

Mirando el futuro: América del Sur, integración, partición, o convergencia?

Sergio Cesarin*

Resumen

Las dos últimas décadas han marcado un período de consolidación de las instituciones políticas democráticas y aliento al crecimiento económico regional suramericano. Inserta en las nuevas corrientes globales de intercambio y sujeta a una nueva división internacional del trabajo, América del Sur descubre, a las puertas del siglo XXI, oportunidades para superar estructurales dilemas sobre crecimiento con equidad. Sin embargo, durante la última década fracturas autogeneradas, fricciones inducidas por actores extra regionales y falsas visiones dialécticas Atlántico – Pacífico han erosionado procesos sobre convergencia e integración regional en América del Sur. En este contexto, se hace necesario reflotar una visión “integradora e integracionista” suramericana.

Palabras clave: Poder, Alianzas, Influencia, Fracturas, Convergencia, Integración.

Resumo

Olhando para o futuro: América do Sul, integração, partição o convergência? - As duas últimas décadas têm marcado um período de consolidação das instituições políticas democráticas e crescimento econômico regional sul-americano. Inserida nos novos fluxos globais de comércio e sujeta a uma nova divisão internacional do trabalho, a América do Sul descobre no século XXI as oportunidades para superar dilemas estruturais de crescimento com equidade. No entanto, durante a última década fraturas auto-geradas, fricções provocadas por atores extra-regionais e as falsas visões dialécticas Atlântico-Pacífico afetam processos de convergência e integração regional. Neste contexto, é necessário reavivar uma visão "integradora" para América do Sul.

Palavras-chave: Poder, Alianças, Influência, Fraturas, Convergência, Integração.

Abstract

Looking to the future: South America, integration, fragmentation or convergence? - The last two decades marked a period of democratic restoration, political institutions development and promotion of South America economic integration. At the beginning of XXI century inserted in a new world economic order given by international division of labor, South America find new opportunities to overcome structural dilemmas related to economic growth and inequality. However, during the last decade self-generated fractures, frictions induced by extra-regional actors and wrong dialectical visions over Atlantic – Pacific trading blocks relationships, have eroded convergence and regional principles. Despite this context, it is necessary to rebuild a common vision and promote deeper integration strategies within South America countries.

Keywords: Alliances, Influence, Fragmentation, Convergence, Integration.

*Director del Centro de Estudios sobre Asia del Pacífico e India (CEAPI). Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF), Buenos Aires, Argentina

1. Introducción

El escenario suramericano atraviesa desde hace dos décadas profundos cambios; evidentes algunos en la superficie y otros no tan visibles, manifiestan su presencia como “fuerzas profundas” que condicionan o alientan el trazado de un sendero hacia la integración regional. El pasaje desde una situación caracterizada por endeble indicadores económicos en los ochenta, acotada relevancia en la arena internacional y cuasi dependencia de centros hegemónicos hemisféricos y extra regionales de poder hasta el actual cuadro de empoderamiento económico, mejora relativa de indicadores sociales y estabilidad democrática no ha sido fácil, pero ha demostrado la vitalidad de endógenas capacidades políticas, económicas, sociales y culturales puestas al servicio de ambiciosos objetivos sobre crecimiento, desarrollo e integración.

Hoy, nuevos paradigmas productivos resultantes de una mutación del poder mundial y una geometría variable de las relaciones económicas internacionales plantean nuevas condiciones sistémicas que permiten alertar sobre condicionamientos del presente e inducir reflexiones hacia el futuro de la integración regional suramericana. En este sentido, América del Sur es una categoría política y diplomática relativamente nueva, producto de la evolución del pensamiento político y el reconocimiento conjunto sobre la necesidad de ajustar una praxis económica a fin de viabilizar un proyecto de integración entre un universo acotado de actores. De esta forma, en un período de veinte años pasamos de concebir, imaginar, diseñar e implementar políticas en busca de la magna utopía de la integración hemisférica a un escenario regido por el “realismo pragmático” que impuso estrechos márgenes para ejercitar una reingeniería regional institucional acorde a recursos de poder estatales y colectivos volcados hacia un ámbito geoeconómico y geopolítico como América del Sur.

Este proceso fue el corolario de una larga trayectoria. A lo largo de varias décadas aprendimos a consentir y encuadrar nuestros proyectos económicos, alinear y subordinar el pensamiento de nuestras élites intelectuales al conocimiento insuflado desde el hemisferio norte; adaptamos nuestros modos políticos, sistemas institucionales y el plan sobre integración regional a pre concebidas ideas sobre modos de relacionamiento estatal y un “tipo ideal” de instituciones garantes de un ciclo sin retorno (HALPERIN DONGHI, 1998)[1].

Concebimos en la región ideas y enfoques novedosos, teorías explicativas del orden económico mundial que aportaron clarividentes opciones para la toma de decisiones políticas y económicas en el mundo en desarrollo; paradigmas que aportaron argumentos a quienes aspiraban, desde posiciones de “izquierda”, revertir la “dependencia” latinoamericana o, desde posiciones liberales y/o neo liberales, pugnaban por afianzar la implantación de sistemas económicos pro mercado, en ocasiones auto legitimados gracias al disciplinamiento social impuesto por regímenes militares (modelo de Estado burocrático – autoritario), en ocasiones producto de reversiones conservadoras enemigas

de modelos “populistas”.[2]

Sin embargo, a pesar de los vaivenes de la historia, la región sostuvo una coherencia estructural; más allá de ciclos políticos caracterizados por alternancias de matriz conservadora, liberal, neo marxista, regímenes con aristas de autoritarismo blando, duro o democracias condicionadas, regímenes liberales o delegativos, tormentas externas producto de shocks económicos y daños causados por el intervencionismo “unilateral disciplinante” del hegemón hemisférico, América del Sur ha mostrado resiliencia y permeabilidad a cambios de contexto externo-interno y mantenido en la mente de intelectuales – algunos devenidos gobernantes - y gran parte de la clase política el objetivo de hallar caminos posibles hacia la tan ansiada meta de la integración política y económica regional.

