



Integración Política: Un nuevo camino hacia la integración Latinoamericana¹

Francisco Rojas Aravena; Josette Altmann; Tatiana Beirute

Los riesgos para la democracia, la estabilidad, el desarrollo humano y la integración se han incrementado de manera fundamental con la crisis financiera global, que expresa el agotamiento del modelo neoliberal. Durante casi tres décadas este modelo económico primó en el mundo, y con él la desregulación del mercado. La crisis muestra sus graves repercusiones tanto en los países desarrollados como en los en desarrollo. Sus repercusiones afectan al mundo entero. Los mecanismos internacionales que deberían haber alertado y establecido señales de alarma no previeron las graves consecuencias de la desregulación, ni de la recesión resultantes. Un capitalismo centrado en la especulación y no en la economía real hace crisis y desmorona Estados, instituciones, riqueza, generando deudas a la vez que erosiona los regímenes democráticos de Occidente. Todavía no se logra una efectiva y completa recuperación de la crisis, y sin ello, no se puede implementar una estrategia capaz de lograr la recuperación.

Como consecuencia de los impactos sociales y políticos de esta crisis, y de sus resultados catastróficos en muchos países, se cuestiona la capacidad de los liderazgos nacionales e internacionales sobre la gobernanza global y sobre la habilidad para la estabilización democrática nacional. Los impactos sociales llevan a una mayor exclusión de sectores que demandan atención y que se resisten a caer en la pobreza. Todo ello en un contexto en el cual Internet posibilita y facilita la interconexión entre acto-

res a nivel local, nacional y mundial. La región latinoamericana no escapa de este proceso de cambios y transformaciones. Es así como se reafirma la democracia, la integración y el multilateralismo; a la vez que se busca enfrentar la inseguridad, la violencia el desempleo y otros riesgos y amenazas.

La integración es un medio para alcanzar metas políticas, económicas, sociales y culturales. Es un camino que debería posibilitar que mejoren las condiciones para la inserción internacional, para ampliar y consolidar el desarrollo otorgándole sustentabilidad, a la vez que mejora el bienestar de la población, y consolida la estabilidad y la paz. Es decir, la integración debe constituirse en un proyecto político estratégico. La base esencial para ello es pensar y sentir de manera compartida, para construir una voz común en áreas sustantivas que permitan alcanzar las metas propuestas.

El proyecto político estratégico de la integración es fundamental en tiempos de globalización. La globalización es el factor que mayor incidencia posee en el sistema de actores y agentes económicos, políticos, sociales y culturales, tanto en la jerarquización de éstos como en sus capacidades de acción y reacción. Dicho fenómeno -entendido en sus múltiples componentes y no sólo en el económico y comercial- es el factor crucial en las relaciones de poder mundial, con la excepción del poder militar. El peso de las variables externas es cada vez mayor en la política doméstica, estableciendo

1 Documento preparado para el 12 Foro de Biarritz.



condicionalidades sobre las decisiones del desarrollo nacional impensables en la lógica del “orden wesfaliano”. De allí la importancia de generar visiones, orientaciones y coordinaciones sobre este conjunto de acelerados cambios.

Hasta el momento la región ha demostrado ser incapaz de plantear y diseñar un proyecto político estratégico que le permita presentarse como actor importante y unido en el escenario internacional. La dispersión que evidencia América Latina y el Caribe posee consecuencias negativas importantes para los países que la conforman, particularmente porque los hace más vulnerables al impacto de la globalización, se dejan de percibir los aspectos positivos y se abren mayores espacios para el impacto del lado oscuro de la globalización y de sus guerras. En síntesis, la falta de cohesión y de proyectos estratégicos de la región aumenta los costos de transacción para todos, independientemente del tipo de proyecto político nacional que se impulse.

La importancia de la integración política

Privilegiar la dimensión política y de cooperación de los procesos de integración es importante. Los temas claves que inhiben a los procesos de integración continúan siendo de naturaleza principalmente política. La construcción de un sentido estratégico requiere de una visión que marque un derrotero, que defina las metas que quieren ser alcanzadas, que establezca los recursos –humanos, materiales, tecnológicos- y establezca los cursos de acción preferentes, a partir de una cada vez mayor coordinación entre los principales actores involucrados en el proceso.

La carencia de una visión estratégica genera mayores dificultades políticas, abre más espacio para los conflictos, tiende a diferenciar y polarizar los intereses y las asimetrías aparecen como insuperables. La tensión entre las necesidades de coordinación global y regional, sobre todo en el contexto de la crisis global y la recesión de los principales países desarrollados, solo puede ser resuelta cuando existe un sentido estratégico. Sin él tienden a primar los intereses locales y la preocupación de corto plazo. Construir una perspectiva político-estratégica

conlleva también construir un discurso político para ese efecto. Al cambiar el discurso es factible cambiar los cursos de acción. La nueva proyección del desarrollo regional ha comenzado a transformar los discursos y de, manera insipiente, los cursos de acción en relación con las dimensiones políticas.

