

La integración sudamericana y sus retos futuros

Memorias del Seminario

La integración sudamericana y sus retos futuros

Memorias del Seminario
Quito, 29-30 de junio de 2005



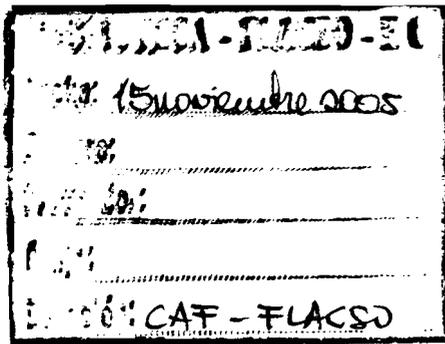
CORPORACION ANDINA
DE FOMENTO



República del Ecuador
Ministerio de Relaciones Exteriores



FLACSO
ECUADOR



© De la presente edición:
FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Av. Diego de Almagro
Quito – Ecuador
Telf.: (593-2-) 3238888
Fax: (593-2) 3237960
www.flacso.org.ec

ISBN: 9978-67-099-8
Sistematización: Claudia Donoso
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: RISPERGRAF
Quito, Ecuador, 2005
1ª. edición: julio, 2005

Índice

Introducción

| | |
|-------------------------|----|
| Antonio Parra Gil | 7 |
| Luis Palau | 9 |
| Adrián Bonilla | 10 |

PONENCIAS

| | |
|--|----|
| Integración comercial y territorio | 15 |
| Luis Alberto Oliveros | |
| Democracia, seguridad y gobernabilidad en Sudamérica | 27 |
| Francisco Leal Buitrago | |
| Cohesión social y justicia social: el camino de la OTCA | 37 |
| Rosalía Arteaga | |
| Migración internacional e inclusión social: un nuevo desafío de la integración regional | 41 |
| Gioconda Herrera | |
| La equidad de género: un desafío para la Comunidad Sudamericana | 51 |
| Teresa Valdés | |
| La ALADI y la integración comercial asimétrica en Sudamérica | 67 |
| Didier Opertti | |
| El SELA, la integración comercial y asimetrías en Sudamérica | 75 |
| Roberto Guarniere | |
| La promoción del desarrollo sustentable de las regiones compartidas y la atención de las asimetrías regionales: un camino hacia la profundización de la integración | 83 |
| Félix Córdova Moyano | |
| Biodiversidad y la promoción del medio ambiente: la visión de la OTCA | 91 |
| Rosalía Arteaga | |

PRESENTACIONES

| | |
|--|-----|
| Desarrollo de infraestructura como mecanismo de integración en Sudamérica | 99 |
| Rolando Terrazas | |
| Integración económica y cohesión social en Sudamérica | 109 |
| András Uthoff | |
| Una visión de la CAN respecto a la seguridad, gobernabilidad y democracia en Sudamérica | 133 |
| Allan Wagner | |
| Integración y democracia | 139 |
| Marco Aurelio García | |
| Comunidad Sudamericana de Naciones: integración comercial y asimetrías | 145 |
| Luis Abugattás | |
| Integración energética en Sudamérica | 151 |
| Mauricio Garrón | |
| La biodiversidad y la promoción del medio ambiente en Sudamérica | 159 |
| Yolanda Kakabadse | |
| Desarrollo de infraestructuras regionales versus medio ambiente | 163 |
| Jorge Jurado | |
| Síntesis y conclusiones | 173 |
| Julio Prado Espinosa | |

Democracia, seguridad y gobernabilidad en Sudamérica

Francisco Leal Buitrago¹

El 8 de diciembre de 2004, en Cusco-Perú, la III Cumbre Presidencial Suramericana acordó la formación de la Comunidad Sudamericana de Naciones. Esta iniciativa de integración busca la convergencia entre el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y Chile. La cumbre designó a Perú como secretaria pro t mpore, hasta la reunión de jefes de Estado de la nueva entidad, en Brasil en el 2005.