Con particular intensidad durante fines del siglo XX, las esperanzas sobre un nuevo derrotero integracionista resurgieron a medida que la instauración democrática ganaba legitimidad en las naciones suramericanas. Posteriormente, las urgencias de un mundo en acelerada mutación gracias al fin de la Guerra Fría, el surgimiento de nuevos centros de poder mundial (políticos, económicos y tecnológicos) como China e India proveyeron un contexto renovado de opciones y aportaron grados externos de libertad que reforzaron voluntades predisuestas hacia la cooperación e integración entre las naciones suramericanas, afligidas por las huellas del persistente subdesarrollo, el retraso educativo o el relegamiento de garantías sobre derechos humanos. Las huellas institucionales trazadas por organizaciones inter gubernamentales de cooperación, concertación, consenso e integración, edificaron un basamento apto sobre el cual podían discurrir proyectos renovadores. La larga historia institucional de América Latina, su tradición consensual y la primacía de enfoques pacifistas aplicados a la solución de controversias ayudaron a construir “instituciones de segunda generación” ajustadas a nuevas realidades regionales y globales, que reforzarían expectativas integracionistas. Mecanismos como la Cuenca del Plata, el Pacto Amazónico, la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), la misma OEA, la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y sus réplicas en Centroamérica y el Caribe, todas expresaron – expresan - la propensión de gobiernos democráticos por afianzar acuerdos, construir consensos, integrar intereses y subsumir lógicas unilaterales en espacios multilaterales de integración. Favorecidos por la reinterpretación de conceptos duros como “soberanía estatal”, las naciones suramericanas cedieron paso a instancias subnacionales de participación y quitaron entidad al centralismo metropolitano en la toma de decisiones sobre integración económica.

El asumido liderazgo suramericano de Brasil y la adhesión argentina a un sendero estratégico de cooperación con el histórico vecino y adversario cristalizaron en los acuerdos MERCOSUR, proyecto que removió barreras ideológicas y como un black hole geopolítico atrajo hacia sí a Uruguay y Paraguay. Una vez en marcha, los socios recorrieron senderos de liberalización económica, fomento de la confianza mutua con amplitud de miras en el marco

del rampante “regionalismo abierto”; todo con el objetivo final de alcanzar mayor calidad institucional y extender los límites de la democracia política hacia la “democracia económica” por medio de incentivos al consumo interno, mejoras en el bienestar general, integración productiva, promoción de inversiones (IE), fomento de la calidad educativa, apoyo a programas científico–tecnológicos y generación de empleo, fundamentalmente, entre jóvenes generaciones desencantadas por un pasado de oprobio autoritario y permeables a recuperar un perdido sentido de oportunidades.[3]

De esta forma, la concertación política, la integración económica como meta última y el regionalismo económico como instrumento fueron los tres pilares que sostuvieron la regeneración de expectativas positivas perdidas décadas atrás. Al mismo tiempo que las naciones “atlánticas” verificaban estos procesos, las naciones del “Pacífico” degradaban barreras externas, generaban condiciones endógenas para la apertura inversora y, atentas al dinamismo económico del este Asiático, optaron por involucrarse en instancias transpacíficas de concertación y cooperación; en su fase más dinámica, economías suramericanas como Chile y Perú lideraron el proceso.[4]

Sin embargo, desde comienzos del siglo XXI el derrotero del proceso subregional ha sufrido alteraciones y sumado desencantos; en ocasiones, la ponderación sobre los impactos negativos resiste las críticas destacando resultados positivos; no obstante, la degradación sufrida por una “opción integracionista” fallida en el Cono Sur y la emergente dialéctica con las naciones del Pacífico alertan sobre la profundización de brechas regionales en el mediano plazo. De todas formas, el escenario de incertidumbre es moderado por diversos factores. El freno en los procesos de integración no implica necesariamente su reversión o detención definitiva, sectores políticos, actores sociales, intereses empresariales y apoyos en burocracias nacionales asumen que tarde o temprano han de recuperarse disciplinas perdidas y códigos comunes que recentren los procesos y apunten hacia un horizonte de convergencia hoy aparentemente perdido. A tal fin, habrá que reconocer las dificultades y favorecer un escenario de “reconstrucción” de los acuerdos MERCOSUR. Mientras estos procesos maduran, el actual escenario advierte que la combinación entre fracturas regionales autogeneradas y fricciones inducidas por actores extra regionales hace que América del Sur atraviesa una etapa de crecientes tensiones este–oeste que condicionan trayectorias hacia la convergencia e integración.

Partiendo de estos supuestos, el presente artículo ofrece reflexiones sobre factores y variables que condicionan el presente y, por ende, el futuro de dinámicas regionales suramericanas pro integración. El unilateralismo competitivo, sinuosas interpretaciones juricistas sobre la letra de acuerdos multilaterales, la baja ponderación de soluciones pragmáticas, diferencias ideológicas, influencia de actores extra regionales con capacidad de imponer agenda, y superposición de espacios de concertación y negociación, entre otros factores, coadyuvan para imponer en la actuali-

dad escenarios de fragmentación antes que de convergencia–integración en América del Sur.

En tal sentido, no es mi intención aportar soluciones sino sensibilizar al lector sobre variables endógenas y exógenas que considero afectan la viabilidad presente y futura de procesos integracionistas de amplio alcance a nivel suramericano; algunas de ellas operan en el plano de la acción política y otras en el plano de la “formación de ideas” de cara a procesos futuros.

