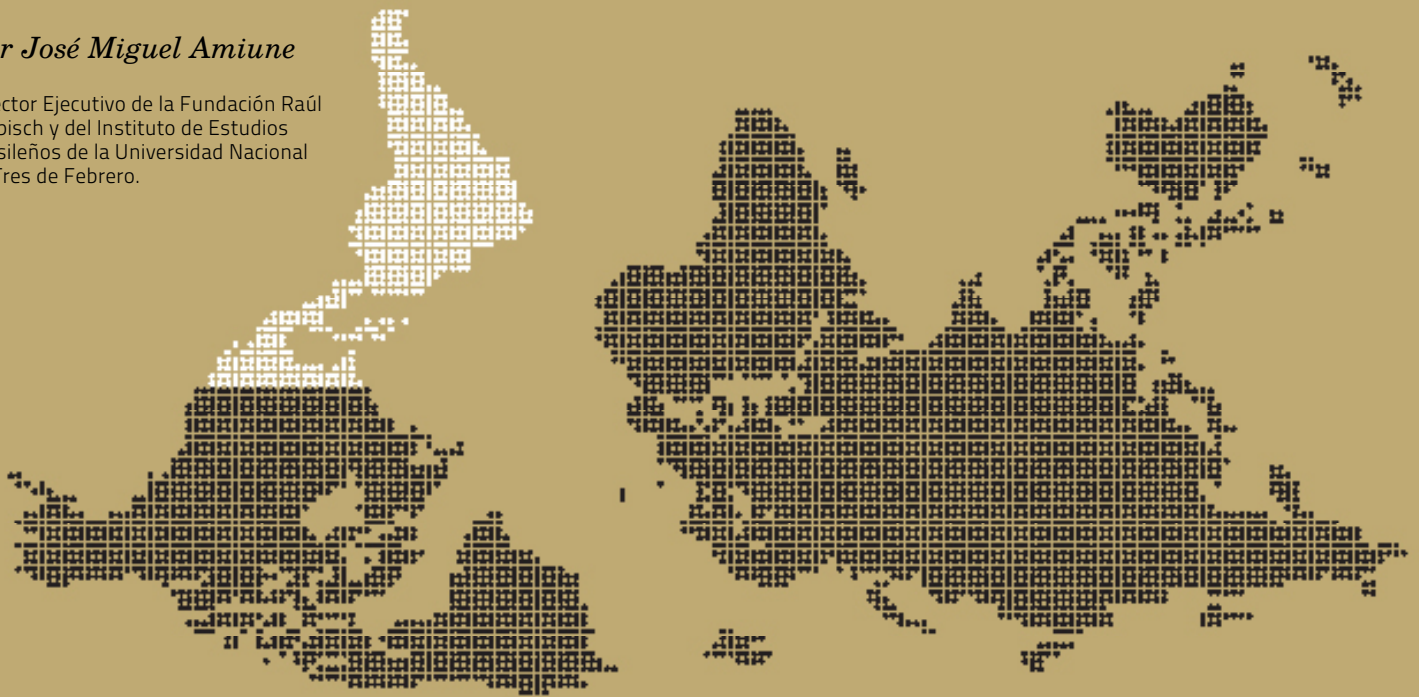


El dilema de América latina: integración o fragmentación

Por José Miguel Amiune

Director Ejecutivo de la Fundación Raúl Prebisch y del Instituto de Estudios Brasileños de la Universidad Nacional de Tres de Febrero.



Antes de ser bautizada confusamente como América latina, toda la masa geográfica que se extiende desde el Río Grande hasta Tierra del Fuego era conocida como la América del Sur. Exceptuando lo que hoy son los Estados Unidos y Canadá, el resto era un territorio al que Hegel definió despectivamente como “un puro hecho de la geografía, que no podía incluirse en la Historia Universal”. El Espíritu Absoluto no se había desplegado en estas tierras, que habitaban una masa de seres, en estado de naturaleza, de los que se dudaba que tuvieran “alma” (los indígenas). Por tanto, esta porción del mundo permanecía como pura naturaleza, sin contacto con el Espíritu y al margen de la Historia.

Esa visión eurocéntrica de las “dos Américas” alimentó la idea de que la dialéctica de la historia operaría una síntesis donde una única América (los Estados Unidos) asumiera, a través del Destino Manifiesto y la Doctrina Monroe (“América para los americanos”), la tarea civilizatoria de disciplinar su patio trasero e incorporarlo a través del capitalismo y su modelo

constitucional a las corrientes del progreso, la civilización y, en definitiva, a la Historia Universal. A eso se le llamó “Panamericanismo”.

