

## La crisis de la integración se juega en casa

La integración latinoamericana está en crisis. Aunque comenzó prácticamente al mismo tiempo que la europea, ha producido pocos avances, como demuestran los múltiples conflictos entre países que existen en la actualidad. El artículo argumenta que es necesario dejar de lado la tendencia a buscar culpables fuera de la región y encarar los propios problemas, entre los que sobresalen tres: el exceso de retórica, el nacionalismo y la falta de liderazgo. Además resulta urgente aclarar algunos puntos básicos: ¿una integración de Estados o de sociedades?, ¿una integración comercial o política?, ¿con qué instituciones? Si no se elaboran respuestas consensuadas a estas preguntas, parece difícil que la integración latinoamericana llegue a buen puerto.

**CARLOS MALAMUD**

La integración latinoamericana atraviesa un prolongado periodo de parálisis o una crisis mayúscula, según cómo se mire y según cuán profundo y lapidario quiera ser el juicio. Si bien no hay problemas en el diagnóstico, sobre el que existe prácticamente unanimidad más allá de los mensajes políticamente correctos y bien intencionados, el consenso desaparece cuando se abordan las causas que explican esta parálisis. En el último tiempo, la discusión se ha centrado en por qué América Latina no se integra, en lugar de

---

**Carlos Malamud:** catedrático de Historia de América en la Universidad Nacional de Educación a Distancia e investigador principal de América Latina en el Real Instituto Elcano, Madrid.

**Palabras claves:** integración, crisis, nacionalismo, liderazgo, América Latina.

debatir para qué y cómo debe integrarse. Esta desviación analítica permite emitir mensajes optimistas, generalmente desde círculos cercanos a los gobiernos (especialmente el brasileño y el venezolano) y desde sus cajas de resonancia mediáticas. Por distintas razones, vinculadas básicamente a sus objetivos regionales y globales, los dos principales impulsores de la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur), Brasil y Venezuela, se empeñan en decir que las cosas van razonablemente bien y que quienes no comparten semejante juicio son agoreros o, incluso, defensores de posturas antilatinoamericanas.

Para reforzar la visión optimista se apela a un conjunto de argumentos, todos ciertos pero bastante peregrinos en relación con la cuestión de fondo: la no integración. Entre ellos, se destacan las menciones al prolongado periodo de democracia que vive América Latina, el crecimiento económico del último lustro (2004-2008), las posibilidades que brindan la energía o la infraestructura, las nuevas capacidades para resolver ciertos conflictos regionales o la mayor sintonía político-ideológica entre los gobiernos de la región (el famoso giro a la izquierda). Pese a su importancia y trascendencia, se trata de cuestiones periféricas a la integración, que no aluden a sus problemas centrales, vinculados al para qué y al cómo se debe integrar América Latina.

A la hora de buscar culpas y culpables, se nota un sesgo importante que lleva a mirar más hacia fuera que hacia dentro de América Latina. Es así como se suele acudir recurrentemente a elementos y presiones exógenas: cuando no es Estados Unidos el causante directo de tal desaguisado, se acusa a la Unión Europea (UE), como apuntó recientemente el presidente de Ecuador, Rafael Correa. Según su particular interpretación, la decisión de la Comisión Europea de negociar directamente con Colombia y Perú un tratado de asociación –en lugar de hacerlo con la Comunidad Andina de Naciones (CAN) en su conjunto– era un golpe mortal contra la integración regional. Pero ocurre que los europeos estaban, están, cansados, aunque por delicadeza no lo digan públicamente, de las contradicciones existentes en el seno de la CAN y de los obstáculos a la negociación que permanentemente impone Bolivia y también, aunque en menor medida, Ecuador. Y además sucede que los responsables directos de los problemas de la CAN son sus Estados miembros, las desavenencias entre ellos, las propuestas descabelladas de algunos y la salida de Venezuela.

La tentación de buscar más allá de las fronteras lo que en realidad son responsabilidades propias no es nueva. En su momento, la teoría de la dependencia

fue el punto más alto de este tipo de análisis, algunos de cuyos contenidos hoy vuelven con fuerza renovada. En el caso de la integración regional, el razonamiento que se suele utilizar es sencillo pero eficaz: a EEUU, y a los demás poderosos del mundo, no les interesa una América Latina integrada y unida, y por eso aplican la macabra política del «divide y vencerás». Ya en su momento el nacimiento de Uruguay se explicó en estos términos, mediante la gráfica idea de la balcanización.

Aunque el proceso de integración en América Latina es prácticamente tan antiguo como el europeo, pues ambos se originaron tras la Segunda Guerra Mundial y comenzaron a despegar en la

década del 50, los resultados de uno y otro son palmariamente diferentes. No se trata aquí de recalcar, de forma caricaturesca y una vez más, todo aquello de bueno que teóricamente tiene Europa y todo lo que tanto le falta a América Latina, sino de rastrear en la propia realidad latinoamericana los obstáculos, grandes y pequeños, que han impedido que la integración llegue a buen puerto.