Diferencias subregionales en la integración: América del Norte y América del Sur

Numerosos autores coinciden en señalar que el modelo de regionalismo abierto está en crisis, dando paso a una nueva forma de regionalismo y asociación. A esta nueva fase del proceso de integración regional se le señala como “regionalismo posliberal”, cuya característica principal es no priorizar en los temas de apertura comercial e integración económica, centrandose su atención en el ámbito más político donde el Estado vuelve a tener un papel protagónico. Existe cierto consenso en apuntar hacia la aparición de un menor regionalismo que impulsa la integración en la región en aspectos políticos sobre los comerciales y en donde el tema de la soberanía ha adquirido especial importancia. Es decir, se tiende a la aparición de “un proceso de regionalismo con características propias”². Se abandona el vínculo inmediato que convertía en casi sinónimos la idea de integración regional y las acciones de convergencia comercial y económica.

Esta tendencia es más evidente en los países sudamericanos que en México y Centroamérica. A nivel subregional es claro que las estrategias y prioridades de la integración son diferentes entre el Norte y el Sur de América Latina. Los nuevos instrumentos creados por este tipo de regionalismo, como por ejemplo, la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) reivindican los esfuerzos puramente suramericanos, al tiempo que excluyen, de forma explícita, a los Estados Unidos³. Esto no se observa de forma tan marcada en los países centroamericanos, República Dominicana y México, donde los vínculos con Estados Unidos son más estrechos y continúan dándose en condiciones de poder desiguales, y en donde los proyectos de integración regional no han adquirido ese fuerte componente político. Los esfuerzos en este ámbito desarrollados desde el Mecanismo de Diálogo

2 Serbin, Andrés. (2011) “Regionalismo y Soberanía Nacional en América Latina: Los Nuevos Desafíos” en Rojas Aravena, Francisco. (Editor) América Latina y el Caribe: Multilateralismo Vs Soberanía: La Construcción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños. FLACSO: Editorial Teseo. Buenos Aires, Argentina

3 Ibid.

y Concertación de Tuxtla no son comparables a los desarrollados desde la UNASUR. Es importante señalar que el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), dada las demandas en el ámbito de la seguridad, estableció y construyó una visión regional centroamericana para alcanzar un apoyo político en la conferencia regional sobre seguridad de Centroamérica celebrada en Guatemala. Este aspecto fue clave en su éxito para la búsqueda de soluciones frente a la mayor presencia e impacto del crimen organizado.

Cabe mencionar que en términos de América Latina como conjunto sí se observan esfuerzos encaminados a esta nueva forma de regionalismo que privilegia la integración política. Por medio del Grupo de Río y la CALC se busca conformar la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)

Si bien es cierto la idea de crear una organización de Estados latinoamericanos y caribeños no es nueva y su necesidad ha sido señalada por numerosos líderes de la región, la creación de la CELAC se desprende principalmente de los esfuerzos concretos de dos de los actores de mayor peso en la región: Brasil y México. La idea de creación de este organismo regional refleja dos características de la nueva modalidad de integración regional: la amplitud temática y la amplitud geográfica⁴, desarrollado sobre la base de la Diplomacia de Cumbres.

Algunas posibles potencialidades de la CELAC frente al contexto de la integración regional latinoamericana son a) la racionalización de las cumbres y los acuerdos; b) la disminución de la duplicación de esfuerzos; c) el reflejo de la voluntad política; d) la construcción de posiciones latinoamericanas; e) la construcción de confianza en el alto nivel; y e) la disminución de las diferencias entre la América del Norte y la América Latina del Sur: Una relación más cercana entre la América Latina del Norte, el Caribe y la América Latina del Sur puede promocionar y dar mayor peso a las iniciativas latinoamericanas que algunos grupos de países han venido creando en los últimos años, como por ejemplo el Banco del Sur, el Consejo de Defensa Sudame-

ricano, y la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA).

Por otro lado, la CELAC se deberá enfrentar a una serie de debilidades a las que han tenido que enfrentarse los distintos mecanismos de integración regional y subregional: a) la dificultad para abarcar una agenda muy amplia; b) la dificultad para construir consensos; c) el tiempo en la política: El reto al que se enfrentaría la CELAC, en un contexto de débiles bases de confianza recíproca es que se requerirá una alta dosis de voluntad política, de todos, para avanzar en la construcción de una agenda compartida. Máxime cuando el tiempo de superposición de los mandatos presidenciales en la región es breve.

Desarrollo e integración en tiempos de revalorización de la Política

Los cambios en las modalidades de integración regional no son fenómenos aislados. Se relacionan con las transformaciones que están experimentando los países de la región respecto a su forma de pensar la política, la soberanía, el desarrollo y el bienestar. Ante el agotamiento del modelo neoliberal, existe un acuerdo generalizado en la necesidad de aproximarse a un modelo de desarrollo sustentable en donde el Estado y la Política adquieran de nuevo un rol central como orientadores del desarrollo.