Sin embargo, la historia –como suele ocurrir– derivó por otros rumbos. La conquista y colonización de la América del Sur fue consumada por dos imperios: España y Portugal, con enclaves franceses, holandeses e ingleses. Las guerras napoleónicas, a comienzos del siglo XIX, produjeron diferentes efectos en los dominios coloniales americanos de España y Portugal. Mientras los virreinos hispanos se fragmentaron en más de treinta “repúblicas”, el Imperio del Brasil no sólo mantuvo su unidad territorial, sino que se expandió hacia el oeste con vocación de construir una potencia bioceánica, como lo eran los Estados Unidos en el norte.

Hoy, a doscientos años de su emancipación de España, América latina se debate en un dilema: marchar hacia la integración regional o permanecer en la fragmentación histórica, con las fronteras dibujadas, como herencia del pasado colonial.

Tiene por delante dos proyectos geopolíticos: el tradicional “monroísmo” de los Estados Unidos o la integración latinoamericana. Esta última bajo los diferentes esquemas de integración subregionales existentes: MERCOSUR, CAN, UNASUR, ALBA, Comunidad Centroamericana y CARICOM, o en la convergencia de todas ellas en un organismo multilateral que incluya a toda la región. Tal el caso de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC), última de las muchas iniciativas de integración, propuesta por el Grupo de Río en la reciente reunión de Cancún.

La opción que los países latinoamericanos hagan sobre este dilema histórico reconfigurará su papel en el nuevo mundo multipolar que se está estructurando, determinará su peso en las decisiones a nivel global y sellará el destino colectivo de millones de seres que ya no quieren mirar la historia como meros espectadores, sino convertirse en actores del mundo que viene.

¿Qué es ser progresista en política internacional?

Las decisiones en materia internacional pueden ser progresistas o conservadoras. Las respuestas tradicionales o conservadoras no han sido eficaces, como lo señala Aldo Ferrer: “Cada uno de nuestros países ha construido su propia historia, pero la persistencia del subdesarrollo y la dependencia en América latina, transcurridos dos siglos de la independencia, revela que las respuestas a la globalización a lo largo del tiempo no fueron acertadas. La causa principal radica en la debilidad de la densidad nacional fundada en la excesiva concentración de la riqueza y el ingreso, la pobreza, las fracturas sociales, la subordina-

ción al pensamiento céntrico, como en la experiencia reciente del ‘Consenso de Washington’, y, consecuentemente, a políticas que privilegian intereses de sector y agravan la vulnerabilidad externa”. Y agrega: “Debe recordarse que la integración se despliega en tres planos que integran y determinan la densidad regional. A saber, la situación interna de los países, las reglas del juego de la integración y la proyección conjunta hacia el resto del mundo”.

La historia del siglo XX deja una lección importante para el debate actual sobre el futuro de la política exterior latinoamericana. Los Estados Unidos y la Unión Soviética siempre tuvieron su propia teoría y su propia visión geopolítica sobre las relaciones internacionales. Fueron innovadores y progresistas mientras lucharon contra un orden internacional dominado por las grandes potencias europeas, encabezadas por el poder británico y francés. Es eso lo que define la frontera entre una política externa conservadora y una política progresista.

El punto de partida es simple: un Estado, un gobierno o un bloque de integración que se propongan expandir su poder internacional, inevitablemente tendrán que cuestionar y luchar contra la distribución preexistente del poder, dentro del propio sistema internacional. Como condición previa, tendrán que tener su propia visión estratégica y su propia lectura de los hechos, los conflictos, las asimetrías y disputas globales, así como de cada uno de los “tableros” geopolíticos regionales alrededor del mundo. Sólo bajo tales condiciones podrán establecer –de forma sustentable y autónoma– sus propios objetivos estratégicos, distintos de las potencias dominantes, y ser consecuentes con su intención de cambiar la distribución del poder y la correlación de fuerzas en el



orden mundial. Por eso, no es posible concebir una política externa progresista e innovadora que no cuestione los consensos estratégicos de las potencias que dominan el núcleo central del poder mundial. En este campo, no están excluidas las convergencias, alianzas tácticas y temporarias, con una o varias de las tradicionales potencias dominantes.

