Fecha de recepción: Enero de 2005 · Fecha de aceptación: Marzo de 2005

LA COMUNIDAD SUDAMERICANA: UNA PERSPECTIVA MINIMALISTA

Juan Gabriel Tokatlian*

Lo que es razonable se realiza, y lo que se realiza es razonable.
Bertolt Brecht, 1932

Resumen

Dado que en Latinoamérica la concertación languidece, la integración no progresa y la unión está distante, el artículo aboga por una perspectiva minimalista de la recientemente creada Comunidad Sudamericana de Naciones. Para sustentar su posición, el autor se apoya en el principio de que la concentración, el gradualismo y la concreción son esenciales para lograr una comunidad exitosa.

Palabras clave:

Sudamérica, Latinoamérica, Comunidad Sudamericana de Naciones, perspectiva minimalista, Estados Unidos, comunidad política, comunidad de intereses.

Abstract

This paper explores a minimalist approach to the recently created Community of South American Nations. Based on the experience of the currently weakened process of integration it argues that the principles of concentration, gradualism and concreteness are essential to future actions.

Keywords:

South America, Latinamerica, South American Community of Nations, minimalist perspective, United Status, political community, community of interests.

Comencemos por esclarecer definiciones para evitar confusiones conceptuales y malentendidos prácticos. Existen nociones que suelen usarse de manera intercambiable, pero que no significan lo mismo. El efecto negativo de una confusión terminológica no es sólo intelectual, sino principalmente político. Concertación, integración y unión son esquemas disímiles. La concertación es un mecanismo mediante el cual dos o más gobiernos actúan conjuntamente en el terreno estatal, por lo general a nivel diplomático y con fines preferentemente políticos frente a otros actores individuales o colectivos. La integración es un proceso amplio, intenso, complejo y profundo que implica la vinculación e interpenetración social, política, económica, cultural, científica, diplomática e, incluso, militar entre dos o más naciones. Es de señalar que diversos agentes sociales ejercen en la integración un papel dinámico y protagónico. La unión es una estructura institucional y territorial que, a modo de confederación o federación, constituye una entidad política organizada y reconocida internacionalmente. En Latinoamérica la concertación parece languidecer, la integración no progresa y la unión está distante. Por esto, una perspectiva minimalista de la recientemente creada Comunidad Sudamericana de Naciones puede resultar más prudente y virtuosa.

Pasado y presente de nuestra unidad

El estado de la unidad política, económica y diplomática en América del Sur ha sido y es deplorable. En términos históricos, la experiencia fue frustrante: la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA), concebida como un mecanismo diplomático de articulación regional, tuvo una vida efímera; los dos pilares de la integración económica -la Asociación Latinoamérica de Libre Comercio (ALALC) y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)- están, de facto, difuntos; mientras que el importante espacio de consulta y cooperación económica -el Sistema Económico Latinoamericano (SELA)- ha colapsado.

En la actualidad, la Comunidad Andina de Naciones (CAN) se encuentra en su peor momento de fragmentación: Colombia, Ecuador y Perú intentan negociar, de forma tripartita, un acuerdo comercial con Estados Unidos; Bolivia prefiere inclinarse más hacia el Cono Sur, y Venezuela ambiciona encabezar un proyecto de distanciamiento efectivo de Washington. Paralelamente, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) vive su hora más inmóvil, sin avanzar hacia una unión aduanera perfecta ni procurar una mínima institucionalización.

Al preocupante estado de los mecanismos regionales mencionados, puede sumarse el de ámbitos hemisféricos e internacionales de habitual significación para el área: al tiempo que la Organización de Estados Americanos (OEA) vuelve a empañar su legitimidad con la elección (y rápida renuncia) de su último secretario general, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) ha dejado de ser, desde hace tiempo, un referente conceptual e innovador para procesar y proponer un modelo alternativo de crecimiento interno o un esquema audaz de inserción externa.

En cuanto a las experiencias informales de convergencia y acción, el balance es variopinto. Por una parte, está el caso

* Director Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad de San Andrés. Buenos Aires, Argentina.

exitoso del Grupo de Contadora (y su Grupo de Apoyo) por su aporte diplomático a una salida menos cruenta a la crisis centroamericana durante los ochenta. Por otra parte, está el fracaso del Consenso de Cartagena, de mediados de lo ochenta, que no alcanzó a articular una postura regional común en relación con el tema de la deuda externa. El Grupo de Río (GR), heredero, en realidad, de ambas experiencias y convertido desde finales de los ochenta en el principal espacio de concertación política del área, ha entrado en parálisis casi perpetua.

