

TIEMPOS MODERNOS

Elementos para una mejor integración

Francisco Daniel Trejos Mateus*

El 22 de marzo de 2019, representantes de ocho Estados sudamericanos firmaron la Declaración de Santiago, la cual fue base para la formación de una nueva organización intergubernamental (OIG): Foro para el Progreso de América del Sur-Prosur¹, que se suma al entramado latinoamericano de este tipo de actores del sistema internacional. En palabras de Sebastián Piñera, presidente de Chile (2018-2022), la nueva iniciativa busca ser un espacio de cooperación sin ideologías ni burocracias (Romero y Toro, 2019). No obstante, en el discurso de varios presidentes² queda en evidencia que la nueva organización pretende ser un



Fuente:[<https://www.economist.com/the-americas/2017/03/23/there-has-never-been-a-better-time-for-latin-american-integration>]

reemplazo de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), que para la fecha sigue funcionando, pese a que 7 de sus 12 miembros fundadores se han retirado o han anunciado su retiro.

Si se tienen en cuenta las características³ de la última fase del regionalismo

* Estudiante de IV semestre de la Maestría en Asuntos Internacionales en la Universidad Externado de Colombia. [francisco.trejos@uexternado.edu.co]

1 Para la nueva organización los temas de “energía, salud, defensa, seguridad, prevención y manejo de desastres naturales” son prioritarios. Además de ser un eje de desarrollo para la región (Presidencia de la República, 2019).

2 Para citar un ejemplo, Lenín Moreno, presidente de Ecuador (2017-2021) afirmó que, “no existen las condiciones para que Unasur

pueda volver a trabajar por la integración sudamericana” (España, 2019).

3 Prevalencia de la política y la seguridad sobre el comercio; OIG como plataformas de desarrollo; ejes de políticas coordinadas en temas como disminución de la pobreza y la desigualdad; energía e infraestructura y la cooperación Sur-Sur (Lopes & Faria, 2016, p. 34).

latinoamericano⁴, en donde autores como Sanahuja (2009), citado por Lopes y Faria (2016), desarrolla –la posneoliberal–, afirmando que Prosur encaja dentro de esta fase, aunque de manera apresurada. Pero lo cierto es que esta iniciativa demuestra dos de las características de la integración latinoamericana del siglo XXI: su poca durabilidad en el tiempo y Organizaciones Intergubernamentales que se sobrepone y compiten entre ellas (Lopes y Faria, 2016, p. 36). Esta es la coyuntura a la cual se enfrenta la aspiración de integración latinoamericana a principios de 2019.

La integración, concepto clave del presente escrito, debe ser entendida como un proceso que implica un mayor grado de cooperación, la transferencia de soberanía, la homogeneización de las instituciones, la aspiración de una sociedad civil global y nuevas formas de estructuras políticas (Frasson-Quenoz, 2014, p. 147). Luego, al hablar de Latinoamérica, se entenderá el territorio continental situado entre el Río Bravo, al norte de México, y Tierra de Fuego. No obstante, con fines metodológicos, aquí se tomará como estudio de caso los países clasificados por Ardila (2014, p. 91) como

potencias regionales (Brasil y México) y potencias regionales secundarias (Chile, Argentina y Colombia) ya que, debido a su interconexión política, económica y cultural, sumado a su identidad histórica de liderazgo e influencia en la región, hace que una integración latinoamericana sin el involucramiento de estos Estados, las sociedades civiles y las fuerzas del mercado arraigadas en su territorio, sea imposible. Esto para la segunda década del siglo XXI.

Así, la pregunta que el presente ensayo busca responder es: ¿qué elementos conceptuales y prácticos se podrían articular para mejorar el desempeño de integración de los países de América Latina?, una primera aproximación al anterior interrogante es que en Latinoamérica se debe fomentar la creación de una identidad compartida que sienta las bases para la creación de un Complejo Regional de Seguridad (CRS) que haga frente a amenazas comunes. Enlazada a lo anterior, la identidad compartida ha de servir también para incrementar el intercambio de bienes y servicios que de algún modo superen la dicotomía entre proteccionismo y libre mercado, siendo la incorporación a Cadenas Globales de Valor (CGV) una alternativa.