### ■ Los tres obstáculos a la integración

Resulta muy complicado rastrear las causas del fracaso de la integración regional, ya que no estamos frente a un único proceso ni a un camino lineal. En los 50 años transcurridos desde el inicio de la integración latinoamericana, ha surgido un gran número de instituciones, cada una de ellas con sus siglas correspondientes. De hecho, la integración se ha convertido en una espesa sopa de letras y en un cúmulo de subprocesos, regionales y subregionales, que incluso se contradicen entre sí.

Aunque repetidamente se ponen de manifiesto las ventajas de la integración, rara vez se define de qué integración estamos hablando: ¿de una integración hemisférica o continental que recoja la herencia del panamericanismo (y ahí está, con todas sus limitaciones, el Área de Libre Comercio de las Américas, ALCA)? ¿De la integración latinoamericana (con instituciones antiguas, como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, Alalc, u otras más

**Aunque el proceso de integración en América Latina es prácticamente tan antiguo como el europeo, pues ambos se originaron tras la Segunda Guerra Mundial y comenzaron a despegar en la década del 50, los resultados de uno y otro son palmariamente diferentes ■**

modernas, del tipo Asociación Latinoamericana de Integración, Aladi)? ¿De integraciones subregionales (Mercosur, CAN, Sistema de la Integración Centroamericana, SICA) o de la integración sudamericana (primero con la Comunidad Sudamericana de Naciones, CSN, y luego con la Unasur)? ¿De integraciones comerciales en torno de tratados de libre comercio (TLC), con o sin EEUU, o de integraciones alternativas, como la Alternativa Bolivariana de las Américas (ALBA) en su versión inicial, o Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América en su versión más reciente? ¿O hablamos incluso de una más que complicada integración iberoamericana, que sume a España y Portugal? La falta de definición revela que ni los medios ni los fines están claros para aquellos que deben tomar las decisiones, con el ruido de fondo que una situación como esta termina incorporando al proceso.

**Quizá sería conveniente realizar más reuniones de ministros, secretarios, técnicos y expertos que de presidentes, de modo que los primeros allanen el camino de los segundos para que puedan presentar sus propuestas cuando estén un poco más cocinadas ■**

Para colmo de males, los máximos dirigentes latinoamericanos están bastante acostumbrados a tomar decisiones en función de su sola intuición política y de la improvisación. Esto implica que no buscan construir mecanismos más complejos que, con sofisticados estudios en la mano, permitan decidir mejor entre las distintas opciones en juego. Los

únicos estudios que suelen ser tenidos en cuenta son los demoscópicos, ya que las encuestas se han convertido en verdaderos oráculos para los presidentes, cualquiera sea su color político o su ideología. El repaso sistemático de las últimas cumbres regionales, de sus declaraciones finales y de las manifestaciones de los presidentes a la prensa permite hacerse una idea del nivel de improvisación. En la mayoría de las ocasiones, se proponen ideas y proyectos geniales que generalmente ya han sido olvidados en la siguiente cita. Quizá sería conveniente, aunque sea menos rentable en términos propagandísticos, realizar más reuniones de ministros, secretarios y subsecretarios, técnicos y expertos, que de presidentes, de modo que los primeros allanen el camino de los segundos para que puedan presentar sus propuestas cuando estén un poco más cocinadas.

Con la salvedad de que resulta muy difícil generalizar acerca de América Latina, es posible identificar tres factores que se han convertido en grandes obstáculos para el avance de la integración regional: dos son excesos (de

retórica y nacionalismo) y el tercero es un déficit (de liderazgo). A ellos me referiré en las siguientes líneas.

***El exceso de retórica.*** Se trata de un exceso vinculado a aquello que se dio en llamar el «realismo mágico latinoamericano». En esta línea se inscriben todas las esperanzas, hasta ahora frustradas, puestas en el gran impulso que el «giro a la izquierda» supuestamente iba a dar a la integración regional. Se partía de la base de que una mayor sintonía político-ideológica entre los presidentes allanaría el camino para la integración, desactivando obstáculos y dificultades, como si los intereses nacionales, en todas sus acepciones, dependieran de la sola voluntad de los votantes a la hora de elegir a sus dirigentes. En esta mirada de corto plazo, la cuestión de la alternancia entre gobiernos de distinto signo o la eventual convivencia entre gobiernos de izquierda y de derecha ni siquiera se plantea. O todos de un color o todos del otro. A lo que hay que añadir la prueba de la experiencia. Teóricamente, presidentes como Luiz Inácio Lula da Silva, Tabaré Vázquez, Evo Morales, Néstor o Cristina Kirchner y Rafael Correa pertenecerían, con sus matices, a la «izquierda continental». Sin embargo, ha habido serios problemas, pese a las supuestas sintonías, entre Argentina y Uruguay o entre Brasil y Bolivia o entre Brasil y Ecuador.