Los problemas políticos internos de los países suramericanos, en particular los derivados de la escasa capacidad de los regímenes de democracia liberal para revertir las tendencias de profundización de las inequidades sociales, la merma de la gobernabilidad en buena medida debido a la debilidad de los partidos políticos y la emergencia de amenazas difusas y trasnacionales a la seguridad, ponen en entredicho la fluidez con que se desenvuelva este experimento de integración suramericana. Tales problemas no son en manera alguna, ajenos a la manera como se desarrolló la modernización capitalista en el continente. Antes, por el contrario, son herencias atávicas estructurales que hacen muy difícil plantear soluciones en el corto y aún en el mediano plazo. La anarquía del sistema internacional, que no termina por acomodar los problemas derivados de un prolongado período de transición, dificulta en grado sumo soluciones nacionales a problemas globales, al menos en los

¹ Sociólogo, profesor titular de la Universidad de los Andes - Bogotá, y profesor honorario de la Universidad Nacional de Colombia.

países tercermundistas suramericanos. Y las propuestas transnacionales de solución a estos problemas se topan con las dificultades de acuerdos entre los países del área, precisamente debido a las particularidades con que se manifiestan tales problemas, derivadas de las fuertes mediaciones de los Estados nacionales y de la hegemonía de Estados Unidos en el continente. Se conforma, pues, un círculo vicioso al cual es muy difícil hallársele un lugar débil que permita iniciar la ruptura de su fuerte y larga capacidad de reproducción.

Con este planteamiento general se aborda el tema de la integración suramericana, el cual se desarrolla en dos partes complementarias. En la primera se propone un marco de referencia histórico que muestra la incorporación dependiente de los países del continente al sistema mundial capitalista y sus consecuencias estructurales. En la segunda se abocan estas consecuencias, con el fin de indicar los problemas que presentan para el desarrollo del proyecto de integración regional. Si bien es cierto que los obstáculos son grandes, existe la posibilidad de que mediante un manejo político adecuado de este proyecto pueda romperse el círculo vicioso que representan las condiciones adversas a la integración en el continente.

Un marco de referencia histórico para la integración suramericana

La iniciativa presidencial acerca de la formación de la Comunidad Sudamericana de Naciones hace parte de las tendencias contemporáneas de integración a nivel mundial, dentro del contexto de una globalización en la que los mercados buscan traspasar las fronteras nacionales jalonados por intereses transnacionales de acumulación de capital. Esta dinámica, cuyo núcleo es la economía y la informática, tiene sin embargo amplios condicionamientos que se sitúan en el terreno de la política, es decir, de las relaciones de poder. Por eso los acuerdos de integración son instituciones -producto de una relación de fuerzas que representan intereses- diseñadas para defender autonomías y obtener beneficios, en un sistema internacional inestable y cada vez más interdependiente.

La institución que expresa con mayor firmeza las relaciones de poder es el Estado Nacional, no obstante haber sido supuestamente debilitado por el fenómeno de la globalización. Aunque ya no se presenta la férrea competencia y la desconfianza entre los Estados -como ocurrió durante el prolongado período de su desarrollo y consolidación- y pese a que han surgido instancias supranacionales en diversos campos, el Estado Nacional continúa siendo la institución rectora de las relaciones internacionales y del funcionamiento de las sociedades. Así mismo, a pesar de que desde hace más de una década se analiza el debilitamiento de los Estados Nacionales causado por la globalización y los procesos regionales de integración, en los momentos de crisis nacionales e internacionales los Estados hacen valer la fuerza derivada de su larga historia de formación. Basta ver el actual remezón político y económico provocado por el voto negativo de Francia y Holanda a la ratificación de la Constitución política del experimento más sólido de integración supranacional en este momento. Además, y no obstante que con el final de la guerra fría los Estados más débiles quedaron abandonados a su propia suerte y que las intervenciones externas en los momentos de crisis les recuerdan que su soberanía es limitada, tales Estados luchan en forma encarnizada por conservar su existencia. Un ejemplo dicente es el caso de Irak.

El largo desarrollo del Estado Nacional se confunde con el desarrollo mismo de la modernización capitalista, que ha sido irregular. Esta irregularidad se reflejó de manera destacada en la clasificación universal surgida durante la guerra fría: primero, segundo y tercer mundos. En el primer mundo se ubicaron aquellos Estados generadores del desarrollo del capitalismo y del paradigma del Estado nación. En el segundo, por exclusión, se situaron los países que pretendieron desafiar al capitalismo con una forma de desarrollo alternativo supuestamente ajena a las leyes que rigen esta forma de producción y organización social. Y en el tercer mundo se agruparon la mayor parte de los países que absorbieron el capitalismo de manera tardía, en razón de su integración a un mercado mundial derivado de las relaciones comerciales orientadas por la competencia de los países que se catalogaron luego como el primer mundo. En estos tres mundos, tipificados desde un ángulo político, se presenta una amplia gama de desajustes en los desarrollos nacionales, sobre todo entre los países del tercer mundo. Si bien todos ellos están más distantes del paradigma del Estado nación que al menos los del primer mundo, las disparidades de su desarrollo entre ellos son mayores. El origen tardío del capitalismo en el tercer mundo y su dependencia estrecha de los procesos generados en el primer mundo provocaron grandes distorsiones y disparidades económicas, políticas y sociales en estos países.