4 “Regionalismo cerrado” en los años 50 y 60; El regionalismo “abierto” o “neoliberal” en los años 80 y 90; y el regionalismo “posneoliberal” o “posthegemónico” en el siglo XXI’ (Lopes & Faria, 2016, p. 32).

La identidad compartida como base de un CRS latinoamericano

Un elemento común encontrado en los aportes de García (2018), Ardila (2014) y desarrollado con mayor profundidad en la crítica de Garay (2014) es la construcción intersubjetiva de un complejo regional de seguridad⁵. Este permite mayores ganancias absolutas, las cuales no se conseguirían de otra forma diferente a la cooperación (en cuanto la contención de amenazas). Sin embargo, la construcción de una identidad compartida (Garay, 2014, p. 83) es esencial para los CRS, lo que constituye un paso previo y un primer elemento a desarrollar en la región.

Como base para la construcción de un CRS, la identidad compartida en Latinoamérica debe ser una que reconozca una región heterogénea, en la que cada pueblo ha vivido una historia única que forja su hoy; con narrativas y discursos propios, pero que es capaz de encontrar intereses comunes. El argumento central aquí es que, para construir una identidad compartida, la diplomacia/paradiplomacia cultural⁶ se eleva como un

medio para alcanzarla debido a que, como lo señala Karl Deutsch, citado por Frasson-Quenoz (2014, p. 167), de las relaciones transnacionales nace un sentimiento de unidad. Aquí se toma la idea de que la identidad y el interés de los agentes “son construidas en la historia de interacciones sociales” (Frasson-Quenoz, 2014, p. 218); empero, este fin se logra con medidas de largo plazo.

Así pues, a pesar de ser un término debatido, ampliado o acortado según el autor, Milton Cummings (2003) definió diplomacia cultural como “el intercambio de ideas, información, arte y otros aspectos de la cultura entre las naciones y sus pueblos para fomentar el entendimiento mutuo”. Añadir el prefijo “para” da cabida a las acciones que agentes diferentes al gobierno de un Estado realizan, pero que igual forman la política exterior. Para el año 2019, época caracterizada por un mayor flujo de información entre las personas, distintas herramientas emanan para lograr ese intercambio, que no solo debe ser una política pública del Estado, sino que corresponde también a un entramado de gobernanza multiagente⁷. A continuación, se darán dos ejemplos de elementos

5 Un CRS se define, según Buzan y Waever (2003, p. 44) como el “conjunto de unidades en el cual los procesos de securitización/desecuritización están tan vinculados que los problemas de seguridad de los unos no pueden ser estudiados/resueltos sin tener en cuenta los de los otros”.

6 Aquella que realizan actores no estatales.

7 La gobernanza entendida como la manera de dirigir los asuntos públicos por parte de distintos agentes, que van desde el individuo, las familias, las sociedades, hasta las organizaciones supranacionales.

que en la práctica funcionan, uno primero desde el Estado y otro desde la sociedad civil (paradiplomacia).

El primero es el intercambio entre personas. El intercambio educativo es uno de los éxitos de la Alianza del Pacífico⁸. Para inicios de 2018, el programa de becas establecido en 2013 tenía un total de 1.440 beneficiarios (Alianza del Pacífico, 2018). Esta herramienta de diplomacia cultural permite el intercambio de ideas y de información, así como conocer, por un tiempo mayor al de un viaje de turismo, las realidades de otros pueblos y los problemas que les atañen.

Ahora bien, las Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones (TIC) han posibilitado un mayor flujo de información. El punto es que, para 2019, no es necesario viajar para interactuar con el otro. Si bien los libros, las fotos, el arte, el deporte, el cine y la televisión, entre otros, han sido usados “para posicionar a los Estados de una manera diferente y paralela al plano militar” (Montoya, 2012), las redes sociales permiten un acercamiento al otro, a su vida cotidiana, a su interacción con su entorno cercano.