Por eso resulta cuanto menos curioso que el momento en que más se habla de la integración regional sea también el que registra más conflictos bilaterales. La diferencia es que en la actualidad estamos frente a conflictos que ya no responden únicamente a las viejas agendas del trazado de los límites fronterizos, sino de otros nuevos, vinculados a cuestiones económicas o políticas. En ese sentido, cabe preguntarse si, al lanzar dardos contra sus colegas, los presidentes latinoamericanos inmersos en estos conflictos bilaterales también piensan en la integración y en los daños que aquellos les causan. Si bien todo proceso de integración está plagado de crisis y contradicciones, como se ve en Europa, lo que no es aceptable es que se desarrolle a partir de interpretaciones radicalmente opuestas de la realidad. Con esos mimbres es imposible avanzar en la integración regional, para la cual son necesarios determinados acuerdos mínimos. Es muy difícil, por no decir imposible, avanzar por este camino si algunos gobiernos reivindican la democracia representativa y otros la denigran. En este marco, las posibilidades de construcción institucional quedan muy limitadas.

Unos pocos ejemplos de estos nuevos enfrentamientos bilaterales ayudan a aclarar las cosas. Quizá habría que comenzar por el absurdo e inexplicable

conflicto entre Argentina y Uruguay por la construcción de una fábrica de pasta de celulosa en Fray Bentos, que intentó justificarse con argumentos medioambientales. Entre otras cosas, el contencioso puso de manifiesto la inexistencia de instancias del Mercosur capaces de resolver pacíficamente y de forma dialogada crisis de este tipo.

Otro ejemplo fue el ataque colombiano al campamento de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en suelo ecuatoriano, en el que murió Raúl Reyes y que mostró al mundo importante información sobre los vínculos internacionales de esta organización narcoterrorista. La crisis pudo acabar en una guerra entre Ecuador y Colombia. Una guerra a la que, con toda probabilidad, hubieran acudido Venezuela y Nicaragua. Las manifestaciones de Hugo Chávez y Daniel Ortega de respaldar militarmente a Correa no fueron precisamente una contribución a la estabilidad regional. El Grupo de Río, reunido en Santo Domingo, pudo reconducir el conflicto y evitar la escalada armada, en buena medida gracias al buen hacer del anfitrión, el presidente dominicano Leonel Fernández, y al liderazgo de Lula. Este precedente se suma a los resultados positivos de la cumbre de la Unasur celebrada en 2008 en Santiago de Chile, que permitió desactivar la deriva violenta que se estaba produciendo en Bolivia y que podría haber degenerado en enfrentamientos civiles que incluso habrían podido desbordarse más allá de las fronteras.

Ambos casos suelen presentarse como una prueba de la capacidad latinoamericana de resolver sus conflictos sin necesidad de tutelajes externos, especialmente de EEUU, pero también como una muestra de la salud de la integración regional. Sin embargo, en este punto se confunde la función de un foro

**Cuando la integración se estanca entonces se recurre a los parlamentos regionales.**

**Si fuera por ellos, América Latina estaría más integrada que ninguna otra región del planeta ■**

de concertación o diálogo político con una instancia de integración. En el caso del Grupo de Río, está claro que se trata de un foro de diálogo político. El caso de la Unasur es más complejo, aunque hasta ahora ha funcionado más como un espacio de diálogo político que como una verdadera herramienta para profundizar la integración regional.

Una última cuestión vinculada a la retórica. Cuando la integración se estanca o sencillamente no avanza, cuando se deben resolver problemas de fondo,

como los que hace unos meses atenazaban al Mercosur debido al enfrentamiento entre los países grandes (Argentina y Brasil) y los pequeños (Paraguay y Uruguay), entonces se recurre a los parlamentos regionales. Si fuera por ellos, América Latina estaría más integrada que ninguna otra región del planeta: cuenta con el Parlatino (Parlamento Latinoamericano, con sede en Panamá, creado en 1964), el Parlamento Andino (órgano de la CAN con sede en Bogotá, creado en 1979), el Parlamento Centroamericano (Parlacen, con sede en Guatemala, creado en 1987) y el Parlamento del Mercosur o Parlasur (creado en 2005, con sede en Montevideo). Incluso se ha comenzado a construir en Cochabamba la sede del Parlamento de la Unasur. En muchos casos, la elección de los parlamentarios se rodea de todo el ritual democrático. Sin embargo, su capacidad para legislar es prácticamente nula y su poder de control sobre las instituciones regionales es mínimo, ya que el verdadero poder está en manos de los gobiernos. No se trata de caer en críticas demagógicas, pero hasta ahora han funcionado más como una vía para detraer recursos públicos para los salarios pagados a los parlamentarios y a los burocratas que los acompañan, que como una herramienta capaz de impulsar la integración regional.