A comienzo del siglo XXI, el GR vive tres problemas graves. Primero, existe un problema de agenda. Las cancillerías del área carecen de prioridades compartidas. La excesiva vaguedad y la extrema cautela en el tratamiento de los tópicos centrales y críticos de la política internacional le ha ido restando protagonismo y credibilidad a Latinoamérica. Segundo, existe un problema de consenso: la dificultad para llegar a acuerdos fuertes es inquietante. En América Latina es fácil obtener consensos débiles a favor de causas laudables. Sin embargo, hallar una mayoría sólida y solidaria que pueda convertir discurso en práctica ha sido difícil. Lo anterior parece demostrar que en la región la conjunción de intereses nacionales individuales es incompatible con un interés colectivo fortalecido. Tercero, existe un problema de política exterior. Hoy no existe política externa latinoamericana que no se autodefina como pragmática. Bien o mal utilizada, esta calificación encierra dos características básicas: cada país ha construido, en su propio imaginario, su visión de una especie de "relación especial" con Estados Unidos (que no opera con esa lógica) y parece predominar una racionalidad por la cual se piensa que la unidad excesiva con la mayoría de los pares del área disminuye la probabilidad de obtener beneficios de contrapartes con mayor poder[1]. Una simple aplicación de la teoría de juegos indica que las opciones conservadoras, en el sentido de asegurar lo individual, el no riesgo y el statu quo, culminan desastrosamente para cada miembro particular en el largo plazo. Al tradicional divide et impera de Washington se suma la recurrente tendencia intraregional hacia la desconfianza, el desencuentro y la divergencia en el campo político-diplomático.

Rompecabezas sudamericano

Probablemente, el balance que en los años ochenta se hacía de las dos décadas previas en materia de integración en América Latina resulte idéntico al evaluar el estado actual del proceso integrador regional. En aquel entonces sobresalían los siguientes déficit: a) vacilación política debido al lugar distinto que cada gobierno le otorgaba a la integración; b) fragilidad social derivada de la débil participación de la ciudadanía en esos proyectos; c) disparidad regional entendida como las extremas diferencias de desarrollo socio-económico inter e intranaciones; d) insuficiencia infraestructural por la ausencia de una base física (puertos, fuentes de energía, etc.) y comunicativa (transporte, vías, etc.) acorde con la necesidad de intercambio comercial y contacto humano; y e) aversión a la supranacionalidad -esto es, rechazo a ceder soberanía nacional y a aceptar la autonomía de órganos e instituciones superiores a los estados individuales-[2].

Hoy se podrían agregar otros inconvenientes que condicionan y limitan la integración en el área: en lo interno, la creciente desigualdad social y material, el manifiesto desmantelamiento estatal, la ampliación de las divisiones étnicas y culturales, y el debilitamiento del imperio de la ley y, en lo externo, la proyección imperial de Estados Unidos, el avance de las asimetrías entre regiones del mundo y los paulatinos costos de diversa índole generados por la globalización.

Además, en el caso de Sudamérica, en especial, es posible efectuar tres cortes. Si se realiza un primer corte político-institucional, se observa una diferencia entre el Arco Andino y el Cono Sur. En el mundo de los Andes predomina la turbulencia, los grados de polarización social son altos, la conflictividad es ascendente y las crisis internas de distinto tipo que viven los países del área parecen demandar un despliegue de actores exógenos para su superación. En el extremo sur del subcontinente, los niveles de tensión sociopolítica son aún controlables, la estabilidad

1 Un ejemplo elocuente de esto último ocurrió con la reciente visita de noviembre del 2004 del Presidente de China, Hu Jintao, a Sudamérica. Argentina y Brasil, de modo individual y sin invocar su condición de socios mayores de MERCOSUR, esperaban sendos y diferenciados logros materiales y políticos con dicho periplo. No contemplaron elaborar y presentar al visitante proyectos productivos conjuntos, áreas de inversión compartidas ni iniciativas exportadoras complementarias. Ambos gobiernos le otorgaron a China el estatus de "economía de mercado"; con lo cual los sectores manufactureros locales, en ambos países, comenzaron a temer una avalancha de importaciones chinas (mientras los sectores del agro -por lo general, de una ideología diferente a la de los grupos que acompañan a Kirchner y Lula- resultaron más beneficiados). Sólo después de la visita, los dos gobiernos en Brasilia y Buenos Aires indicaron que iban a actuar más coordinadamente para eludir, en el futuro, que las dos naciones fuesen rebosadas de productos industriales chinos a muy bajo precio.