Esa visión progresista nos es una veleidad irrelevante, ni el fruto de una animosidad puramente ideológica. Es la consecuencia de una “ley” esencial del sistema internacional, y de una determinación que es –en gran medida– geográfica, porque el objetivo del Estado “cuestionador” es ampliar, siempre y cada vez más, su capacidad de decisión e iniciativa estratégica autónoma, en el campo político, económico y militar, para poder expandir y aumentar su influencia y propuestas dirigidas a modificar el sistema de poder mundial.

Es mucho más fácil definir e identificar las características esenciales de una política exterior conservadora. Los conservadores (bajo el manto de la realpolitik) no se proponen cambiar la distribución del poder internacional, ni cuestionan la jerarquía del sistema mundial. Carecen de una visión histórica propia del sistema internacional y son partidarios de una política de bajo perfil y fuerte alineamiento a las decisiones estratégicas de las potencias dominantes, lo que los lleva a asumir, invariablemente, una posición subalterna dentro de la política internacional. Tal fue el caso, en la década de los '90, de varios países de América latina. Una década que pasó a la historia bajo el signo neoliberal de la “democracia descalza” o la propuesta de “establecer relaciones carnales” con los Estados Unidos, resumida –en términos teóricos– bajo la penosa expresión del “realismo periférico”.

Los escenarios en que se plantea el dilema: las relaciones entre Estados Unidos y América latina

Situado el tema en términos históricos y definida conceptualmente la necesidad de resolver el dilema de manera innovadora y progresista, nos queda analizar los escenarios que enmarcan y condicionan el proceso de integración latinoamericana.

Durante el ciclo que comenzó con Ronald Reagan hasta el fin de la administración de George W. Bush, el interés básico de Estados Unidos respecto de América latina estuvo centrado en imponer su esquema de seguridad hemisférica, complementado con el establecimiento de una zona de libre comercio que abarcara de Alaska a Tierra del Fuego, marginando completamente de la agenda los temas vinculados al desarrollo de la región. Para instrumentar esa estrategia de libre comercio y cañones, institucionalizaron las Cumbres de las Américas, a partir de 1994.

Esa mirada de seguridad se exasperó luego de los sucesos del 11 de septiembre de 2001. Al no lograr imponer su propuesta de una “Carta Interamericana de Seguridad” y ante el fracaso estrepitoso del ALCA en la Cumbre de las Américas, en Mar del Plata 2005, que era su correlato comercial, la estrategia varió. Se produjo un repliegue táctico respecto de la región. La propuesta del ALCA fue reemplazada por la oferta de Tratados Bilaterales de Libre Comercio (TLC) y la iniciativa de seguridad hemisférica y su Carta se transmutaron en el Plan Colombia, el Plan Puebla-Panamá, el Plan Mérida y la expansión de bases militares en la región.



La llegada de Barack Obama al gobierno hizo suponer que sería posible su promesa de un “diálogo entre iguales”. La V Cumbre de las Américas, celebrada en Trinidad y Tobago, resultó un verdadero fiasco y después de un año de su gestión podemos concluir que se han cerrado simbólicamente tres procesos diferentes:

1. Parece que se acentúa el ocaso de la Doctrina Monroe. En efecto, el retraimiento de Washington respecto de Latinoamérica desde el 11 de septiembre de 2001 fue notorio y ese espacio ha venido siendo ocupado por nuevos actores internacionales. El avance de China en la región es evidente, Rusia ha retomado una activa presencia en el área, al tiempo que India, Irán y Sudáfrica se proyectan activamente hacia la región. Los cinco –Pekín, Moscú, Teherán, Pretoria y Nueva Delhi– procuran, como proveedores en unos casos y consumidores en otros, reforzar los lazos en materia energética y alimentaria en el marco de la revalorización de las pugnas estratégicas por la explotación de los recursos naturales de la región.

2. Se cierra el ciclo de la vieja Guerra Fría. Paradójicamente, el único lugar donde sobrevive la Guerra Fría y podría recalentarse es América latina. El embargo impuesto por Estados Unidos a Cuba y la persistencia de una obsesión geopolítica con la isla son resabios de la Guerra Fría, que no pueden sostenerse por razones éticas y prácticas. Evitar una nueva guerra fría entre Washington y Caracas, que pueda involucrar a Colombia, resulta imperativo. La región ya ha demostrado, a través del Grupo de Río, que puede evitar conflictos armados como el que pudo haber ocurrido entre Colombia y Ecuador, de no mediar su intervención.