***El exceso de nacionalismo.*** En la historia y la mentalidad latinoamericanas, el nacionalismo está asociado a las nuevas identidades surgidas con posterioridad a la independencia. Su papel es clave, a tal punto que todas las ideologías, desde la izquierda hasta la derecha, por más internacionalistas o cosmopolitas que sean sus raíces, han sido permeadas por el nacionalismo. El discurso nacionalista está indisolublemente ligado a la idea de soberanía. Pero cuando en América Latina se habla de soberanía se suele aludir a la soberanía nacional como equivalente de la soberanía territorial. Lo que menos cuenta es la soberanía popular, la soberanía de los ciudadanos en tanto depositarios del poder político.

En abril y octubre de 2007, el presidente boliviano Evo Morales afirmó que era necesario consolidar una gran nación sudamericana con dignidad, soberanía, identidad y una sola moneda: el «pacha» («tierra» en quechua), de forma de dejar de estar sometidos al dólar norteamericano. El objetivo final de todo esto sería «consolidar una unión similar a la de la Unión Europea». Pero los discursos de este tipo equivalen a querer comenzar a construir la casa por el tejado. No solo porque en Europa la moneda única fue la etapa final de un prolongado proceso de armonización en sus políticas macroeconómicas y de convergencia monetaria, sino porque la dignidad, la identidad o la soberanía, como valores en sí mismos, no garantizan en absoluto la integración. Es más:

la soberanía vinculada al exceso de nacionalismo suele actuar como un freno a la integración.

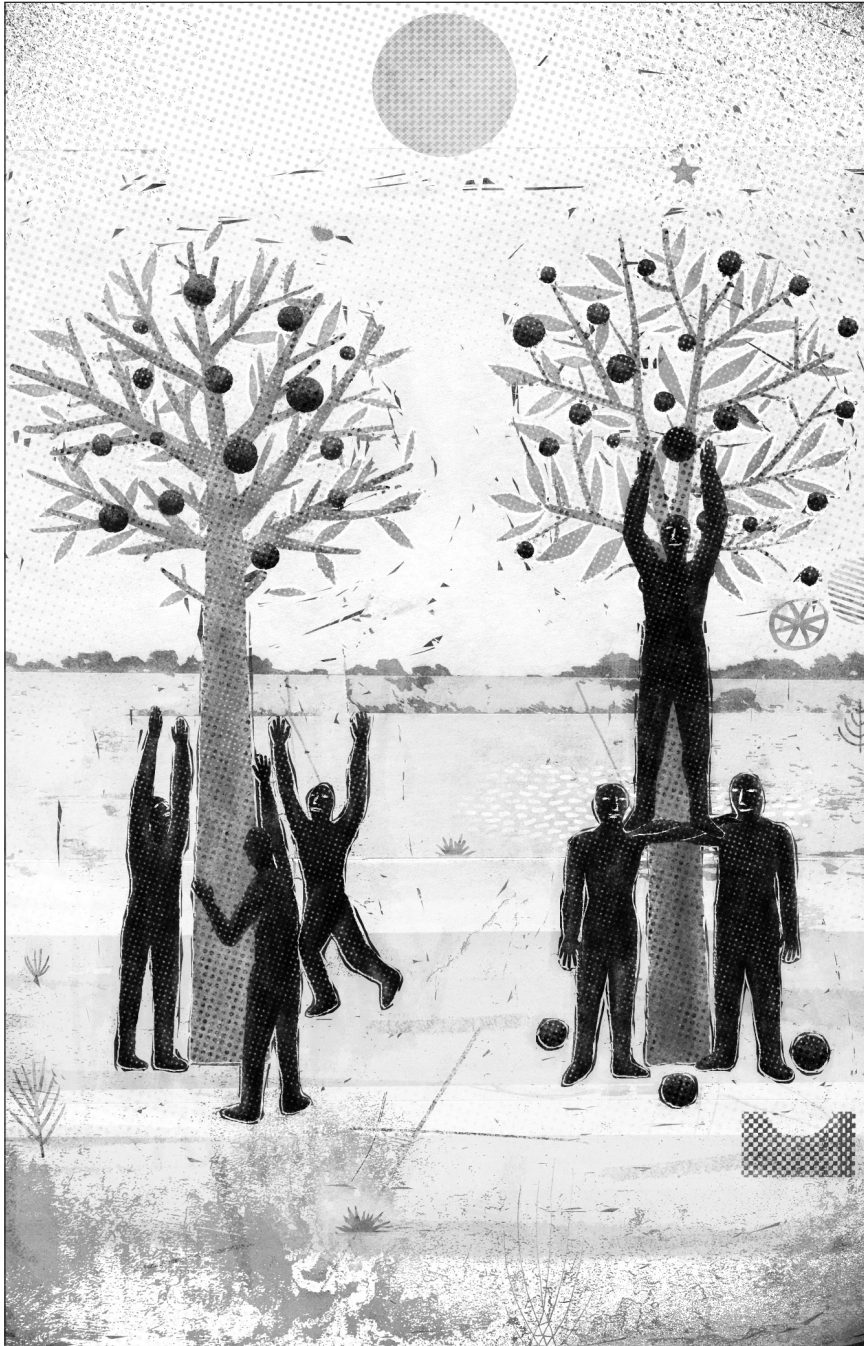
En las comparaciones que tan frecuentemente se formulan, suele olvidarse que, como ya se señaló, la integración europea y la latinoamericana comenzaron en la misma época. La menor antigüedad no es, por lo tanto, un argumento sólido. Es verdad, por supuesto, que la motivación europea se explica por la decisión de evitar las guerras devastadoras que asolaron al continente a lo largo del siglo xx y que se cobraron decenas de millones de víctimas mortales, una motivación ausente en América Latina. Pero también es cierto que en América Latina existen una serie de incentivos –desde la mayor homogeneidad lingüística a la ausencia de conflictos bélicos– ausentes en Europa, que deberían haber sido un acicate para estimular la integración.