En tiempos de repensar los paradigmas que hasta ahora han servido para dirigir el desarrollo de los países latinoamericanos y para configurar la forma de comprender y percibir las problemáticas centrales, se observa una revalorización de la importancia de la Política. Los procesos de integración regional no deben estar exentos de esta tendencia. Deben sacar el mayor provecho de la coyuntura para poder avanzar a una integración efectiva latinoamericana y caribeña que realmente permita alcanzar metas que logren un mejor desarrollo de las poblaciones y de las naciones latinoamericanas y caribeñas.

A pesar de que los discursos buscan colocar a la integración como el medio a través del cual América Latina puede alcanzar objetivos políticos, sociales, económicos y culturales; en la práctica continúan operando varias paradojas⁵:

4 Romero, Antonio. (2011) "Los desafíos del proceso de integración en América Latina y el Caribe: Las propuestas de la CALC y la CELAC". Presentación en el Seminario Internacional Multilateralismo y Nuevas Formas de Integración en América Latina en el Contexto Global, realizado por FLACSO Secretaría General, la Fundación Carolina y CIDOB los días 4 y 5 de julio de 2011

5 Altmann Borbón, Josette y Rojas Aravena, Francisco (editores) (2008) Las paradojas de la Integración en América Latina y el Caribe. Fundación Carolina/Siglo XXI Editores. Madrid

a) más democracia con mayor desencanto; b) mas crecimiento del comercio con menos integración; c) mas crecimiento económico con más desigualdad; d) retórica integracionista con acciones fragmentadoras; e) discurso cooperativo con escalamiento de tensiones; f) diseños institucionales complejos con debilidades estructurales; g) respuestas convencionales a guerras no convencionales (crimen, Narco, etc.); h) una mayor participación en el contexto internacional sin una voz común; i) más autonomía en el sistema internacional sin voz propia; j) se combaten guerras transnacionales como si fuesen tradicionales.

Retos de los nuevos esquemas de integración política

A pesar de las buenas intenciones y el reimpulso que ha tomado la necesidad de crear mecanismos de integración política de un un sentido más real y efectivo a la integración de la región, los nuevos mecanismos se enfrentan a una serie de desafíos que deberán superar para poder avanzar en sus objetivos y en la construcción de un sentido político estratégico: a) Se requiere la capacidad de relacionarse de manera eficiente y efectiva con las instancias subregionales; b) la ratificación parlamentaria de estos mecanismos es un reto importante para que pasen a estar formalmente constituidos y se les de mayor legitimidad; c) la multiplicidad de temas en las agendas de los mecanismos de integración llevan a la dispersión de acciones, así como la adopción de compromisos que nunca llegarán a la práctica; d) debe encontrarse la manera de lograr que acuerdos importantes que se logren concretar; e) es probable que haya dificultad para construir un proceso de toma de decisiones conjuntas en temas ya de por sí controversiales; f) Concertar agendas y transformarlas en un plan de acción sustantivo demanda tiempo, esfuerzo, y recursos; las diferencias respec-

to a cómo llevar a cabo las acciones prioritarias en el área y en el sistema global son evidentes; g) se debe evitar el camino propio que centra toda su atención en las dinámicas internas y que olvidan que mediante su relacionamiento efectivo con otras naciones se pueden obtener objetivos beneficiosos para la población que de manera aislada no podrían lograrse.

A la pregunta ¿es la integración política un nuevo camino hacia la integración latinoamericana como lo fue la integración económica en el pasado? La respuesta varía según la América Latina de la que se hable, Suramérica parecería haber estado más cerca de eso que la parte Norte de América Latina. Sin integración no avanzaremos en superar los desafíos actuales, ni los emergentes. En el contexto internacional actual la única opción es afianzar la coordinación regional. Además, en un contexto de cambios acelerados de relaciones de poder, el multilateralismo se reafirma como la mejor opción para lograr los equilibrios que puedan mantener la paz y la estabilidad internacionales. América Latina es una región de paz, es esencial mantener esta condición como base para la construcción democrática y para el desarrollo. Recuperar un sentido de metas centradas en el ser humano, en su desarrollo y potenciamiento es lo que permite recobrar los valores universales de la Declaración de los Derechos Humanos, desde sus orígenes en la revolución francesa a las metas colectivas que hoy nos hemos propuesto con los Objetivos del Milenio. El desarrollo humano es el camino para enfrentar los desafíos del presente y de manera cooperativa construir un futuro diferente, que ubique los valores y la dignidad de las personas en el centro. Una de las mejores formas que tenemos para ello es concertarnos, asociarnos y promover una integración efectiva, vinculante e institucionalizada.



FLACSO Secretaría General
Tel. 506+2253-0082 / Fax. 506+2234-6696
Apdo. Postal 5429-1000 San José, Costa Rica
flacsosg@flacso.org

www.flacso.org