3. Disminuye el énfasis en los Acuerdos de Libre Comercio. Frustrada la creación del ALCA, los Estados Unidos emprendieron acuerdos de libre comercio bilaterales con Chile, Perú, Colombia y Panamá. Bajo una administración demócrata y, por tanto, más proteccionista, y el estallido de la crisis financiera de 2008, difícilmente se presenten condiciones domésticas que garanticen que el Congreso apruebe los tratados que aún no se concretaron.

Esos ciclos que parecen cerrarse abren enormes posibilidades para impulsar la integración de América latina.

La nueva distribución del poder a escala regional

El repliegue táctico de los Estados Unidos a partir de 2001 produjo cambios notables en la distribución del poder a escala regional. Fundamentalmente, desde la llegada al gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva, el peso geopolítico de Brasil movió el fiel de la balanza a favor del surgimiento o fortalecimiento de regímenes progresistas en la región.

Al menos una docena de países de América latina –Brasil, Venezuela, Argentina, Chile, Bolivia, Uruguay, Ecuador, Panamá, El Salvador, Honduras, República Dominicana y Paraguay– llevaron al poder a gobiernos progresistas de distinto signo, a través de elecciones democráticas, sosteniendo propuestas de cambio de la política económica, social y de claro compromiso con la integración regional.

Este proceso no es lineal y comienzan a advertirse signos de una contraofensiva de la derecha conservadora. El doble discurso estadounidense oculta el aliento a la restauración neoliberal en América latina. Con el derrocamiento del presidente Manuel Zelaya se inaugura en Honduras la variante del neogolpismo, es decir, el golpe de Estado clásico revestido de argumentos constitucionales. Una variante del soft power con que Obama intenta diferenciarse de la era Bush.

La activación de la IV Flota para monitorear el Atlántico Sur, donde Brasil ha explorado y descubierto vastos yacimientos de petróleo en la plataforma submarina de su mar territorial, la utilización de siete bases militares en Colombia y la puesta en marcha de las bases de Aruba y Curazao evidencian la intención de los Estados Unidos de desplegar su influencia en la región y participar en la explotación de sus recursos naturales. No es casual que la activación de la IV Flota en el Atlántico Sur coincida con la iniciativa de Gran Bretaña de iniciar la exploración de yacimientos petroleros en el mar, tomando a las Malvinas como su portaaviones terrestre. Los descubrimientos brasileños de petróleo off-shore vinieron a confirmar que esa veta se extiende hasta las Malvinas. A su vez, el control de las mismas y su mar territorial traza una línea que contribuye a determinar la delimitación del sector antártico al que aspira el Reino Unido.

Esta contraofensiva tiene su correlato en la política interna de los países de la región. Los resultados de las elecciones en Panamá y Chile son testimonio de que la restauración conservadora está al acecho.

América del Sur muestra grietas en su unidad. En el cordón del Pacífico, Colombia, Perú y Chile muestran más disposición de mantener Acuerdos de Libre Comercio bilaterales con Estados Unidos que para sumarse a los esquemas de integración regional. En tanto, en el cordón atlántico, Venezuela, Brasil, la Argentina y el Uruguay siguen comprometidos con los tratados intraregionales. Bolivia, el Paraguay y Ecuador adhieren a los países de la vertiente atlántica.

Esto crea una situación nueva en América del Sur que se caracteriza, fundamentalmente, por la coexistencia y tensión entre el proceso de expansión de los TLC bilaterales con Estados Unidos que tienden a la fragmentación y, por el otro lado, el proceso de construcción de un espacio neodesarrollista y progresista que encuentra en la integración regional el instrumento para incorporarse como un actor decisivo del sistema internacional.

Ambos escenarios coexisten en tensión permanente. Cómo se resuelva esa tensión determinará el rediseño del mapa estratégico sudamericano.

Hacia una agenda positiva

Las prioridades de los Estados Unidos para la región son una extensión de sus intereses de seguridad nacional a nivel hemisférico y constituyen lo que llamaríamos una “agenda negativa”, en cuanto antepone los objetivos de seguridad a las demandas del desarrollo. La lista de sus prioridades son: guerra al terrorismo, combate al narcotráfico, no proliferación, control de las migraciones, etcétera. Todos temas que no tienen que ver con una zona de paz como es América latina o bien resultan contrarias a sus propios intereses.