El exceso de nacionalismo impide la construcción de las instituciones e instancias supranacionales sin las cuales es imposible que avance cualquier proceso de integración regional. Mientras los gobiernos y los Estados nacionales no cedan una parte de su soberanía, ninguna integración será posible. Sin este tipo de avances, las propuestas de crear monedas comunes, pasaportes del mismo color o ejércitos regionales no dejan de ser meros brindis al sol.

***El déficit de liderazgo.*** Hasta la fecha, ninguno de los dos gigantes de América Latina, Brasil y México, han desempeñado de forma cabal y consecuente el papel de liderazgo que les corresponde en función de su tamaño, capacidad e, inclusive, riqueza. Esta actitud conservadora ha limitado el impulso que hubieran podido darle al proceso de integración regional. Tampoco Argentina, cuando décadas atrás, por sus propias circunstancias políticas y económicas, estuvo en condiciones de adoptar políticas continentales más activas y abiertas, se colocó a la cabeza de América Latina.

La ausencia de liderazgos regionales debería explicarse por la inexistencia de una necesidad real de avanzar en la integración. Por lo general, los países latinoamericanos están más preocupados por sus propios problemas que por lo que sucede a su alrededor. Tampoco se puede olvidar, por supuesto, la importancia de la escasez de recursos a la hora de consolidar los liderazgos o impulsar operaciones de este tipo, aunque estos problemas no deberían encubrir la falta de determinación política de los gobiernos. El tamaño de las economías latinoamericanas es menor que el de las europeas, pero las metas propuestas deberían adaptarse a la escala existente. Cuando ciertos países se





escudan en su falta de recursos, en su incapacidad para financiar programas de cohesión u otros argumentos similares, en realidad están manifestando que o bien no entienden claramente qué es la integración regional y las ventajas que supone para todos los implicados, o bien que no es un tema prioritario de su política exterior.

Los estudiosos de la integración latinoamericana suelen mirar a la UE buscando inspiración o modelos adecuados para relanzar sus propios procesos. Pues bien, en el transcurso de la unificación europea, donde el componente político fue más importante que el económico, Francia y Alemania (el famoso eje franco-alemán) desempeñaron un papel relevante. En América

**La visita de Lula a México en agosto de 2007 permitió comenzar a destrabar una situación complicada, pero los pasos dados todavía son insuficientes para mejorar la coordinación entre estos dos grandes países, lo que sin lugar a dudas favorecería la integración latinoamericana ■**

Latina, las relaciones entre México y Brasil –y, más concretamente, entre los palacios de Tlatelolco e Itamaraty, sedes de los respectivos ministerios– son complejas y llenas de recelos y rivalidades. La visita de Lula a México en agosto de 2007 permitió comenzar a destrabar una situación complicada, pero los pasos dados todavía son insuficientes para mejorar la coordinación entre estos dos grandes países, lo que sin lugar a dudas favorecería la integración latinoamericana. De momento,

no está claro que esto sea lo que quieren uno y otro, especialmente si tenemos presentes iniciativas que los excluyen mutuamente, como la Unasur o el Plan Puebla Panamá (PPP).