2 Ver, al respecto, CINDA/IAEAL, 1987.

se ha preservado, las dificultades económicas e institucionales se han ido superando de modo autónomo y la democracia avanza gradualmente: a tres gobiernos (Argentina, Brasil y Chile) genéricamente progresistas se ha sumado ahora un cuarto (Uruguay).

Una segunda distinción de tipo económico-comercial muestra un contraste entre la Sudamérica del Pacífico y la Sudamérica del Atlántico. Los países que miran al Pacífico -Colombia, Perú, Ecuador y Chile- giran cada vez más hacia Estados Unidos. Santiago ya logró su acuerdo de libre comercio con Washington, mientras Bogotá, Lima y Quito, tal como se indicó, buscan algún tipo de compromiso comercial con Estados Unidos. Tres países del Atlántico -la Venezuela de Chávez, el Brasil de Lula y la Argentina de Kirchner- han pretendido mermar el ritmo de concreción de un eventual ALCA y proyectar una estrategia económica más diversificada y con un rol clave del Estado. La llegada al poder del Frente Amplio implica agregar a Uruguay a la corriente del Atlántico.

Una tercera división en la región tiene que ver con el ámbito militar. En este caso, lo que ha existido hasta ahora es una separación entre el ABC (Argentina, Brasil y Chile) y el resto de Sudamérica. Estas tres naciones han vivido experiencias traumáticas en materia de derechos humanos y quieren preservar una división precisa entre defensa externa y seguridad interna. Como parte de este principio, los gobiernos de estos países rehúsan aceptar la tesis de las "áreas sin gobierno" que puede legitimar acciones de fuerza por parte de Estados Unidos; buscan asegurar el control civil de los asuntos militares y procuran que las fuerzas armadas fortalezcan -y no erosionen- la democracia. El resto de Sudamérica sigue políticas bastante diferentes: no sólo la Colombia de Uribe, sino también la Venezuela de Chávez, alientan un rol preponderante de los militares en la vida institucional. La tentación del gobierno de Lula de involucrar más a las fuerzas armadas brasileñas en tareas de naturaleza policiva -lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado- se divisa en el futuro como un asunto nada intrascendente.

Una perspectiva minimalista

Una comunidad política, según Deutsch, "es un conjunto de actores políticos cuya interdependencia es suficiente como para marcar una diferencia sustancial en el resultado de algunas de sus decisiones importantes" (1990, pg 288). Ahora bien, dicha comunidad puede ser conflictiva o de intereses. En la primera, los beneficios para algún(os) país(es) se tornan tan superiores o asimétricos que otro(s) país(es) se puede(n) ver frustrado(s) y perjudicado(s); en la segunda, los dividendos y las gratificaciones son relativamente compartidos y refuerzan la coordinación de acciones.

En ese contexto, la perspectiva minimalista aquí propuesta se asienta en la idea de una comunidad de intereses entre los países de América del Sur que, mediante la fijación de pocas prioridades, de modo gradual y a través de ejemplos concretos, pueda conducir en el largo plazo a la Unión Sudamericana[3]. Esta idea se sustenta, a su vez, en tres premisas.

Primero, es esencial considerar a Sudamérica -y no a Latinoamérica- como unidad de análisis más adecuada para el propósito de consolidar una elemental comunidad de intereses. América del Norte (Panamá, América Central, el Caribe Insular, México, Canadá y Estados Unidos) está centrada, desde hace décadas, en torno a EE.UU. en términos de mercado, inversión, migración, etc. América del Sur (de Colombia hasta Argentina) es una unidad geopolítica distinta con menos preponderancia excluyente de Washington. Después de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, la amplia Cuenca del Caribe, que cubre el Caribe insular, Panamá, Centroamérica y México, ha adquirido mayor valor para la defensa estadounidense y, por lo tanto, tiende a convertirse en la extensión natural del *homeland security* de Estados Unidos. Los niveles de autonomía de esa subregión se podrán ver seriamente reducidos en el futuro. El reto para Sudamérica es conservar un mínimo de autonomía para hacer frente a las principales dificultades y riesgos que inciden sobre la paz y la seguridad en la región.