Dentro de este contexto se ubica el continente suramericano como parte del tercer mundo. Las distorsiones y disparidades sociales propias de esta agrupación se presentan con toda intensidad, aunque frente a otras latitudes la modernización capitalista sea más avanzada. Además, a diferencia de los países tercermundistas de otros continentes, los suramericanos están inmersos en el espacio hegemónico directo de Estados Unidos, que es la única potencia que ejerce su hegemonía de manera plena en un continente.

Parte importante del paradigma del Estado-nación – que se supone ya llegó a su madurez – son los regímenes democráticos. El objetivo, entonces, es buscar los medios para que los países se aproximen lo más posible a ese modelo de organización política, incluso los más cercanos – que son los que por inercia luego del fin de la guerra fría se siguen llamando el primer mundo –, y sobre todo los más alejados, que son los que pertenecen al que también por inercia se sigue llamando tercer mundo. Y lo que fue el segundo mundo se incorpora en los otros dos. Pero ocurre que luego de que los países suramericanos avanzaron en los últimos 25 años hacia la estabilización de sus regímenes democráticos, se detectaron serias insuficiencias en las funciones de esta forma de organización política. Surgió entonces en la ciudadanía del continente lo que Norbert Lechner denominó el desencanto con la democracia.

A este respecto, es necesario complementar el análisis con una aclaración. Aunque existen relaciones, una cosa es la democracia como utopía, es decir, el ideal de organización social con libertades y sin inequidades visibles, y otra la democracia como régimen político, es decir, la institución surgida como parte del modelo de Estado-nación. El desarrollo de estos regímenes es entonces el que ha presentado distorsiones e insuficiencias importantes, en particular en los países del antiguo tercer mundo. Y la ocurrencia extrema de estos problemas en algunos países ha conllevado a calificativos como los de Estados inviables o Estados fallidos.

No obstante, en los análisis que han conducido a estas calificaciones se considera como inmutable -como constante- el modelo de Estado nación, sin tener en cuenta que es un produc-

to histórico propio de los países centrales o del primer mundo, que orientaron el desarrollo del capitalismo. Por esta razón, en los países del tercer mundo su desarrollo se distorsionó desde un comienzo, precisamente por el condicionamiento que tuvo este desarrollo dependiente de los países centrales. Surge entonces la inquietud de si el modelo de Estado nación en general, y su componente el régimen político democrático en particular, es viable para muchos de los países del antiguo tercer mundo. Por eso, es factible que en la medida de que fracase el desarrollo de los Estados nacionales surja un modelo o modelos alternativos al respecto. En Suramérica, el caso presente más próximo a esa “inviabilidad” es Bolivia, sobre todo por la competencia desatada por la apropiación de su potencial energético por parte de empresas trasnacionales, lo que ha despertado viejos problemas de integración social y regional de este país.

Un segundo componente destacado del paradigma del Estado nación -que ha adquirido mayor relevancia en los últimos años- es la seguridad. Con la finalización de la guerra fría, hace ya década y media, la seguridad nacional, que fue el modelo de defensa del primer mundo frente al segundo, entró en un desuso progresivo. Surgieron así múltiples modelos alternativos de seguridad que no requieren de la tutela de la potencia hegemónica, como era el caso de la seguridad nacional que se identificaba con la seguridad de los Estados. El Estado dejó así de ser el objeto central de tal seguridad y fue reemplazado por diversas entidades, como comunidades de países y regiones, la sociedad, la ciudadanía o simplemente las personas. Además, la amenaza principal de la seguridad nacional, que eran los Estados rivales, fue sustituida por múltiples amenazas, la mayoría de ellas trasnacionales y difusas. Esta situación se complicó luego de los sucesos del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, ya que este país le declaró una guerra universal al terrorismo, quizás la más difusa de las nuevas amenazas. Se agregó así un ingrediente adicional al problema del desencanto con la democracia ya mencionado.