Para el logro de estos propósitos, asumiré como unidad de análisis América del Sur, considerada un objeto de estudio continente de un acotado universo de actores. Para el abordaje analítico y despliegue argumental defino una fase temporal cuyo inicio sitúo a comienzos del siglo XXI. El trabajo hará referencia a Estados, países e economías de manera indistinta. Los recursos bibliográficos utilizados e ideas expuestas provienen de autores latinoamericanos, aún cuando varias expresiones han sido expuestas en coloquios y debates en los que he participado y, por supuesto, han enriquecido mis personales apreciaciones.

2. Integración en América del Sur: en busca del ideal perdido, factores de tensión y fractura

Algunos factores que describen la actual sintomatología suramericana propensa a fracturas y ampliación de brechas regionales refieren a dos ejes principales: i) en primer lugar, las fracturas auto impuestas, resultado de concepciones y dinámicas intra regionales que ha ayudado a revertir un ciclo signado por dinamismo integracionista suramericano, ii) en segundo término, las que considero fricciones inducidas, es decir aquellos impactos provenientes del frente externo derivados de la influencia ejercida por actores extra regionales en pugna en la región.

2.1. Fracturas auto impuestas

2.1.1. Una perspectiva (i)real? América del Sur y la declinación del poder estadounidense

Uno de los principales argumentos para el actual encuadramiento situacional suramericano es la asumida tesis del “declinalismo estadounidense”. Pérdida que proviene de varias circunstancias y procesos concatenados entre los que suelen citarse el debilitamiento de su competitividad económica, el aumento de los desequilibrios fiscales, la sobre expansión del gasto militar, los límites impuestos a su poderío militar en distantes escenarios como Irak, Afganistán, el acotado compromiso estadounidense en la recuperación de Europa y, fundamentalmente, la pérdida de espacios de poder e influencia, a manos del potencial contendiente estratégico: China.[5]

En ocasiones como un mantra, funcional para el auto convencimiento de las élites dirigentes y sociedades suramericanas, la tesis sobre el declinalismo estadounidense se ha impuesto como una variable determinante para el diseño

e implementación de estrategias intra regionales y su encuadramiento con interfases externas de vinculación, sean éstas a través de acuerdos preferenciales de comercio, relacionamiento bilateral o la participación en foros informales (IBSA, BRICSa) en el marco de vectores cooperativos sur-sur. Lo cierto es que los Estados suramericanos han encontrado en estos grados de libertad “cedidos” por Estados Unidos opciones autonómicas ampliamente buscadas.

Sin embargo, la retirada del poder estadounidense – si esto es así - no supone un “alivio gratuito” para las naciones suramericanas; por el contrario, tal como la experiencia histórica lo indica, ninguna gran potencia, o potencia imperial en retroceso cede sus posesiones y posiciones de manera graciosa, sino que acciona para contrarrestar la caída, moderar sus impactos y orientar su evolución, de manera tal que el nuevo orden no genere un abrupto derrumbe sino la sensación de “ordenada transición”, adaptación y bienvenida a una nueva configuración de fuerzas cuyo rasgo central debe ser la “ausencia de hostilidad” para con el poder en retirada.[6]

Desde esta perspectiva, la menor capacidad estadounidense de imponer agenda, la negativa imagen regional de la potencia hegemónica, la positiva imagen que detentan actores como China, la heterogeneidad de frentes ideológicos y perfiles políticos críticos de la posición de Washington así como la emergencia de gobiernos nacional-populistas y/o de izquierda han acotado sus espacios de influencia en la región, pero éstos no necesariamente han desaparecido tal vez, por el contrario, incluso se han extendido. En este punto, las especulaciones son variadas, para algunos no es tanto la “fuerza contrastante” de América del Sur la que ha puesto en retirada al águila americana, sino que estos desplazamientos responden a una “ingeniería del repliegue” estadounidense en el mundo, en cuyo diagrama América Latina en general y el Sur en particular siguen encuadradas dentro de un marco general que oscila entre la intranscendencia estratégica y el verificable ejercicio de influencia mediante la imposición temática de una agenda regional suramericana (narcotráfico, terrorismo). Según algunos autores, esta línea interpretativa sobre la retirada de los Estados Unidos reconoce una historia que arranca en los setenta, sólo que sus aristas a la fecha denotan perfiles diferentes.

La operación política apoyada en Estados intermedios, el tejido de alianzas y contra alianzas, el eje político con “Estados afines” (Colombia, Perú, Chile), la co gestión de la gobernanza regional con Brasil, la interdependencia económica, las inversiones de firmas estadounidenses en la región, el poder financiero desplegado en el sur difuminan una imagen regional como “patio trasero” o “esfera de influencia” estadounidense para considerarla una “esfera de responsabilidad”. [7]

Lo cierto es que el poder estadounidense muta pero se recicla y modela la región por medio de la imposición de una agenda económica, política, inducción de alianza y contra alianzas entre “opciones Estado-céntricas” (Venezuela, Ecuador, Argentina) e Estados liberales (Chile, Colombia, Perú); apoya su presencia en el campo de la seguridad

regional mediante la intervención de tropas y canalización de ayuda para la lucha contra el terrorismo. En síntesis, la influencia de los Estados Unidos en América del Sur sigue siendo determinante para promover líneas integracionistas o alentar brechas de consenso y fractura. Las modalidades novedosas que asume el neo intervencionismo a través de condicionalidades democráticas y la ruptura institucional difusa tampoco pueden ser descartadas.