Es conveniente recordar una vez más que, sin el liderazgo de Francia y Alemania, la unificación europea no hubiera alcanzado el lugar en el que se encuentra hoy, incluso admitiendo que los intereses de EEUU en Europa, cualitativa y cuantitativamente hablando, eran, y todavía son, muy superiores a los que este país tenía, y aún tiene, en América Latina. Porque, aunque es verdad que Europa fue un frente decisivo de la Guerra Fría, como prueba la importancia que alcanzó la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), también es cierto que, tras la Revolución Cubana y la crisis de los misiles, el peso de las cuestiones hemisféricas se hizo sentir y otorgó a la región un protagonismo inimaginable en la política exterior norteamericana. Por eso, sería bueno recordar las experiencias totalmente contrarias que supusieron la OTAN

y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR). Aunque surgidas en la misma época y en el mismo contexto de Guerra Fría, ambas instituciones produjeron resultados totalmente distintos: la OTAN ayudó a dar un gran impulso al crecimiento y a crear el Estado de bienestar europeo, mientras que el TIAR no arrojó estos frutos, en buena medida debido al profundo recelo antinorteamericano existente en América Latina.

La ausencia de liderazgo también se debe explicar por los costos que genera. Es curioso que en América Latina, hasta fechas muy recientes, prácticamente nadie haya querido asumir este liderazgo, bajo la premisa de que los beneficios serían sustancialmente inferiores a los costos. En los últimos años, Brasil parece más dispuesto a jugar como un destacado actor global. Ello lo ha llevado a convencerse de que su protagonismo puede ser mayor si se consolida como un potente líder regional. De hecho, ha comenzado a actuar de este modo en diversas circunstancias, como lo demostró su protagonismo en las mencionadas cumbres del Grupo de Río en Santo Domingo y en la de la Unasur en Santiago de Chile o en la Cumbre de América Latina y el Caribe (CALC) realizada en diciembre de 2008 en Costa do Saúpe. Sin embargo, todavía persisten numerosas contradicciones y no se ve una política clara al respecto. Por ejemplo, recientemente Brasil rechazó incorporarse a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), de la que sí es miembro México desde 1994. La vieja aspiración brasileña de contar con un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (aspiración compartida con México y Argentina) también lastra sus posibilidades de convertirse en líder regional.

Los titubeos de México y Brasil han permitido que emerja, o al menos que se plantee, el liderazgo de Venezuela, aunque la posibilidad de que se consolide es cuanto menos discutible, dado lo controvertida que resulta la figura de su presidente. Venezuela cuenta con los recursos suficientes para ejercer un rol de líder y tiene una idea clara de lo que quiere hacer con el dinero que hasta hace pocos meses, cuando la crisis mundial hizo bajar el precio del petróleo, le sobraba. Como suele ocurrir, cuando hay espacios vacíos alguien tiende a llenarlos.

El problema es que Venezuela, aunque sabe lo que quiere hacer y está dispuesta a gastar lo que haga falta, no puede hacerlo. A Chávez le falta el *glamour* que durante mucho tiempo acompañó a Fidel Castro. La Venezuela de Chávez y la Cuba de Castro cuentan con el respaldo de parte de la opinión pública latinoamericana, aunque también despiertan el rechazo de sectores

nada desdeñables. La principal diferencia es que Venezuela cuenta con los recursos económicos que siempre le faltaron a Cuba para imponer su proyecto continental. Chávez, entonces, está en condiciones de asegurarse voluntades y respaldos políticos en organismos multilaterales, como la Organización de Estados Americanos (OEA), a través de empresas como Petrocaribe, que reparte petróleo a precios subsidiados y con préstamos a bajas tasas de interés. Sin embargo, teniendo en cuenta la evolución de los precios del petróleo, cabe preguntarse cuán permanentes pueden ser los apoyos conseguidos mediante mecanismos que poco tienen que ver con la convicción y la persuasión.

### ■ ¿De qué integración estamos hablando?

Como se ha mencionado más arriba, hoy se habla más de la integración regional que en cualquier otro momento de la historia reciente de América Latina. Se enumeran una y otra vez las ventajas que supone y los beneficios que puede aportar a los pueblos unificados. Sin embargo, como ya se señaló, nadie define de qué integración estamos hablando, qué características debería tener, qué objetivos y metas se deberían fijar y cuáles deberían ser las instituciones adecuadas para conducir el proceso. No solo no hay un acuerdo, sino que se tiende a adjetivar la integración, y entre los adjetivos favoritos sobresale el de «bolivariana», seguido del de «energética», la otra palanca mágica para transitar no se sabe qué caminos. Por eso, hay quienes creen que es necesario buscar un motor adecuado: así como Europa tuvo el carbón y el acero, América Latina tiene el gas y el petróleo.

**Para muchos latinoamericanos, la integración será bolivariana o no será, incluso para muchos países cuyas historias nacionales poco o nada han tenido que ver con Simón Bolívar ■**

Para muchos latinoamericanos, la integración será bolivariana o no será, incluso para muchos países cuyas historias nacionales poco o nada han tenido que ver con Simón Bolívar, como Brasil, México, Paraguay, Uruguay y casi todos los centroamericanos. La idea de vincular la integración regional con la figura de Bolívar y con la historia de principios del siglo XIX apunta a dotar

de una cierta legitimidad ideológica al proceso, aunque en realidad se trate de un anacronismo, ya que la idea de reconstruir la unidad del viejo imperio español no tiene absolutamente nada que ver con la actual situación del continente.