Segundo, cabe subrayar que Sudamérica sí es parcialmente relevante en el marco más amplio de la política mundial. Se ha dicho, y es posible coincidir con esa noción, que Sudamérica ha sido históricamente irrelevante en términos estratégicos para Estados Unidos. El subcontinente ha sido tradicionalmente seguro para Estados Unidos y su valoración real por parte de Washington en las pugnas de

3 Si se concibe la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) como una suerte de fuga hacia adelante ante la parálisis de los procesos de integración existentes, se estará dando un salto hacia el vacío más que un avance plausible. Si la CSN es diseñada y ejecutada como un instrumento que, primordialmente, favorece los intereses estratégicos de Brasil, entonces podría transformarse en una comunidad conflictiva; lo cual, difícilmente facilite alcanzar lo que Deutsch llamó una "comunidad política amalgamada". Esta forma de comunidad implica: a) la adquisición de mayor poder relativo para alcanzar objetivos más ambiciosos y b) la consecución de una identidad común entre las partes. Ver, Karl W. Deutsch, 1990, pg 368.

poder global fue bastante reducida en la Guerra Fría, resultó ser menor al comienzo de la posguerra fría y tiende a ser todavía más baja después del 11 de septiembre. Sin embargo, desde una mirada sudamericana y tomando como punto de referencia el sistema internacional en su conjunto, es factible señalar que la región posee una relevancia relativa. Este reconocimiento tiene un efecto práctico y simbólico fundamental: en tanto se siga proclamando la irrelevancia regional, sólo se reafirma la visión estadounidense de la política internacional, se actúa subordinadamente y se acentúa una mayor división intraregional a la espera de ficticias salidas individuales. Dicho reconocimiento se apoya en el hecho concreto de que Sudamérica es una genuina fortaleza ambiental; posee importantes reservas energéticas, acuíferas y alimenticias; tiene una doble proyección geopolítica hacia el Atlántico y el Pacífico; es mayoritariamente democrática; viene avanzando en la protección y defensa de los derechos humanos; no prolifera en materia de armas de destrucción masiva; ha hecho trascendentales aportes al derecho internacional en cuanto a la convivencia entre naciones; posee, en general, un perfil diplomático moderado; no ha sido territorio fértil para guerras fratricidas; y es un área culturalmente rica y desarrollada; entre otros logros y ventajas. En resumen, América del Sur, a pesar de las enormes dificultades sociales, económicas y políticas, contribuye decisivamente a la estabilidad en el mundo.

Tercero, la profunda transformación de la soberanía, acelerada por los notables reacomodos mundiales contemporáneos[4], conduce a que, individualmente, los países de Sudamérica -no importa su tamaño relativo- no puedan hacer frente a los desafíos de la hora sin un principio básico y compartido de identidad. El ideal de la soberanía en la antesala de la Primera Guerra Mundial se podría resumir como la existencia de un Estado unificado, operando en un territorio delimitado, con autoridad precisa, revestido de una legitimidad incuestionable, forjador de la identidad nacional, garante de una lealtad superior y portador de una legalidad inalienable en el ámbito de la comunidad de naciones. Por lo tanto, la soberanía resultaba un concepto jurídico (un derecho) que sintetizaba una realidad política interna caracterizada por la aspiración de un control estatal legítimo y cuya esencia era la indivisibilidad, esto es, la idea de una soberanía absoluta. Al inicio de un nuevo milenio, y luego de un largo proceso de mutaciones, la soberanía tiene muy poco que ver con ese pasado. El presente está signado por una mezcla de unipolaridad unilateralista ejercida por Estados Unidos, una globalización nítidamente desigual en la distribución de sus beneficios y costos, una erosión de la autoridad del Estado, y una paulatina redefinición de nociones como las de autodeterminación de los pueblos, la no intervención en los asuntos internos de un país y la autonomía externa de las naciones. En ese contexto, la soberanía parece alterarse de manera drástica. De ese modo, se manifiesta una situación particularizada por la existencia de grados distintos de soberanía. En resumen, la soberanía es una cuestión de gradación más que una condición uniforme. Si Sudamérica no desea convertirse en una suzeranía a la usanza medieval -es decir, un conjunto de países vasallos que tributan a un poder superior, sin control efectivo de su destino- debe sumar e integrar las soberanías endebles de sus miembros para así alcanzar un grado básico de fortaleza soberana. Una soberanía así robustecida contribuye a forjar una identidad sólida. Una autoimagen regional unificada y pujante facilita la afirmación del patrimonio cultural común, la acumulación de poder compartido y la defensa de los intereses colectivos.