Otros indicadores sobre la persistencia del poder e influencia estadounidense en América del Sur provienen de la malla de acuerdos económicos preferenciales con la región al estilo ALCA; las lecciones aprendidas por Washington del fallido experimento lanzado en 1990 y caído en 2005 han llevado a corregir herramientas, modalidades y estrategias para, en lugar de la “vía directa” bilateral e imposición vertical de un proyecto económico hemisférico, aplicar una “estrategia indirecta” cuyo destino final sea unir el destino político y económico de las naciones suramericanas al destino de la potencia hegemónica. Los acuerdos de libre comercio ya alcanzados, las preferencias otorgadas vía el sistema generalizado de preferencias, el impulso a proyectos como el Transpacific Partnership (TPP) que incluye a economías suramericanas son indicadores de estas tendencias.

2.1.2. La indetención de la historia: América del Sur Zona de Paz y persistentes conflictos territoriales

A pesar del entramado vincular logrado por medio de tratados, acuerdos y convenciones que postulan la concertación política y la integración económica, el ideal de la “patria grande” parece estar lejos. Si bien la mayoría de los países latinoamericanos edifican sus relaciones vecinales e intra suramericanas atendiendo a fronteras consolidadas en ocasiones, traccionados por vertientes internas irredentistas enmascaradas en el nacionalismo duro, determinantes ideológicos, su uso instrumental para legitimar políticas de gobierno o ambiciosos planes expansivos impulsados desde fuera, históricos y nuevos conflictos limítrofes conviven en una región caracterizada por ser un macizo geográfico.[8]

Pese a las evidentes interdependencias económicas e la integración económica funcional, la región evoluciona atendiendo a persistentes conflictos interestatales que degradan opciones integrativas y mantienen abiertas brechas de confianza; asimismo, orientan la aplicación de recursos y capacidades estatales a litigios sin fin. Algunos de estos conflictos emergen alentados por gobiernos que necesitan galvanizar posiciones nacionales, favorecer plataformas electorales o como distracción ante la emergente conflictividad social contestataria de iniciativas tales como la sobre-explotación de recursos naturales, violencia urbana, amenaza a grupos vulnerables o degradación ambiental.

Las huellas de la historia sin fin son evidentes en los “conflictos por mar” y los “conflictos por tierra”, todos alentados por ansias de acceder a recursos naturales.[9] Entre los primeros lista el conflicto entre Chile y Bolivia. Este último país reclama a Chile una salida soberana al

mar que perdió tras la Guerra del Pacífico (de la que también participó Perú) en 1879. El tratado de paz y amistad firmado en 1904 puso fin al conflicto, pero sus consecuencias se mantienen hasta nuestros días. La mediterraneidad de Bolivia ante un mundo de oportunidades en el Pacífico exagera las apetencias por lograr un acuerdo con Chile para lograr una salida al mar; sin embargo, como una “cuestión de Estado”, sucesivos gobiernos chilenos han frenado estas ansias y no es esperable una definición a corto plazo.

El segundo conflicto por el mar es entre Chile y Perú, ambos miembros del APEC, socios en la Alianza del Pacífico, y dos de las economías más abiertas en América del Sur. Como otro coletazo de la pasada Guerra del Pacífico, en 2008 Perú demandó a Chile el control sobre un área de 37.000 km² (sobre un total de 90.000 km²) de mar territorial en su frontera (conocida en Perú como Triángulo Exterior) alegando, entre otras razones, la inexistencia de un tratado de límites, postura que Chile refuta. Lo cierto es que la disputa está en manos de la Corte Internacional de Justicia (CIJ), y constituye otro punto de fricción por cuestiones sobre “soberanía marítima y territorial” en América del Sur entre naciones pertenecientes al Arco del Pacífico.

Otros países del Arco Andino han reflatado también antiguas rencillas en un contexto de nuevas realidades políticas y económicas globales. Colombia y Venezuela mantienen diferentes puntos de vista sobre demarcaciones en el Golfo de Venezuela. Acallado durante décadas, el conflicto remite a pendientes cuestiones sobre delimitación en tierra firme y la - consecuente - no delimitación de aguas territoriales y submarinas que corresponderían a cada país sobre la península de la Guajira. Cada una de las partes ha recurrido a diferentes documentos y fuentes históricas para justificar sus pretensiones sobre derechos en un área pletórica de diversidad y estimativamente rica en recursos petrolíferos.

En otro flanco, Venezuela mantiene con Guyana otro diferendo territorial centenario sobre un área conocida como Guayana Esequibo. El área de unos 160.000 km² abarca dos tercios del territorio de la ex colonia británica y es rica en recursos minerales y bosques. Venezuela reclama esa zona como propia, pero un laudo arbitral de 1899 resolvió que este territorio formaba parte del vecino país. Completa el cuadro los diferendos que Guyana sostiene con Surinam por el control de un área conocida en Guyana como New River Triangle (triángulo del río nuevo) y región de Tigri en Surinam. Aunque no sea un contencioso limítrofe, el diferendo de soberanía entre la Argentina y Gran Bretaña por las Islas Malvinas reclama permanentes compromisos por parte de naciones suramericanas.[10] El apoyo a los reclamos soberanos argentinos, el rechazo a la presencia de una potencia colonial extra regional de ocupación, la militarización del Atlántico Sur y la amenaza que supone el bloqueo de derechos argentinos o suramericanos sobre la Antártida conforman un menú de argumentos que refuerzan peticiones en el seno de la Unión Suramericana de Naciones (UNASUR) y en particular su órgano específico

como el Consejo Suramericano de Defensa (CDS); instancias que, sin embargo, no se han mostrado capaces de inducir soluciones duraderas que atenúen los márgenes de conflictividad intra regional.