La retórica bolivariana es la que más insiste con la idea de que existe un complot internacional contra América Latina y un interés de los países desarrollados por frenar la integración regional. Justo es decir que no es la única voz que se alza en este sentido, y que los ecos provienen de las más diversas tribus políticas e ideológicas, tanto de izquierda como de derecha. En cualquier caso, se trata de una retórica vinculada a la improvisación y a las soluciones milagrosas. Esto ocurrió, por ejemplo, cuando Chávez, en la Cumbre Energética Sudamericana celebrada en Isla Margarita en abril de 2007, propuso abandonar la CSN y reemplazarla por la Unasur, sin aducir más argumentos que los puramente sentimentales. Lo mismo se puede decir de la iniciativa presentada en la última Cumbre Extraordinaria del ALBA, en noviembre de 2008, en la que Ecuador y Venezuela propusieron la creación del Sistema Unificado de Compensación Regional (Sucre), una especie de moneda de cuenta para evitar, o disminuir, la dependencia del dólar. No es que la iniciativa no sea importante. Es que, como tantas otras, se planteó improvisadamente, con pocos o ningún estudio previo. Algo similar ocurrió con el Banco del Sur o el Gran Gasoducto del Sur, propuestas que se oxidan en el baúl de los recuerdos.

Buena parte de la cacofonía que se escucha en torno de la integración regional se debe a la falta de acuerdos. Cuando los presidentes latinoamericanos se reúnen y hablan de integración, en general hablan en diferentes registros y de cosas distintas. Mientras unos aluden a una integración entre países, en la cual los sujetos de la integración sean los Estados, otros la plantean bajo la forma de una integración de ciudadanos, de la cual resulte, al final, una única instancia nacional. Y aunque cualquiera de los dos modelos es válido, con sus pros y sus contras, lo que no es posible es construir ambos a la vez.

No son problemas menores. El sujeto de la integración es un tema crucial que, de no aclararse inicialmente, puede generar muchos problemas, ya que todos creerán estar hablando de las mismas cosas. El problema se hace evidente cuando se observa la forma en que unos y otros apelan al ejemplo de la UE. Evo Morales aspira a construir una gran nación sudamericana a efectos de «consolidar una unión similar a la de la Unión Europea». Pero si algo es la UE es un proceso de integración marcado por el peso de los Estados miembros y no de los ciudadanos.

Algo similar ocurre cuando se dice que la integración no debe ser estrictamente económica o comercial. ¿Qué se quiere decir con ello? En realidad, la

idea es que no hay que seguir avanzando por el camino ya recorrido y que es necesario explorar nuevos modelos, como el ALBA, una de cuyas premisas es su rechazo al libre comercio con el argumento de que no favorece a los pueblos sino a las grandes empresas transnacionales. De ahí su apuesta por el «comercio de los pueblos», un término que nadie ha llegado a definir con precisión y que se asemeja considerablemente al de libre comercio. Por eso, la idea de que la integración también debe ser política, cultural, militar o deportiva debe estar acompañada de las necesarias definiciones si no se quiere seguir arando en el desierto.

Una de las evidencias más claras de que la integración latinoamericana atraviesa una importante crisis fue la abrupta salida de Venezuela de la CAN en abril de 2006. La decisión de Chávez no solo supuso un duro golpe para la integración andina. El inmediato pedido de ingreso de Venezuela al Mercosur generó una crisis de identidad en el bloque. El tema sigue sin resolverse, ya que los parlamentos de Brasil y Paraguay aún no han aprobado la incorporación venezolana, y tampoco Venezuela ha dado ningún paso para armonizar su legislación interna con los lineamientos legales del Mercosur. De una sola tacada, la jugada venezolana afectó a los dos procesos más destacados de integración subregional en Sudamérica. Y, más importante aún, la decisión fue adoptada por Chávez sin haber realizado ningún análisis sobre las consecuencias de la salida de la CAN y los costos de ingresar al Mercosur. Por

**La integración pasa necesariamente por la edificación de un entramado legal, normativo e institucional, como el que existe en Europa ■**

normativo. La integración pasa necesariamente por la edificación de un entramado legal, normativo e institucional, como el que existe en Europa. Y si algo falta en este proceso son normas claras y seguridad jurídica. ¿Cómo se puede avanzar si se abandona porque sí un esquema de integración regional y se solicita su ingreso en otro sin mayores argumentos? ¿Cómo se puede avanzar en este proceso si los Estados miembros del Mercosur no se toman ni un segundo para evaluar los problemas jurídicos que supone el ingreso de un nuevo miembro?

eso, más allá de la retórica integracionista del ALBA, habría que preguntarse si la política exterior venezolana tiende a integrar a la región o si contribuye a dividirla.