Un atributo destacado que deben poseer los regímenes democráticos propios del modelo de Estado nación es la gobernabilidad. Se trata de que los gobiernos tengan la capacidad de administrar de manera fluida los Estados, lo cual es su razón de ser. Para ello, el equilibrio de los diferentes poderes del Estado es esencial. Además, la función de aspirar a ser poder, a ser gobierno – por parte de la oposición – no debe minar la legitimidad, es decir, la credibilidad y la confianza que tienen los gobernados – la ciudadanía – en las autoridades, so pena de mermar la gobernabilidad. En este contexto, la gobernabilidad puede entenderse en dos dimensiones complementarias: por una parte, una relación adecuada entre el poder ejecutivo y el legislativo y por otra, la confianza que despierta el ejecutivo en la mayor parte de la ciudadanía. Pero para que la gobernabilidad sea sostenible se requiere que haya un sistema de partidos políticos que cumpla funciones mínimas de articulación y tramitación de intereses.

Una consecuencia negativa destacada de la globalización ha sido la disminución del papel articulador de la política que cumplen los partidos. En gran medida, la opinión pública – visibilizada ahora por los medios de comunicación de masas – los ha desplazado en su papel articulador. La opinión pública es guiada por la expansión del mercado como centro de las actividades sociales. No obstante, esa opinión pública, subordinada ahora al mercado, es inestable y va al ritmo del manejo que hacen los poderes dominantes de los medios de comunicación, cuestión que tiende a debilitar a los partidos y por tanto a su función de

sostén de la gobernabilidad. Este fenómeno de pérdida de funcionalidad de los partidos, que de manera similar a asuntos planteados antes se da en forma desigual entre los países, se añade al problema señalado de desencanto con la democracia por parte de la ciudadanía.

Al panorama general que se ha expuesto se agregan las deficiencias estructurales de los países suramericanos, surgidos al unísono con el desarrollo de sus Estados Nacionales durante los últimos dos siglos. Entre esas deficiencias sobresalen dos en particular. La primera tiene que ver con que la construcción y el desarrollo de los Estados, no correspondió a la preexistencia de naciones -o pueblos-, como ocurrió en alguna medida en el desarrollo clásico de los Estados nacionales europeos. Por eso, la tarea de construcción y fortalecimiento de las nacionalidades en Suramérica -dentro del modelo de Estado Nación- ha sido un problema permanente, dadas las insuficiencias que al respecto se presentan en la mayoría de los países, aparte de que los Estados no han tenido la fortaleza suficiente para contribuir de manera eficaz a esa forma de integración social.

La segunda deficiencia estructural destacada son las agudas desigualdades sociales, que sobrepasan las que se presentan como aceptables en los países del antiguo primer mundo, teniendo en cuenta que son sociedades capitalistas. De hecho, América Latina, y Suramérica en particular, es el área en el mundo donde mayores contrastes se presentan en este sentido: inequidades sociales, exclusiones sociales y alta concentración de la riqueza y el ingreso frente a la pobreza y la miseria de la gran mayoría de la población.

Un ensayo de comparación del marco de referencia con la realidad actual

Con el marco de referencia histórico-político planteado, a continuación se tratan cuatro problemas generales relacionados con la integración suramericana y los retos que ésta presenta. Luego se consideran los tres temas particulares con que se identifica este trabajo: la democracia, la seguridad y la gobernabilidad, que naturalmente son factores centrales de la integración del área y de sus desafíos. La mayor parte de las referencias tratan sobre la zona andina, dado que es la que se halla más cercana del autor, además de que los tres temas señalados encuentran quizás en esta zona ejemplos más sobresalientes.