De este modo, un segundo elemento hace referencia a los llamados *influencers*, quienes son capaces de lograr redes transnacionales de cooperación por medio de la sensibilización de sus audiencias, tal y como lo demuestran Marín y Millares (2017) en su artículo *Pobreza y celebridades del espectáculo: un debate del accionar internacional*. La integración por medio de estos canales ocurre cuando el proceso de securitización/desecuritización tiene como actor securitizador a la sociedad civil global, que se dirige a una audiencia y materializa acciones concretas para que, en el caso de la investigación de las autoras, se solucione la pobreza vía donaciones. Por ejemplo, en Latinoamérica, la campaña Venezuela Aid Live, hecha visible a través de un concierto dado por 32 artistas, el 22 de febrero de 2019, en Cúcuta. Ocho días después, la iniciativa había recolectado 2,8 millones de dólares destinados a los venezolanos como ayuda humanitaria (CNN en español, 2019).

Así pues, la diplomacia/paradiplomacia cultural favorece la creación de una identidad compartida, fomenta la cooperación y construye una sociedad civil global, elemento inmerso en la integración. En últimas, el fin es que cada unidad asuma un rol de “lo que es, se espera y se quiere”, como lo expresa Wendt (1999, p. 231-232), citado por Montoya (2012, 190).

8 OIG conformada por México, Colombia, Perú y Chile.

Tanto los intercambios académicos, como la cooperación que fomentan los *influencers*, promueven la construcción de una identidad compartida. No obstante, es cuando se logra dicho fin que los procesos de securitización/desecuritización generan unidad y dependencia entre diferentes unidades, ya que hay un sentimiento común de lo que es o no una amenaza, y la cooperación se hace imperativa. Esto se refuerza con el hecho de que “la mayoría de las amenazas recorre con más facilidad distancias cortas” (García, 2018, p. 41).

La construcción de un CRS latinoamericano

En un escenario en el que los gobiernos latinoamericanos juegan un papel de actor securitizador dentro de sus jurisdicciones nacionales, se encontraron dos temas que los preocupa y que serán prioritarios durante el año 2019 para sus agendas de seguridad y defensa: la lucha contra las drogas y la inseguridad urbana. Sin embargo, como se demostrará a continuación, la falta de consenso hace que las amenazas sean entendidas “de manera diferente en cada país” (Garay, 2014, p. 158) y que las soluciones tomen caminos distintos, lo cual dificulta la construcción de un CRS.

La lucha contra las drogas aparece como prioridad para la mayoría de los gobiernos latinoamericanos

en el segundo decenio del siglo XXI. No obstante, abundan las diferencias. Para Iván Duque, presidente de Colombia (2018-2022), es necesaria una política integral que, por un lado, prevenga el consumo y, por el otro, erradique los cultivos ilícitos (*El Tiempo*, 2018). Mauricio Macri, presidente de Argentina (2015-2019), hace hincapié en el fortalecimiento de las fuerzas policiales para el desmantelamiento de bandas que se hacen del control de territorios urbanos (*La Nación*, 2016). Por su parte, Andrés López Obrador, presidente de México (2018-2024), sostuvo que “ya no hay guerra contra el narco” y propone un sistema de justicia transicional para los cárteles de la droga, además de un énfasis menos prohibicionista frente al consumo (Nájar, 2019).

Relacionado con lo anterior, la seguridad en áreas urbanas⁹ parece ser un tema securitizado en la región en que se encuentran similitudes en cuanto a los métodos. Aquí parece que el énfasis de los gobiernos está en el aumento de la presencia policial, sus capacidades y el uso de la tecnología¹⁰. En cambio, la diferencia en este tema viene del Brasil de Bolsonaro,

9 En la región se encuentran en la región están 41 de las 50 ciudades con mayor número de homicidios por cada 100.000 habitantes.

10 Elemento encontrado en Colombia. Ampliar en: <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/asi-es-la-politica-se-seguridad-que-presento-el-gobierno-duque-323874>.

presidente de Brasil (2019-2023), quien pretende una política que fomente el porte de armas y una policía con facultades del uso de la fuerza desproporcional a la amenaza (Rel, 2019).