A modo de conclusión

Una perspectiva minimalista de la CSN se apoya en el principio de que la concentración, el gradualismo y la concreción son esenciales para lograr una comunidad exitosa. Básicamente, se podría pensar dicha comunidad como un Foro Político con un número limitado de prioridades. Por ejemplo, una prioridad estratégica sería acordar políticas preservadoras y sustentables en cuanto al medio ambiente. Cabe repetir y subrayar que dada su enorme biodiversidad, Sudamérica es una verdadera superpotencia ambiental, lo cual le otorga en ese ámbito temático un poder negociador inigualable.

4 Uno de los rasgos de ese proceso de reacomodos es la reconfiguración de espacios geoeconómicos. En esa dirección, NAFTA (Estados Unidos, México y Canadá) y CAFTA (Estados Unidos, República Dominicana y Centroamérica) son más que acuerdos comerciales, pues los países miembros de esos tratados tienden a convertirse en el perímetro de seguridad de América del Norte, alrededor del cual gira la seguridad nacional de Estados Unidos. La Unión Europea, por su parte, ha asumido el desafío de pasar de 15 países a 25 miembros. China, por su lado, ha firmado recientemente un compromiso con los 10 miembros (Brunei, Camboya, Filipinas, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar, Singapur, Tailandia y Vietnam) de la Asociación de Naciones del Sudeste de Asia (ASEAN) que conducirá a un área de libre comercio hacia 2010. La fragmentación en el mundo árabe, africano y latinoamericano viene inhibiendo las respectivas capacidades regionales de transformarse en interlocutores ante los principales actores internacionales, tanto estatales como no estatales.

Una prioridad estructural podría ser la configuración de un esquema diplomático que facilite una salida política al conflicto armado en Colombia. Si Sudamérica no aporta autónomamente a la solución del caso colombiano, Washington impondrá -más temprano que tarde- su estrategia político-militar en Colombia, en especial, y en el mundo andino, más ampliamente.

Una prioridad coyuntural puede consistir en retomar el diálogo político y civil con Estados Unidos. Hoy el Comando Sur en Miami, y no el Departamento de Estado en Washington, es el principal interlocutor con nuestra región. Casi resignadamente, los gobiernos latinoamericanos han asumido que el vocero de la política interamericana de Estados Unidos es el *Southern Command*. Sudamérica debería propiciar un cambio en este sentido: las relaciones entre Washington y América del Sur no pueden estar sujetas a los imperativos burocráticos y presupuestarios de las fuerzas armadas estadounidenses. Pero esto no se modificará, si la región no coordina una vocería congruente y sólida con los responsables civiles de la política exterior de Estados Unidos.

La eventual Comunidad Sudamericana es un punto de llegada, no de partida. Concretar gradualmente los avances de una propuesta modesta puede ser la vía para llegar a la unidad anhelada en América del Sur.

El mejor papel que la Argentina podría desempeñar en esa dirección sería el de tomarse seriamente este desafío, actuar de manera adecuada en el logro de esos objetivos y brindar creatividad para su despliegue. El dilema no es liderazgo o pasividad; el imperativo es trabajo eficiente, competente y verosímil.

Referencias

CINDA/IAEAL (1987). *Manual de la integración latinoamericana.* Caracas: Centro Interuniversitario de Desarrollo -Universidad Simón Bolívar.

Deutsch, K. (1990). *Análisis de las relaciones internacionales.* México DF: Ediciones Gernika.