El primer problema general sobre la integración suramericana se deriva de su conformación. En el continente hay tres entidades destacadas, desiguales en su configuración y en su contexto, que tienen que converger: MERCOSUR, CAN y Chile, además de Surinam y Guyana. MERCOSUR con Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay como países miembros, es un experimento de integración relativamente reciente, con una pequeña estructura administrativa. Brasil representa aproximadamente las tres cuartas partes del territorio, la población y la economía de MERCOSUR y la mitad de Suramérica. La limitada normatividad de MERCOSUR podría relacionarse con la necesidad de evitar interferencias con la autonomía del gigante suramericano. Si bien Argentina tiene gran peso en la región, los dos miembros restantes no lo tienen. La CAN por su parte integra a Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia, que conforman el área más inestable del continente en términos políticos y cuyos resultados integracionistas son muy pobres, no obstante ser una de las ex-

perencias contemporáneas más antiguas del planeta y tener una institucionalidad relativamente desarrollada. Estos países forman parte de la estratégica cuenca amazónica, que aunque dominada por Brasil, requiere de más voces frente a la codicia hegemónica de Estados Unidos, que puede expresarse en una eventual intervención. Además, la región andina se presta para que Brasil se conecte con el Caribe y el Pacífico. Finalmente, Chile es el país más estable en términos políticos y económicos del continente, y el único de Suramérica que ha firmado hasta ahora un tratado de libre comercio (TLC) con Estados Unidos.

El segundo problema general se refiere a la relación comercial del continente suramericano con Estados Unidos. En el plano económico sobresale el enorme desequilibrio entre esta nación y los países suramericanos. Además, América Latina perdió espacio en el contexto mundial en las últimas décadas, aspecto que se ha agravado por su mediocre desempeño económico. Estados Unidos buscó inicialmente una integración global de las Américas bajo su tutela, pero en los últimos años ha hecho mayor énfasis en acuerdos bilaterales mediante tratados de libre comercio, los cuales tienden a superponerse con los procesos de integración que están en marcha. De hecho, Estados Unidos es el mayor socio en comercio e inversiones de varios países del área. Las discusiones actuales de integración bajo el modelo del TLC de Estados Unidos con Colombia, Ecuador y Perú, países que favorece con preferencias arancelarias transitorias como compensación a su lucha contra el narcotráfico, han mostrado numerosos problemas provenientes de las desventajas comerciales que implica negociar y llegar a un acuerdo con esa potencia.

El tercer problema muestra el contenido político del proyecto de integración. De prosperar la Comunidad Sudamericana de Naciones, por su tamaño en territorio y población sería el tercer bloque económico en el mundo. Sin embargo, pese a que los objetivos de integración comercial son su razón explícita, el trasfondo del experimento es en su esencia de carácter político. La tradicional continuidad y consistencia de la política exterior brasileña se encuentra detrás de esta iniciativa. A pesar de su peso inocultable en el continente, Brasil requiere afirmar y mantener un liderazgo regional que le permita ejercer con mayor garantía un contrapeso frente a la hegemonía de Estados Unidos. No obstante las grandes diferencias entre los países del continente suramericano, a todos ellos les conviene hacer parte de una entidad que los respalde frente a eventuales desacuerdos con esa potencia, cuyo ejercicio hegemónico se ha hecho más ostensible al imponer relaciones bilaterales en diversos acuerdos con países de estas latitudes.

El cuarto y último problema general se relaciona con cierta prevención respecto a la participación de la CAN como bloque en la integración del continente. El ingreso de la CAN no es muy bien visto por parte de países como Paraguay, Uruguay e incluso Argentina.² De alguna manera, la entrada de esta entidad puede alterar el acomodamiento comercial que tiene MERCOSUR, pues además de ser una región inestable y conflictiva, la CAN tiene una normatividad relativamente fuerte que aunque poco se cumple contrasta con la flexibilidad del experimento del Cono Sur. Tal vez hubiese sido preferible para tales países la absorción individual de las naciones andinas a su organización, como parecía ocurrir con

2 Aquí no se consideran las críticas de varios sectores sociales mexicanos con visión latinoamericana, que ven a Brasil como un competidor ambicioso y desleal ante eventuales liderazgos de México en la región. Además de los lazos culturales, el escaso efecto del considerable aumento del comercio exterior de ese país -como consecuencia de su integración con Canadá y Estados Unidos- en su crecimiento económico tal vez ha tenido algún peso en estas consideraciones.

decisiones unilaterales previas en tal dirección por parte de Venezuela, en particular por sus relaciones comerciales con Brasil aun antes de comenzar el gobierno del presidente Chávez.