La vía alternativa es construir una “agenda positiva” que implique una profunda revisión de las instituciones interamericanas y vigorice aquellas que tienen que ver con la integración regional. Esta agenda no debe elaborarse con los criterios “burocráticos” tradicionales, sino con las premisas innovadoras y progresistas que enunciamos en esta misma nota. Después de 200 años se ha constituido un organismo multilateral, el CELAC, destinado a asegurar la paz, la democracia, el comercio y el desarrollo desde México hasta Tierra del Fuego, con la expresa exclusión de Estados Unidos y Canadá. Por primera vez las “dos Américas” definen claramente sus proyectos geopolíticos y comerciales. Todos estamos conscientes de que una cosa es fundar el CELAC y otra es reemplazar a la OEA. Está última deberá ser el foro de diálogo entre las dos Américas, pero jamás el ministerio de colonias de los Estados Unidos como lo fue en el pasado.

Es urgente la pronta institucionalización del CELAC, definir sus alcances, dotarla de órganos y definir las condiciones de su funcionamiento y financiación. La próxima reunión a celebrarse en Caracas puede ser el inicio de ese proceso. Como una contribución a la institucionalización de este organismo, sugerimos las siguientes ideas:

1. Que el Grupo de Río se institucionalice como el órgano político multilateral de la Comunidad de Estados de Latinoamérica y el Caribe (CELAC). Ello no implica la disolución de la OEA, que continuaría siendo el foro de diálogo ente los Estados latinoamericanos y caribeños con Estados Unidos y Canadá.

2. Que el proyectado Consejo de Defensa Sudamericano se convierta en el organismo de seguridad colectiva de toda Latinoamérica, como un órgano del CELAC destinado a prevenir conflictos intraregionales, evitar la carrera armamentista y preservar la paz en la región.

3. Que el Banco del Sur, como banca de desarrollo para la integración, incluya a todos los países de Latinoamérica y el Caribe y se institucionalice como el instrumento financiero del CELAC. Dicho banco debería integrar su capital inicial con aportes de los tres bancos regionales de desarrollo: el BID, la Corporación Andina de Fomento (CAF) y Fonplata (Fondo Financiero de la Cuenca del Plata), además de los aportes que realicen los países miembros.

4. Impulsar la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura de la Región Sudamericana (IIRSA), para concretar la integración física del continente, fundamentalmente en materia de transportes, energía y comunicaciones.

5. Fortalecer los esquemas de integración subregional existentes como el MERCOSUR, la Comunidad Andina de Naciones, el ALBA, la Comunidad Centro-Americana y el CARICOM.

6. Evitar la proliferación de organismos regionales y subregionales de integración. Por el contrario, iniciar un proceso de convergencia que los vaya unificando, complementando y produciendo una sinergia que garantice su sustentabilidad y eficacia.

7. Incorporar reclamos de soberanía territorial y reivindicación de recursos naturales, como es el caso de las Islas Malvinas o el Acuífero Guaraní, como demandas de la región y no sólo de los países afectados.

Asistimos a un momento infrecuente de las relaciones interamericanas. Pocas veces se han presentado condiciones históricas más favorables para que Latinoamérica reduzca su subordinación a los intereses hemisféricos estadounidenses. La oportunidad está presente, su buen o mal uso depende, en mayor grado, de América latina. Estamos en un contexto donde sobresalen muchos líderes con vocación transformadora y visión estratégica. La mayoría de los hombres y mujeres al frente de los ejecutivos en la región poseen un perfil orientado al progresismo, independientemente de la mirada ideológica de cada uno.

Paradójicamente, los Estados Unidos necesitan hoy más de América latina que esta de Washington. La importancia del electorado hispano crece; temas como el narcotráfico, que entrelazan el continente, no se pueden resolver con más prohibición; la energía, el petróleo, el gas, proceden de la única área que sigue siendo

segura; desde la región no hay amenazas de terrorismo internacional, actores con armas de destrucción masiva, ni visos de proliferación nuclear. En el futuro será Washington el que deba ajustar sus políticas hacia Latinoamérica. No hacerlo incrementará la propensión a desoír sus prescripciones y a deslegitimar sus acciones.

El futuro de América latina se decide entre la integración o la fragmentación, entre la profundización de las transformaciones apenas iniciadas o procesos de restauración conservadora. El futuro está abierto. El resultado de las elecciones de octubre en Brasil será definitorio. La disputa por la hegemonía entre neoliberalismo y progresismo neodesarrollista es una lucha entre lo viejo que insiste en sobrevivir y lo nuevo que encuentra dificultades para nacer. Ese es el dilema que debemos resolver los latinoamericanos.

