diferencias estructurales entre los países que integran el Mercosur, de sus numerosas y complejas controversias diplomáticas y comerciales al interior del mismo y del "olvido" que la Argentina y Brasil tuvieron con respecto a Paraguay y Uruguay, es innegable que el bloque desde sus comienzos y por mucho tiempo **representó el poder regional que en el contexto internacional viene teniendo Sudamérica.**

De algún modo, la portación que el Mercosur hizo de esta representación le ha dado un principio de identidad a la región en la escala hemisférica y mundial, diferenciándose de otras al ser considerada específicamente en muchas de las cuestiones de las relaciones internacionales, de acuerdo a lo que hemos señalado más arriba<sup>13</sup>. Sin duda que la "alianza estratégica" entre la Argentina y Brasil, recortando sus divergencias de política exterior, sostuvo el ánimo integracionista para el espacio sudamericano. La lectura brasileña no se apartó de esta realidad y con la I Cumbre de Presidentes de América del Sur, realizada en Brasilia en agosto de 2000, Itamaraty inauguró la etapa de la cooperación por hegemonía. El análisis de este hecho pone en claro que Brasil iniciaba esta audaz propuesta con cierta tibieza por los costos y obligaciones que sugiere la magnitud del liderazgo regional. No obstante, la diplomacia brasileña coronó la mencionada propuesta con el nacimiento de la Comunidad Sudamericana de Naciones.

Desde ya que la iniciativa de Brasil en torno a la CSN tenía ribetes estratégicos para su consolidación como país líder, tanto

**A** pesar de las muy importantes diferencias entre los países que integran el Mercosur, es innegable que el bloque desde sus comienzos y por mucho tiempo representó el poder regional que en el contexto internacional viene teniendo Sudamérica.



13 Ver: Alcides Costa Vaz (2002:71).

desde el punto de vista macroeconómico como geopolítico. La CSN, en el esquema brasileño, podría ser la variable político-diplomática que complete su posicionamiento internacional, basado entre otros tópicos, en el duodécimo puesto que ocupa en la economía mundial con un PBI de 605.000 millones de dólares, y en la quinta posición que ostenta con respecto tanto a la superficie como a la población, también en relación a los totales mundiales<sup>14</sup>. Al mismo tiempo, cualitativamente, Brasil produjo diferencias significativas con referencia al resto sudamericano, como el haber construido poder gracias a la ampliación de márgenes de autonomía política, teniendo puntos de apoyo de enorme valor a través de la diversificación de sus relaciones internacionales, la reducción de su dependencia militar y tecnológica en algunas áreas temáticas, y el afianzamiento del comercio exterior con socios principales, por caso la Unión Europea, Estados Unidos y Argentina.

## 6. El papel de la Argentina

Sin duda que las debilidades y contradicciones regionales han sido y son una realidad insoslayable en Sudamérica. Las desventuras y los fracasos de iniciativas diplomáticas orientadas a la cooperación, han sido tantas que los países sudamericanos por momentos desconfían de lo que ellos mismos crean como refuerzo político para una mayor integración interestatal. Sobre todo por la frustración de no poder consolidar soportes de integración, como son los ámbitos y mecanismos institucionales que le darían protección, continuidad y previsibilidad internacional.

La consecuencia de esta frustración pone de manifiesto distintas cuestiones. Una de ellas, de tipo analítica, es la que discute la eficacia de emular el modelo europeo cuando las historias, contextos y factores son diferentes y hasta muy diferentes. Otras cuestiones son empíricas y se refieren a las dimensiones comercial y política, clave de los desencuentros entre los países sudamericanos. Por un lado, el escaso comercio intrarregional que no supera el 25% del total del comercio exterior, la poca practicidad que tuvo el relacionamiento de la región con distintos países (India, Sudáfrica, Rusia, Egipto, etc.) y los obstáculos diversos a la "asociación estratégica" interregional con la Unión Europea, fueron aspectos que -entre otros- facilitaron la dispersión sudamericana a través de los TLC, o bien las actitudes selectivas de algunos países que, moviéndose aisladamente, pretendieron sacar ventaja a través de la alta valoración internacional de alguno de sus atributos, ya sea comercial, geopolítico o bien demográfico<sup>15</sup>.