En ese sentido, un aspecto central descuidado en la construcción de la integración regional es el institucional y

En medio de todos estos problemas, una de las escasas buenas noticias de los últimos años es la creciente presencia de empresas latinoamericanas en otros países de la región, en un fenómeno que Javier Santiso ha denominado como el «auge de las multilatinas». Este incremento de la inversión extranjera directa latinoamericana en la propia América Latina ha permitido incrementar el conocimiento y los lazos entre los países. Sin embargo, este proceso es visto con extremo recelo por algunos gobiernos que, imposibilitados de controlar a estas empresas, las atacan, las expulsan o las someten a renacionalizaciones, con mecanismos similares a los aplicados a compañías de capital norteamericano o europeo. En Venezuela, la cementera mexicana Cemex y la siderúrgica argentina Techint (Sidor en el país) fueron nacionalizadas por Chávez pese a las protestas de sus respectivos gobiernos. En Bolivia, la nacionalización de los hidrocarburos supuso un ataque frontal contra las inversiones de Petrobras. Algo similar ocurrió en Ecuador en ocasión de la renegociación de los contratos petroleros, una situación que se agudizó con la expulsión del país de la empresa constructora brasileña Odebrecht. Resulta paradójico que aquellos gobiernos que más se afanan en desarrollar un discurso beligerante en pro de la integración sean los mismos que a la hora de los hechos ponen trabas importantes en su camino.

## ■ Conclusiones

La integración latinoamericana no pasa por su mejor momento. Pese a todas las declaraciones públicas, el desarrollo de un gran número de conflictos bilaterales es el mejor síntoma de una realidad sumamente complicada. De forma esquemática, puede decirse que los factores que impiden avances concretos son tanto de exceso (de retórica y de nacionalismo) como de déficit (de liderazgo). En relación con esta última cuestión, se hace cada vez más necesaria una coordinación creciente entre Brasil y México, de modo que los dos principales países de la región puedan cumplir cabalmente el rol que deberían cumplir.

Pero más importante que esto es la falta de definición acerca de qué tipo de integración se busca y cómo se debe alcanzar; es decir, qué mecanismos e instituciones hay que desarrollar para alcanzar los objetivos propuestos. La cuestión de fondo, en este marco, es si se busca una integración de Estados o de ciudadanos. También debe precisarse el ámbito regional al que se apuesta: ¿América Latina, o América del Sur por una parte y México, América Central y el Caribe por la otra? Despejada esta incógnita, los países latinoamericanos deberían dejar de lado las prisas y prepararse para transitar un largo proceso

de construcción legal, normativa e institucional, capaz de llevar la integración regional a buen puerto.

En los últimos años la improvisación ha sido constante. Aunque abundan los objetivos despampanantes, faltan más estudios técnicos que apoyen las decisiones presidenciales. Se nota la ausencia de una dosis adecuada de racionalidad frente a un discurso como el bolivariano, que a menudo tiende más a separar que a unir. Para avanzar en la integración, la región debe mirar hacia adentro, buscando identificar sus potencialidades y sus limitaciones. También debe mirar hacia fuera, pero no para encontrar culpables, sino para identificar modelos y puntos de comparación que sean útiles a la hora de cumplir con las metas y los objetivos propuestos. ☒

## **CUADERNOS AMERICANOS**

NUEVA ÉPOCA

Octubre-Diciembre de 2008

México, D.F.

Nº 126

PENSAMIENTO LATINOAMERICANO: **Roberto Follari**, Los neopopulismos latinoamericanos como reivindicación de la política. **Glodel Mezilas**, ¿Qué es el indigenismo haitiano? **Gerardo Oviedo**, Pensamiento sobre la integración latinoamericana: un *corpus* textual. BICENTENARIO DE LA INDEPENDENCIA: **Reinaldo Rojas**, La unidad latinoamericana en el pensamiento de Bolívar. **David V. Trotman**, Rompiendo el silencio sobre la Revolución Haitiana. **Mayke De Freitas Santos**, La hora de la biblioteca: los libros de Francisco de Miranda. CANARIOS EN AMÉRICA: **Manuel Hernández González**, La emigración canaria a América a través de la historia. **Juan Manuel Santana Pérez**, Isleños en Cuba y Puerto Rico (del siglo XVIII a mediados del XIX). **Carmen Ascanio Sánchez**, Migración, trabajo e identidad: canarios en Venezuela. *IN MEMORIAM*: Charles A. Hale (1930-2008). RESEÑAS.

Cuadernos Americanos, revista dedicada a la discusión de temas de y sobre América Latina. Redacción y administración: 2º piso, Torre I de Humanidades, Ciudad Universitaria, 04510, México, DF. Tel.: (52 55) 5622.1902. Fax: (52 55) 616.2515. Correo electrónico: <cuadamer@servidor.unam.mx>.