Con respecto a los tres temas específicos del enunciado de este ensayo: democracia, seguridad y gobernabilidad, se considera en primer término a la democracia. En general, la debilidad de las democracias suramericanas se manifiesta en que las formas de este régimen político corresponden muy poco al cumplimiento de sus objetivos. Pese a haber sido abolidas las estructuras oligárquicas en casi todos los países, en las que los mismos grupos sociales detentaban los poderes económico y político, con frecuencia se ven diversos manejos en estas dos áreas por parte de grupos similares. Igual acontece entre los poderes del Estado, que se suponen independientes en términos relativos. Ello naturalmente debilita el control que deben ejercer sobre el ejecutivo los demás poderes estatales. Las relaciones clientelistas o clientelares, definen en gran medida estas estructuras arraigadas que crean además ambientes favorables para la reproducción de prácticas de corrupción, acrecentadas con la expansión de los mercados. Y estas prácticas no se limitan a los sectores oficiales, sino que se estimulan a partir de las crecientes relaciones del Estado con las empresas privadas, consecuencia del modelo predominante de desarrollo aperturista a nivel mundial.

Pero lo que mayor impacto político ha tenido en la población del continente es sin duda la escasez de políticas sociales y sobre todo la ineficacia de las que han sido formuladas. Ya se mencionaron las inequidades y exclusiones sociales extremas en la mayor parte de los países del continente, que implican en lo político pobres desarrollos de la ciudadanía. No son de extrañar entonces los desencantos con la democracia, ya que no penetra con sus efectos supuestamente benefactores en vastos sectores de las sociedades. Y este es un obstáculo importante que se ubica al frente del proyecto de integración suramericana. De esta manera, el dilema que surge es si la integración sirve para mejorar el bienestar social de los más necesitados o si, por el contrario, es funcional para compensar las insuficiencias en el crecimiento económico de los países, mediante la ampliación de los mercados nacionales con consumidores externos, sin que se requiera ensanchar las bases domésticas del consumo.

Si bien la región andina presenta la mayor conflictividad en el área, no es que haya poca en los demás países. Antiguas rivalidades y conflictos entre países se han revivido últimamente, en buena parte para ocultar delicados problemas internos. Venezuela y Colombia, Perú y Chile, Bolivia y Chile, e incluso Argentina y Brasil, presentan ejemplos de malestares binacionales alborotados que desvían agudos problemas domésticos. Las dificultades políticas, agravadas sin duda por dramáticos problemas sociales y mediocres desempeños económicos, son un asunto que afecta cualquier intento de articulación y de acuerdos integracionistas entre los países del continente. La inestabilidad política boliviana y ecuatoriana, el escaso respaldo ciudadano al presidente peruano, el conflicto interno colombiano y la polarización venezolana son ejemplos destacados de consecuencias políticas -con frecuencia no muy claras- de viejos problemas sociales. Además, la economía no da trazas de recuperación en la región. De menos del 6 por ciento de crecimiento económico promedio en Latinoamérica en 2004, se estima que este año escasamente sobrepase el 4 por ciento.

El segundo de los temas específicos del enunciado del trabajo es la gobernabilidad, o sea, el ejercicio estatal del poder político, que se relaciona con el problema de la escasa tras-

endencia de las formas democráticas en el bienestar de las sociedades. Existe una tendencia a su debilitamiento en la mayor parte de los 12 países de la Comunidad Sudamericana de Naciones. La poca fortaleza de los partidos tiene que ver también con la debilidad en la formación ciudadana y con la manipulación de la opinión pública mediada por las encuestas, que determinan no sólo las preferencias del consumo, sino también las decisiones en la política, no siempre acordes con lo que es más conveniente para la mayor parte de la población. Las decisiones y políticas estables mediadas por los partidos han sido sustituidas por un creciente manejo mediático cotidiano que impide la estabilidad y la institucionalización.

La gobernabilidad guarda también relación con la aglutinación de consensos derivados de la confianza que despiertan los gobernantes entre los gobernados. El ejercicio moderno de la política implica la institucionalización de los conflictos y la negociación de los intereses, que sustituyen a las prácticas violentas. Pero esa necesaria aglutinación propia del ejercicio moderno de la política tiende a ser reemplazada por la polarización política y, más grave aún, por la polarización social. Al respecto, en varios países se observa la construcción de apoyos alimentados por manejos mediáticos combinados con prácticas clientelistas, que traen como consecuencia polarizaciones que minan la necesidad de integraciones sociales, fragmentan aún más la sociedad y estimulan las prácticas violentas tanto privadas como estatales. Los ejemplos de Venezuela, con la destrucción de un corrupto sistema de partidos y su reemplazo por la restauración del caudillismo histórico, y de Colombia, con el menosprecio de los partidos por parte del ejecutivo y el ensayo del caudillismo, sirven bien para ilustrar el problema señalado de polarizaciones. En ambos países este fenómeno ha ido en aumento.