---

14 También, se debe tener muy en cuenta que Brasil prácticamente representa la mitad del PBI, superficie y población de la región sudamericana. Ver: José Sanahuja (2006).

Por otro lado, y tal vez la más reveladora de las cuestiones, es la dificultad política para sostener y fortalecer los bloques regionales como la CAN y el Mercosur. La excesiva utilización de estos bloques como herramienta de negociación internacional, a veces en beneficio de un país en particular, conspiró contra la esencia de los mismos que es la de ser una variable integradora, real y efectiva. Esto hubiese implicado varios temas, como

*A pesar de los enredos y naufragios integracionistas, la política unionista no desapareció y por cierto está presente.*



por ejemplo, desactivar la persistencia y profundización de la regionalización asimétrica, o bien crear una gestión de interdependencias múltiples a través de uno de los supuestos de la CSN: la concertación y coordinación política y diplomática; tema éste sobre el que los países periféricos históricamente no han podido comprometerse de la misma forma que lo hicieron los países del Norte.

**A pesar de los enredos y naufragios integracionistas, la política unionista no desapareció y por cierto está presente. Sin duda que la integración demanda sofisticaciones organizativas como el contar con centros de toma de decisiones colectivas, o con procesos culturales que establezcan modelos y valores compartidos entre todos los países de la región, por citar dos de los muchos aspectos que teóricamente se suelen analizar.** Por otra parte, la expansión de la idea integracionista en Sudamérica todavía está sometida a cambios de velocidad inesperados y muchas veces no deseados. Por cierto, la política unionista aún está lejos de formar parte de la conciencia regional, sobre todo de las élites<sup>16</sup>.

Pero la tensión entre la cooperación por consenso y la cooperación por hegemonía que ha regido el clima diplomático de América del Sur desde los ochenta, es una muestra de la vigencia de aquella política, aunque muchas veces sólo se sustente en entendimientos intergubernamentales. Según hemos desarrollado en el subtítulo anterior, en la trayectoria sudamericana se combinaron políticas de integración basadas tanto en diversos acuerdos e instituciones regionales, como en mecanismos relacionados con lo que son los "liderazgos cooperativos". Con respecto a este tipo de integración, es importante señalar la posibilidad de una pugna entre países por ir más allá de la condición de líder cooperativo a través de la regionalización de su hegemonía, la cual -obviamente- podría quebrar las reglas institucionales a las que aspira coronar toda política unionista.

15 Ver: Estevão Rezende Martins (2004:5-27).

16 Uno de los elementos que Helio Jaguaribe (2000) sostiene como crucial para el futuro sudamericano, es -justamente- la realización de "un esfuerzo de concientización" orientado a la integración.

*La Argentina, por distintos motivos,  
está en condiciones de reducir  
los diferentes tipos de influencia  
hegemónica en Sudamérica.*



Estas tentaciones que son comunes en las relaciones internacionales, como así también las parálisis de la diplomacia de los consensos, han puesto en evidencia

que la región necesita contar con actores y conductas que tiendan a articular la idea de integración para aproximarse a lo que es la política unionista. Es decir, requiere de actores que por sus condiciones y posibilidades refuercen la diplomacia de los consensos y, al mismo tiempo, limiten estrategias y acciones de imposición hegemónica. Por distintas razones, consideramos que la Argentina puede desempeñar este papel en la política sudamericana.