Moderada, sin embargo, las tensiones territoriales y dilemas fronterizos la interdependencia económica y un enfoque pragmático de aproximación a la resolución de diferendos. El de link ha permitido que no existan impedimentos para que países como Chile y Perú muestren una común pertenencia a la Alianza del Pacífico, o Colombia y Venezuela construyan – con dificultad- una relación mutuamente beneficiosa en lo comercial. En síntesis, las tensiones fronterizas condicionan y amplían brechas intra regionales de confianza tanto por acción directa de los actores involucrados como por impulso de actores extra regionales, pero la persistencia de estas dinámicas tensivas condicionan hacia el futuro la reconstrucción de un marco general de convergencia e integración suramericana.

2.1.3. Solapamiento y disfuncionalidad de organizaciones multilaterales

Tal vez una de las huellas más visibles de las “estrategias de obturación” a proyectos integracionistas suramericanos sea la multiplicación de organizaciones multilaterales intergubernamentales. En un escenario económico mundial en cambio, en América Latina en general y América del Sur en particular, conviven diversas instancias de negociación, mecanismos de integración y organizaciones intergubernamentales cuyos fines, superpuestos objetivos y similares funciones suelen generar efectos contrarios a los deseados, es decir mutua neutralización decisoria y/o pérdida de eficacia resolutoria.

Una radiografía sobre los diversos mecanismos de integración existentes como la Comunidad Andina de Naciones (CAN), MERCOSUR, Sistema de la Integración Centroamericana, Comunidad del Caribe, Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) o los nuevos como la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, UNASUR, la Alianza del Pacífico o la puesta en marcha de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) demuestra intersecciones operacionales, solapamiento y acotada capacidad de enforcement. No obstante, avances puntuales como por ejemplo el Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos de la ALADI, el Sistema de Pago en Monedas Locales del MERCOSUR, el Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos de la ALBA-TCP o la creación del Banco del Sur acreditan su importancia. Sin embargo, cabe interrogarse si durante los próximos años estas instancias seguirán siendo válidas o América del Sur necesitará afrontar una reingeniería institucional que favorezca la convergencia e integración regional y no desvíe capacidades hacia instancias poco eficaces, ideológicamente de corto alcance o modeladas acorde a preferencias emanadas de centros externos de poder.[11]

Si bien cada una de ellas expresa preferencias estatales, alianzas ideológicas y empatías políticas intra y extra regionales, persiste y persistirá la necesidad de encuadrar iniciativas regionales mediante estrategias de convergen-

cia y cuyo fin último sea la integración regional. Un ámbito pluri estatal de relaciones que no sea reactivo ante crisis o shocks externos, sino pro activo en la definición de metas y logros suramericanos; una plataforma multi-lateral de negociación que posibilite, no sólo el ejercicio de “diplomacia presidencial” sino integre y canalice intereses sociales; un ámbito regional que surja como síntesis ante la superposición y profusión de iniciativas sobre liberalización y apertura económica y amplifique la interdependencia económica regional de por sí baja respecto de otros bloques económicos como el NAFTA, la Unión Europea (UE) o la Asociación de Naciones del Sudeste de Asia (ASEAN).

2.1.4. **Cristalización de una visión dialéctica MERCOSUR–Alianza del Pacífico**

Las tensiones auto generadas y la fricciones inducidas pro actores extra regionales relevantes como China difícilmente puedan ser superadas sino mediante mayores dosis de cooperación-coordinación-integración y una calibrada ingeniería de procesos políticos, diplomáticos, socio-culturales y educativos orientados a sostener la entidad y capacidades de la región en la distribución del poder mundial. En tal sentido, un riesgo emergente desde el plano de la formación de las ideas sobre el devenir de proyectos suramericanos de integración proviene de asumir la indefectible dialéctica de intereses entre el MERCOSUR y la Alianza del Pacífico y, por ende, la negación de vectores de convergencia entre el ala este suramericana Atlántica y el ala oeste suramericana que mira al Pacífico.

Para justificar esta falacia, se utilizan diversos enfoques. En primer lugar, la postura dialéctica plantea la entre modelos antagónicos: el “eje liberal económico suramericano”-andino-Pacífico versus “economías Estado inducidas” con proyección hacia el Atlántico; desde esta perspectiva, el proteccionismo económico atlántico gana presencia y agranda las distancias con estructuras económicas caracterizadas por el bajo nivel de protección arancelaria y la casi ausencia de barreras para la recepción de IE.

Un segundo enfoque relaciona las economías atlánticas con el “viejo orden” económico mundial asentado, principalmente, en Europa y sus instituciones; por el contrario, el “arco del Pacífico” mira y aprovecha las oportunidades abiertas por la emergencia de nuevos centros de poder en el Pacífico como China; permeables a la adopción de metodologías flexibles de negociación, reniegan del “institucionalismo rígido” que caracteriza el perfil de los acuerdos atlánticos. En formato de una unión aduanera como el MERCOSUR confronta con la flexibilidad que denotan modulares acuerdos preferenciales de comercio como los TLCs o Acuerdos de Alcance Parcial (AAP) entre economías suramericanas y contrapartes en el Pacífico suramericano y asiático.[12]

Un tercer enfoque prioriza la observación sobre las asimetrías políticas y económicas entre actores. En este sentido, si Brasil “lidera” la gestión del MERCOSUR por su peso político relativo y representatividad económica; en tanto, el resto acompaña ajustando su inserción a la im-

posición decisoria de los Estados mayores; en el lado Pacífico, los actores parte presentan menos asimetrías de poder y, por ende, pueden articular posiciones de manera más horizontal y efectiva.