Pero aún sin grandes debilitamientos partidistas, hay problemas graves de gobernabilidad que limitan el ejercicio de la política moderna y por tanto de la creación de ambientes favorables para acuerdos regionales de integración. La situación de postración social de amplios grupos de la población, que esperan medidas eficaces de los gobiernos en el corto plazo minan la capacidad de gobernabilidad. Quizás el mejor ejemplo sobre este problema sea Brasil. La gran expectativa que despertó el actual gobierno entre la enorme población excluida contrasta con los escasos resultados producto en gran medida de la complejidad de los problemas y también de la debilidad de los partidos. La amplia visión gubernamental de liderazgo internacional -incluido el experimento de integración suramericana- contrasta con el debilitamiento creciente del apoyo interno. La supuesta "traición" del Presidente a los ideales de la izquierda se articula con la necesidad de resultados políticos en el plano externo. Y gran parte del futuro de la Comunidad Sudamericana de Naciones radica en que no decline la fortaleza política brasileña.

El tercer tema señalado que se destaca por sus efectos sobre las perspectivas del experimento integracionista suramericano es la seguridad. Pese a que las guerras entre los países de este continente han sido casi inexistentes durante más de un siglo, las inercias de antiguos conflictos han mantenido las desconfianzas mutuas. Además, errores en la política y en la diplomacia han alimentado esas desconfianzas, como fue el caso del subrepticio apoyo de Chile a Ecuador en su enfrentamiento armado con el Perú en la década pasada. Por su parte, la experiencia de las comisiones binacionales fronterizas establecidas entre Colombia y sus vecinos, como medidas para aumentar la confianza mutua, no han tenido el desa-

rollo deseado, precisamente por la desconfianza de compartir políticas fronterizas. También, buena parte de los documentos sobre seguridad que han sido firmados se han quedado en el papel debido a la mencionada desconfianza, a la inestabilidad de los gobiernos e inclusive a su ambigüedad. Sobre ello son dicientes los compromisos que al respecto se han hecho en el seno de la CAN y la generalidad de los planteamientos expresados en el documento de la reunión de seguridad de la OEA, en México en octubre de 2003.

Sin embargo, los problemas más relevantes tienen que ver con las situaciones creadas con la finalización de la guerra fría hace una década y media y con los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos. El problema de las drogas fue ubicado en la agenda de seguridad de ese país desde mediados de los años ochenta. Terminada la guerra fría, este problema sirvió para reemplazar al comunismo como enemigo principal, al menos en la región andina, y en particular en Colombia. El crecimiento del tráfico de drogas entre esta región y Estados Unidos permitió que este país impusiera sus políticas prohibicionistas y represivas en la región, ante la ausencia de medidas al respecto por parte de los países andinos. El Plan Colombia -que militarizó el problema de las drogas-, el ascenso y la consolidación del presidente Chávez en Venezuela y el triunfo electoral del presidente Uribe en Colombia complicaron el panorama, que se agravó a raíz del 11 de septiembre debido a la ambigua declaratoria estadounidense de guerra contra el terrorismo.

El proyecto político del presidente Chávez busca consolidar la llamada revolución bolivariana en Venezuela y proyectarla a la región. Con medios democráticos formales, Chávez instauró un régimen autoritario que dividió política y socialmente al país. Han sido frecuentes los rumores sobre sus complacencias y vinculaciones con grupos rebeldes y de oposición en la región andina. Incluso, la reciente compra de armas a Rusia, España y Brasil por parte del gobierno venezolano y la formación de milicias civiles han aumentado las prevenciones dentro y fuera del país. Sus anteriores críticas veladas a la política de Estados Unidos se tornaron abiertas y desafiantes, y su relación estrecha con Cuba ha exasperado más a ese país. El ascenso inusitado de los precios internacionales del petróleo le ha permitido al gobierno consolidarse económica y políticamente en el poder, y al Presidente hablar con mayor firmeza y convencimiento.