Una de las razones está relacionada con el hecho de que Argentina es, precisamente, un país que puede reducir los diferentes tipos de influencia hegemónica en Sudamérica. Por un lado, la "alianza estratégica" con Brasil, que ya tiene su historia, le ha dado a la Argentina cierta capacidad de negociación para frenar o discutir intentos brasileños de estructurar un área de influencia propia en la región<sup>17</sup>. Justamente, las disidencias en torno a la creación de la CSN no fueron anecdóticas, pues se remontaban a la I Cumbre Presidencial de 2000, en la que el gobierno de Fernando Cardoso planteó su esquema a través de la consigna "Brasil y el resto de la región". Sin dudas que la Argentina ha reconocido el apoyo brasileño en los momentos de su vulnerabilidad externa y sabe de la necesidad comercial y política de contar con Itamaraty, aunque también valora que Brasilia aumenta poder si cuenta con el acompañamiento internacional de Buenos Aires, como por ejemplo en la oposición al proyecto primigenio norteamericano del Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA).

Paralelo a esta realidad bilateral, la Argentina por distintos motivos ha enhebrado una relación especial con Venezuela que en algunos aspectos con el tiempo trascenderá a los gobiernos de Néstor Kirchner y Hugo Chávez. Una relación que directa o indirectamente sensibiliza su "alianza estratégica" con Brasil, tanto para relativizar la asimetría de poder entre ambos como para introducir a otro actor gravitante en el juego de la política sudamericana, pues se debe tener en cuenta que Caracas ya aplicó políticas de alcance regional. En este sentido la Argentina, que está lejos de asumir roles hegemónicos, puede tener un papel relevante para descomprimir la lucha por liderazgos entre Brasil y Venezuela, o bien para morigerar que uno u otro resulten funcionales a Washington en perjuicio de la integración sudamericana y como tributarios de políticas escisionistas.

---

17 Ver: Alberto Arce Suárez (2004).

Por otro lado, siguiendo con los diferentes tipos de influencia hegemónica sobre Sudamérica y en relación a lo señalado precedentemente, una de las cuestiones que puede caracterizar el bilateralismo entre Argentina y Estados Unidos se refiere a cómo manejan ambos países este vínculo en torno a la política regional. Básicamente, la Argentina enfrenta dos planos conectados entre sí para tratar de disminuir la influencia norteamericana sobre la suerte de la idea

de la integración regional. Uno es el de procurar el desaliento del impulso de políticas escisionistas. Esto se relaciona con el otro plano a afrontar y que de algún modo resolvería

aquella política de desaliento: se trata de que la Argentina encuentre espacios propios para ser interlocutor válido de Washington tanto en cuestiones que involucran a Sudamérica y en las que el poder norteamericano puede ser negativo, como así también en cuestiones en las que existan entendimientos o discordias entre Estados Unidos y eventuales líderes regionales inclinados a desarrollar acciones hegemónicas.

Las cuestiones de las que hablamos es otra de las razones por las que la Argentina puede desempeñar un papel destacado en la política sudamericana. Nos referimos a cuestiones ligadas a la diplomacia de los consensos y que, de un modo u otro, si no pueden eliminar o reducir influencias contrarias a la integración sudamericana, al menos pueden lograr circunscribirlas mediante las negociaciones internacionales. Los niveles de **interdependencia intrarregional en energía, agua dulce, seguridad, lucha contra el narcotráfico, derechos humanos y estabilidad democrática**, son algunas de las cuestiones en las que la Argentina puede generar iniciativas y plantear estrategias para mejorar la cooperación, lo cual sería limitante del peso histórico que han tenido los factores externos a Sudamérica, de la exacerbación en la que probablemente caerían los liderazgos regionales y de la habitual aplicación de políticas escisionistas.

*Los niveles de interdependencia intrarregional en energía, agua dulce, seguridad, lucha contra el narcotráfico, derechos humanos y estabilidad democrática, son algunas de las cuestiones en las que la Argentina puede generar iniciativas y plantear estrategias para mejorar la cooperación.*



## 7. A modo de cierre

Las desorientaciones que la Argentina ha tenido en su política exterior, fue una de las consecuencias más dura que dejó la crisis

de 2001. Desde aquella situación hasta el presente, el país ha tratado de superar tanto la debilidad estatal como su vulnerabilidad externa. Pero todavía está lejos de abandonar el descenso internacional en el que cayó. Este aspecto se hace más que evidente en los problemas que la Argentina tiene para insertarse en el contexto mundial.