Un cuarto enfoque justificatorio de la pregonada dialéctica MERCOSUR–Alianza del Pacífico resalta las “diferencias existentes entre sectores industriales”; las diferencias entre Brasil y Argentina con sectores industriales diversificados y sectorialmente integrados suele compararse con la menor capacidad relativa – en comparación con Brasil y Argentina – que presentan economías del Pacífico suramericano como Chile y Perú y en menor medida Colombia (no así México) pero que, de todas formas, no ha inhibido el despliegue del potencial exportador nacional.

Finalmente, una lectura politológica del proceso – pretendidamente dialéctica – destaca el papel de México en la Alianza del Pacífico. Su rol en la Alianza del Pacífico y, por ende, su proyección político-diplomática hacia el “sur” admiten varias respuestas. Operar competitivamente en una zona de intereses primarios para Brasil, traccionar economías suramericanas hacia el “modelo NAFTA”, tratar de atemperar su inevitable dependencia económica respecto de Estados Unidos, o bien dar un sentido “hemisférico” al proyecto de la Alianza. En tal sentido, la seducción ejercida por Estados Unidos mediante el Transpacific Partnership (TPP) actúa como convergente al proyecto aliancista, tal vez prolegómeno de un “ALCA de segunda generación”.

Sean cuales fueren los motivos, las economías del Pacífico tienen sobrados argumentos para afianzar su estrategia. China es el segundo socio comercial y primer destino de exportaciones peruanas en Asia y ambos países han firmado un Tratado de Libre Comercio (TLC), el cual también facilita el ingreso y egreso de bienes y servicios. Colombia reviste importancia para el despliegue de intereses estadounidenses y chinos en América del Sur, por su “proyección bioceánica” y como productora de minerales y petróleo; Ecuador brinda facilidades para acceder a recursos petrolíferos y alternativas portuarias. Chile y China se encuentran conectadas a través de un Tratado de Libre Comercio (TLCs), acuerdo que refuerza el perfil de Chile como “plataforma” para la entrada y salida de productos originarios o con destino final la costa oeste estadounidense y/o los mercados asiáticos.[13]

Es cierto que, mientras el MERCOSUR trata de recuperar entidad, la Alianza ha avanzado sobre puntuales temas de interés común: acceso a mercados, armonización de medidas sanitarias y fitosanitarias, remoción de obstáculos técnicos al comercio, standarización de procedimientos aduaneros, solución de controversias, promoción conjunta de inversiones, implementación de certificación de origen por medios electrónicos y la denominada Ventanilla Única con el propósito de promover el comercio entre las partes.

Sin embargo, la realidad desmiente el enfoque dialéctico. El cuadro de situación entre MERCOSUR y la Alianza del Pacífico no infiere necesariamente un “choque de proyectos”. [14] Tal como lo evidencian acuerdos y concretas acciones cooperativas, ambos proyectos no se auto

sumen como “bloques” cerrados, ambos cuentan con mecanismos y grados de libertad para entablar negociaciones comerciales con contrapartes de extra zona, negociar acuerdos preferenciales, ampliar el radio de actores parte, sostener prácticas económicas pro mercado, fomentar la competitividad económica y alentar sectores exportadores.[15] Asimismo, economías del Atlántico y del Pacífico han descubierto a lo largo de estos años nichos de complementariedad, fortalecido procesos intra industriales, generado alianzas empresarias intra zona, creado cadenas regionales de valor, ampliado opciones de mercado para firmas transnacionales y dotado a economías con menor poder relativo como Paraguay, Bolivia, Ecuador o Uruguay, de opciones para una dinámica inserción en ambos frentes.

En síntesis, más allá de las críticas sobre el ralentamiento del proyecto MERCOSUR y el asombro causado por el auge de la Alianza del Pacífico, asumir ambos procesos como dicotómicos amplía las brechas de confianza y reduce márgenes para construir escenarios de convergencia.

2.2. Fricciones inducidas

En el segundo eje analítico sobre el origen de tensiones que cruzan el escenario suramericano, resalto la importancia adquirida por actores extra regionales; entre los principales (junto a Estados Unidos antes expuesto) destaco el rol de China.

China atraviesa un ciclo de reformas económicas que responde a tres vertientes: i) la necesidad de modernizar su economía y sostener la estabilidad política interna, ii) una orientación pragmática externa sobre la base de atributos propios de una concepción “estado céntrica” de las relaciones internacionales, y iii) cerrar la brecha de poder económico y tecnológico que la separa de las más avanzadas economías de Occidente.[16]

Como resultado, el atractivo ejercido por su dinámico crecimiento económico redefine prioridades para las economías suramericanas; la interrelación con otros mercados asiáticos como Japón, Corea del Sur y las economías del Sudeste de Asia (ASEAN) han provocado que el “efecto China” reoriente capacidades regionales hacia el Pacífico como epicentro económico mundial. De tal forma, según expone la CEPAL, la expansión de las corrientes complementarias de comercio China-América Latina ha sido sostenida durante las dos últimas décadas y, según la Comisión su evolución a mediano plazo augura un nuevo techo en los años por venir, culminando en la entronización de China como segundo socio comercial regional desplazando de esa posición a la “vieja Europa”. [17]

Las inversiones chinas hacia la región fluyen mayormente localizadas en sectores extractivos (como en África) acompañadas por el desarrollo de infraestructura que garantice rápida y eficiente salida de bienes y servicios. Países como Venezuela ricos en recursos energéticos, Perú en minería, Brasil en siderurgia, agro negocios y tecnología, Ecuador en el sector hidrocarburo, así como la Argentina por su potencial agroalimentario, traslucen una malla de

intereses económicos sostenidos por firmas transnacionales estatales chinas que, por su escala, ajustan operaciones hacia vastos mercados e impulsan la integración vertical de procesos industriales.