Las diferencias entre Colombia y Venezuela comenzaron con la declaratoria de neutralidad del presidente Chávez frente al conflicto colombiano durante el gobierno de Pastrana (1998-2002) y continuaron con la implementación del Plan Colombia a partir de 2001. Estas diferencias se han agravado durante el gobierno de Uribe (2002-2006) y han estado mediadas por el problema de la seguridad. Hace pocos meses, por ejemplo, el presidente Chávez suspendió temporalmente las relaciones comerciales con Colombia, debido al secuestro de un guerrillero colombiano en territorio venezolano, en el que estuvieron involucradas autoridades de ese país. La abierta política pronorteamericana del presidente Uribe colocó a Colombia en una situación incómoda en Suramérica, aun frente a gobiernos que no son catalogados de izquierda. El conflicto armado interno y el apoyo estadounidense al gobierno mediante su política represiva antinarcóticos, habían ubicado antes al país en las percepciones internacionales como una amenaza destacada en el continente. Pero la ley que permite la reelección inmediata de Uribe, las dificultades que ha encontrado el gobierno en la aplicación de su política de seguridad y el proceso de negociación con los paramilitares ha vuelto más vulnerable

al país frente al exterior. Además, Colombia es percibida por sectores de la comunidad internacional como una cabeza de playa de Estados Unidos en el Continente, en caso de algún conflicto abierto en la región andina, que se derive por ejemplo de una real o supuesta pretensión de expansión de la política del gobierno venezolano hacia afuera o del desborde del conflicto interno colombiano. No hay que olvidar que Venezuela es el país más incómodo en términos políticos en el hemisferio para Estados Unidos. Naturalmente, este ambiente enraizado representa un obstáculo destacado para los intereses de la integración suramericana.

El 11 de septiembre potenció el tema de la seguridad en la agenda política internacional, tema que de por sí ya era importante. Por eso, en los últimos años la preocupación por la seguridad prolongó el descuido por mejorar el nivel de vida de la población. El reto actual radica entonces en cómo mantener la seguridad sin descuidar las urgencias sociales, sobre todo cuando han llegado al continente gobiernos cuyo énfasis son los problemas sociales y cuando las perspectivas económicas no son las mejores.

En síntesis, como se mencionó al comienzo de este ensayo, los problemas políticos internos de los países del continente suramericano, en especial los derivados de la poca capacidad de los regímenes democráticos para frenar y revertir las tendencias de reproducción de las inequidades sociales, la disminución de la gobernabilidad debido a la fragilidad de los partidos políticos y la emergencia de amenazas difusas a la seguridad, cuestionan la viabilidad del experimento de integración suramericana. Como se dijo, también, estos problemas no son ajenos a la manera como se desarrolló la modernización capitalista en Suramérica, sino que son herencias estructurales que hacen difícil plantear soluciones en el corto y el mediano plazo. El inestable sistema internacional, producto de un prolongado período de transición, dificulta las soluciones nacionales a los problemas globales en el continente. Y las propuestas transnacionales de solución a estos problemas se topan con las dificultades de acuerdos entre los países del área debido a las particularidades con que se manifiestan tales problemas, derivadas de las mediaciones que reciben de los Estados nacionales y de la hegemonía de Estados Unidos. Se dijo, además, que se conformaba así un círculo vicioso al que no se le halla un lugar débil que pueda inducir la ruptura de su capacidad de reproducción.

No obstante esta visión que tiene trazas de apocalíptica, la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones podría servir para detectar mucho mejor varios de los problemas que se han expuesto, incluida la creciente injerencia de Estados Unidos en la región. Abocar tales problemas en forma colectiva, mediante instancias supranacionales que estudien y propongan soluciones escalonadas sin grandes pretensiones pero de manera sostenida, podría significar el “descubrimiento” de los puntos débiles del férreo círculo vicioso con raigambres estructurales. La política de liderazgo de Brasil ha mostrado continuidad en los últimos gobiernos y la medida con que se ha desarrollado en el actual gobierno permite plantear cambios en varias de las tendencias políticas. Además, pese a los problemas económicos, políticos y sociales de los países de Suramérica y a las diferencias entre sus gobiernos, los efectos de la llamada globalización han realzado la importancia y efectividad de los medios diplomáticos. Y los instrumentos formales propios de un proceso de integración acentúan al respecto la capacidad de las acciones reguladoras. Si bien la situación es en extremo compleja, es conveniente apoyar esta nueva iniciativa de integración.