También, el descenso internacional del país repercutió notoriamente sobre el lugar que ocupaba a nivel regional. La Argentina tuvo escasa presencia diplomática en América Latina en general, y en Sudamérica en particular. La reestructuración de la deuda externa y su relación con el Fondo Monetario Internacional, fue el tema cuasi excluyente de su agenda de poscrisis, mientras se refugiaba en el Mercosur y en el bilateralismo con Brasil. Sin embargo, a pesar de las desorientaciones y de las dificultades para afrontar los desafíos externos, la Argentina supo conservar la idea de la integración regional.

Por esta condición y por cómo evoluciona el espacio sudamericano, entendemos que la participación del país a favor de la integración es una posibilidad cierta. En algunos casos, la Argentina ya ha desarrollado acciones diplomáticas tendientes a relativizar influencias hegemónicas o estrategias escisionistas, apoyando la estabilidad regional y los sistemas de cooperación interestatal. Pero ahora debería aumentar su participación con actitudes y decisiones volcadas al refuerzo de la diplomacia multilateral y, sobre todo, a la definición de reglas institucionales que comprometan las relaciones intrarregionales, como señalábamos en el subtítulo anterior, en diversas cuestiones de interdependencia que exceden largamente la dimensión comercial.

Este aporte significaría un fortalecimiento para la política unionista de Sudamérica, transformando a la Argentina en un factor de preservación de la idea de la integración. Esta vía, con políticas de Estado mediante, puede ser una alternativa viable y efectiva para el reposicionamiento internacional del país, lo que por otra parte es la antesala necesaria del objetivo de inserción en el contexto mundial. La Argentina ya tuvo su historia cuando su participación diplomática en la política hemisférica fue uno de los pilares de la posición internacional que la caracterizaba y que le permitía sostener la inserción en el mundo. De manera que en estos tiempos, el convertirse en un factor de preservación de la idea de la integración sudamericana, puede ser uno de los soportes para escapar del descenso internacional en el que se encuentra.



## Referencias bibliográficas

- Arce Suárez, Alberto (2004) "El eje Brasilia-Buenos Aires: ¿movimiento real o tendencia virtual?", *Revista Cidob d'Afers Internacionals*, 65.
- Cardona, Diego (2005) "¿Tiene futuro la comunidad sudamericana de naciones?", *Foreign Affairs en Español*, 5:2.
- Cervo, Amado (2001) *Relações internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas*. Brasilia: IBRI.
- Hakim, Peter (2006) "Is Washington Losing Latin American?", *Foreign Affairs*, 85:1.
- Jaguaribe, Helio (2000) "La construcción de la Unión Sudamericana", *Archivos del presente*, Bs.As., 21.
- Kalinsky, Beatriz; Russell, Roberto (1986) "Ideas políticas y unidad latinoamericana: Hacia una superación de la dicotomía utopismo-pragmatismo", *Flaco*, Bs. As.
- Medeiros, Evan; Taylor Fravel, M. (2003) "China's New Diplomacy", *Foreign Affairs*, 82:6.
- Miranda, Roberto (2003) "La estabilidad internacional y la Argentina inestable", *Anuario 2003 de Relaciones Internacionales*. Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata.
- Moniz Bandeira, Luiz (2002) "Las políticas neoliberales y la crisis en América del Sur", *Ciclos*, Bs.As., 24:3-20.
- Rezende Martins, Estevão (2004) "O alargamento da União Européia e a América Latina", *Revista Brasileira de Política Internacional*, 2:5-27.
- Sanahuja, José (2006) "Hacia el logro de un verdadero multilateralismo en las relaciones entre la Unión Europea y América Latina". *Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo*. Bruselas.
- Sombra Saraiva, José Flavio (2004) "Argentina e Brasil: um novo ensaio estratégico", *Relaciones Internacionales*, Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata, 26: 141-148.
- Vaz, Alcides Costa (2002) *Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul*. Brasilia: IBRI.