Al mismo tiempo, el mercado chino ha pasado a ser un “campo de experimentación” para ETN’s latinoamericanas (Translatinas) y miles de pequeñas y medianas empresas (Pymes) exportadoras ávidas por alcanzar un “sofisticado y competitivo” mercado urbano y rural. La elección de Perú y Chile como socios comerciales preferenciales por parte de China vía sendos TLC’s impulsan la formación de un “arco del Pacífico” como eje para el ingreso y egreso de bienes y servicios que interconectan la costa oeste latinoamericana (Pacífico) con el este subcontinental (Atlántico).[18] Para el MERCOSUR, China es un actor determinante; países como Brasil y Argentina dependen de la demanda china de commodities para sostener exportaciones y obtener excedentes comerciales; el financiamiento chino aplicado a empresas y emprendimientos de inversión compensan las carencias argentinas derivadas de su ausencia en el mercado internacional de capitales. Por el lado del Pacífico, China es el tercer socio comercial de Chile, y los planes de inversión a futuro apuntan, preferentemente, hacia Colombia, Perú y Venezuela.

Como resultado, China es un factor determinante para evaluar el presente y futuro cauce de la ecuación económica latinoamericana y su influencia sobre iniciativas de integración. La afanosa búsqueda de oportunidades en el Pacífico provoca la agudización de tendencias competitivas y fomenta el unilateralismo en América del Sur, tensiones no compensadas por obras de infraestructura Atlántico-Pacífico promotoras de conectividad.[19] Las apetencias regionales por llegar a China entran en colisión ante los límites que impone China y su proyecto de integración del espacio económico asiático, barreras comerciales o la sostenibilidad de un patrón complementario inter industrial de relaciones económicas con escasa representatividad de bienes industriales, productos con alto contenido tecnológico y servicios en la canasta exportadora regional.

La región evoluciona en sus vínculos con China atendiendo también una “agenda impuesta” por el gigante asiático; de esta forma, una postura reactiva por parte de la región reafirma su posicionamiento como mera depositaria de interacciones globales o dictados unilaterales emitidos por centros globales de poder.[20] De esta forma, la falta de cohesión suramericana queda en evidencia ante los límites impuestos por la llamada a ser una de las potencias rectoras del orden mundial durante el siglo XXI.

3. Conclusiones

Tanto las fracturas auto generadas como las fricciones inducidas por actores extra regionales advierten sobre la necesidad de recuperar un horizonte de convergencia e integración regional suramericana. En tal sentido, la primacía del “unilateralismo competitivo” o los intentos por imponer visiones dicotómicas Atlántico-Pacífico para interpretar procesos sub regionales en marcha incrementan

las brechas de confianza entre las partes y crean falsas opciones dialécticas. La creciente influencia de actores extra regionales también redefine el espacio geo económico suramericano y tracciona dinámicas este-oeste.

El reconocimiento de estos factores interactuantes debería servir para recuperar un sentido colectivo de acción orientado hacia la convergencia y fortalecimiento de opciones integradoras en América del Sur.

Notas

[1] Uno de los estudios más comprehensivos sobre la evolución histórico-política de América Latina durante los siglos XIX y XX lo ofrece: Halperin Donghi (1998).

[2] Las teorías económicas de Raúl Prebisch sobre el “deterioro de los términos de intercambio” y las vertientes interpretativas provistas por la – denominada - “escuela cepalina” (en referencia a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL) listan entre los principales aportes teórico-analíticos que intentaron dar respuestas sobre opciones e instrumentos para una dinámica inserción regional en las corrientes globales de comercio e inversión durante el siglo XX. Asimismo, desde la Ciencia Política los aportes teóricos de Guillermo O’Donnell sobre el modelo de Estado burocrático-autoritario son liminares para comprender la alternancia trágica entre gobiernos civiles y militares en América Latina.

[3] Argumentos relativos a expectativas integracionistas y debilidades desde el punto de vista histórico y en el contexto del nuevo regionalismo son expuestos por: Rueda Junquera, Fernando, “Las debilidades de la integración subregional en América Latina y el Caribe”, en: *Del regionalismo latinoamericano a la integración regional*, Philippe de Lombaerde, Shigeru Kochi y José Briceño Ruiz (Eds), Siglo XXI, Madrid, 2008, pp. 37-70.

[4] Uno de los textos que mejor explicita la génesis y posterior evolución de los procesos de integración en Asia del Pacífico es, Yamazawa, Ipppei, *On Pacific economic integration*, en *The Economic Journal* 102, noviembre 1992, Gran Bretaña, pp.1519-1529.

[5] Sobre la declinación del poderío estadounidense y su relevo gracias a la emergencia de otros centros globales de poder como China e India, ver Zakaria (2008).

[6] Ver, Haass, Richard, “The age of non polarity”, en *Foreign Affairs*, may-june 2008, Vol.87, pp. 44-56.

[7] Russell, Roberto, América Latina para Estados Unidos: ¿especial, desdeñable, codiciada o perdida?, en *Revista Nueva Sociedad*, No. 206, noviembre-diciembre de 2006, pp. 48-62.

[8] Ver al respecto, Rojas Aravena, Francisco, “Transformaciones globales y cambios en las relaciones de poder. Impactos en América Latina y el Caribe”, en *Revista Nueva Sociedad* No.246, Buenos Aires, Fundación Frederic Ebert, julio-agosto 2013, pp.129-143.

[9] Para una detallada descripción sobre los conflictos territoriales en América Latina ver: Mitre, Ricardo, *De las cenizas de la ideología: sistema regional, fronteras y conflictos interestatales en América latina*, en América latina:

transformaciones geopolíticas y democracia, Bernardo Sorj y Sergio Fausto (Compiladores), Siglo XXI, Buenos Aires, 2010, pp.35-70.

[10] *Ibidem*, op.cit, 52.

[11] Ver: Estado actual y avances en la Arquitectura Institucional de la Integración de América Latina y el Caribe, Secretaría Permanente del SELA, Caracas, Venezuela, Septiembre de 2013, SP/Di N° 14-13.

[12] Un enfoque pormenorizado sobre lo expuesto lo ofrece Kim, Won Ho en: “El Tratado de Libre Comercio entre Corea y Chile: una iniciativa para un Acuerdo Transpacífico de Libre comercio”, en *Del regionalismo latinoamericano a la integración interregional*, Philippe de Lombaerde, Shigeru Kochi, José Briceño Ruiz (eds), Siglo XXI, Madrid, 2008, pp. 313 - 345.

[13] Ver al respecto, Moneta, Carlos y Cesarin, Sergio, *Reformas económicas, política industrial y empresas transnacionales chinas. Impactos en América Latina y el Caribe*, en *Tejiendo redes. Estrategia de empresas transnacionales asiáticas en América Latina*, Carlos Moneta y Sergio Cesarin (Compiladores), EDUNTREF, Buenos Aires, 2012, pp.27-98.

[14] Un interesante artículo sobre este tópico es: *Atlántico y Pacífico, océanos que dividen?*, Ricardo, Lagos, *Diario Clarín*, 1 de diciembre de 2013, p.38.

[15] Ver al respecto, *Divergent trends in the factio integration in and between Asia Pacific and Latin America and the Caribbean*, en *China and Latin America and the Caribbean. Building a strategic economic and trade relationship*, Rosales, Osvaldo y Kuwayama, Mikio, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, Abril 2012, págs. 121 a 170.

[16] El interés chino por la administración de los equilibrios internacionales se manifiesta en el sistema de Naciones Unidas; como Miembro Permanente del Consejo de Seguridad (CSNU), China aspira a la redistribución de poder mundial “desde arriba”, ver al respecto: *Ten ways China and India will (and won’t) change the world*, en Smith, David, *The Dragon and the Elephant. China, India and the new world order*, Profile Books, London, 2007, páginas, 208 a 238. [17] Ver al respecto *China’s trade links with Latin America and the Caribbean: towards a strategic relationship*, en *China and Latin America and the Caribbean. Building a strategic economic and trade relationship*, Rosales, Osvaldo y Kuwayama, Mikio, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, Abril 2012, págs. 65 a 120.

[18] Antofagasta, Iquique, o Ilo en Perú; ver al respecto: *América Latina al encuentro de China e India: perspectivas y desafíos en comercio e inversión*, Rosales, Osvaldo y Kuwayama, Mikio, *Revista de la CEPAL* No.93, Diciembre 2007, pps. 85 - 109.

[19] La iniciativa más ambiciosa en Sudamérica es la *Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA)*.

[20] Ver al respecto el discurso pronunciado por el ex Primer Ministro de China Wen Jiabao, en la Comisión Económica para América latina y el Caribe (CEPAL),

Santiago de Chile, 26 de junio de 2012.

ZAKARIA, Fareed. *The Post American World*. New York: W.W. Norton & Company, 2008.

Referencias

- ARNSON, Cinthya et al. *Enter the Dragon. China's presence in Latin America*. Washington DC: School of Advanced Studies (SAIS), Latin American Program, February, 2008.
- CESARIN, Sergio; MONETA, Carlos. (Comp.) *China y América Latina. Nuevos enfoques sobre Cooperación y Desarrollo. Una Nueva Ruta de la Seda*. Buenos Aires: BID-INTAL, 2005.
- _____. *Tejiendo redes. Estrategia de empresas transnacionales asiáticas en América Latina*. Buenos Aires: EDUNTREF, 2012.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). *La República Popular China y América Latina y el Caribe: Dialogo y Cooperación ante los nuevos desafíos de la economía global*. Santiago de Chile: CEPAL, 2012.
- DE LOMBAERDE, Philippe, et al(Eds). *Del regionalismo latinoamericano a la integración interregional*, Madrid: Editorial Siglo XXI, 2008.
- DENT, Christopher. *Networking the region? The emergence and impact of Asia Pacific bilateral free trade agreement projects*, *The Pacific Review*, v. 16, N. 1, p. 1-28, 2003.
- DUSSEL PETERS, Enrique (con la colaboración de Liu Xuei. *Oportunidades y Retos Económicos de China para México y Centroamérica*. Doc. LC/MEX/L. 633. México: CEPAL, 2004.
- HALPERIN DONGHI, Tulio. *Historia contemporánea de América Latina*. Madrid: Alianza editorial, 1994
- MARTÍNEZ CONDE, José Ignacio (Coord.). *América Latina y el Caribe – China. Relaciones políticas e internacionales*, Red Académica América Latina y el Caribe sobre China, Unión de Universidades de América Latina y el Caribe (UDUAL), Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Centro de Estudios China México (Cechimex), México D.F., 2013.
- IDB (Interamerican Development Bank). *The emergence of China: opportunities and challenges for Latin America and the Caribbean*, Washington DC, October, 2004.
- ROSALES, Osvaldo; KUWAYAMA, Mikio. *China and Latin America and the Caribbean. Building a strategic economic and trade relationship*. Santiago de Chile: CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), 2012.
- SELA/BID - INTAL. *Relaciones América Latina y el Caribe con Asia Pacifico 1997 – 1998*. Buenos Aires: Editorial Corregidor, 1999.
- SMITH, David. *The Dragon and the Elephant. China, India and the new world order*. Londo: Profile Books, 2007.
- SORJ, Bernardo; FAUSTO, Sergio (comp.). *América latina: transformaciones geopolíticas y democracia*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2010.