Como corolario de este apartado se encuentra que un elemento útil para profundizar la integración latinoamericana es la construcción de un CRS. Para 2019, agendas comunes securitizadas por los países potencia de la región, en temas como la lucha contra las drogas y la delincuencia urbana, podrían ser la base para su consecución. Mecanismos de cooperación Sur-Sur que promuevan el intercambio de saberes, transferencia de tecnologías, entrenamiento de fuerzas armadas y métodos efectivos frente a estas amenazas se vuelven un eje para una mayor integración.

Las CGV como alternativa

Ahora bien, el concepto de CRS se encuentra enmarcado en un sistema anárquico, en el cual los actores buscan la prominencia y la superioridad. Conforme con Rosecrance (1986), citado por Frasson-Quenoz (2014, p. 158), el comercio y el desarrollo económico son elementos efectivos para lograr dichos fines.

Las Cadenas Globales de Valor son una alternativa para el desarrollo económico de los países que no se

concentra en la importación/exportación de bienes terminados, sino en el comercio de bienes intermedios (Jiménez y Sierra, 2017). Dado que una de las características de la tercera etapa del regionalismo latinoamericano es la de OIG como plataforma de desarrollo, la propuesta aquí planteada representa un elemento diferente, uno que supera la dicotomía entre proteccionismo y libre mercado, dando paso a la necesidad de reducción arancelaria por la necesidad de un mayor intercambio de los diferentes subproductos de la cadena. De nuevo, este elemento involucra la cooperación, pero también puede dar paso a la construcción de nuevas instituciones de comercio latinoamericano o, inclusive, a la creación de nuevos regímenes internacionales de desarrollo autóctonos.

En Latinoamérica existe la tendencia a tener órganos estatales encargados de la atracción de inversión, el fomento de las exportaciones y el posicionamiento de la marca país tales como ProColombia, ProMéxico y PromPerú. La apuesta es por un mecanismo que emane de estas entidades y que involucre la conexión entre la inversión con las exportaciones vía CGV.

En este punto se observa que las potencias regionales latinoamericanas cobran mayor importancia debido a su mayor desarrollo industrial, que pueden servir para propiciar la transferencia de tecnología con miras

a generar mayor integración de los Estados a Cadenas Regionales de Valor. Pero, al momento de ver el comercio intrarregional de Brasil y México (Cuadro 1), si bien ambos son representativos en términos de valor, la interdependencia del primero es mayor¹¹ debido a un mayor grado de comercio en proporción con el total de bienes y servicios exportados e importados al mundo.

Lo anterior sumado a que según la base de datos Trade Map (2017), los dos primeros productos a dos dígitos, tanto importados como exportados por

Brasil, corresponden a automóviles, maquinaria y barcos, todos productos con un alto grado de valor agregado. Así pues, esta potencia regional es más vulnerable a los cambios de la región en términos de, por ejemplo, aranceles, volatilidad del crecimiento económico y la intromisión de otras potencias globales.

En concreto, si se quiere una mayor integración por medio de las CGV, los organismos de atracción de inversión y fomento de las exportaciones de los países latinoamericanos deben centrar sus políticas en Brasil. En-

Cuadro 1: Comercio intrarregional

Comercio intrarregional					
País	Import. desde LA	Porcentaje del total import. con respecto al mundo	Exportac. a LA	Porcentaje del total de exportaciones con respecto al mundo	Balanza comercial
Brasil	24.963.639	16,6%	43.650.675	20%	18.687.036
México	13.187.978	3,1%	21.466.774	5,2%	8.278.796
Colombia	9.710.815	21,1%	13.284.912	35,2%	3.574.097
Chile	16.239.518	25%	11.503.807	16,6%	-4.735.711
Argentina	24.607.733	36,8%	18.715.377	32,1%	-5.892.356
Venezuela	3.024.064	28,6%	1.133.666	3,5%	-1.890.398

Unidad miles dólares americanos.

Fuente: Elaboración propia con base en Trademap.org (2017).

11 Del global de sus importaciones de Brasil, el 16,6% son hacia la región, en comparación al 3,1% de México.

En cuanto las exportaciones, el 20% de lo que saca Brasil va para el comercio con Latinoamérica y el Caribe, México solo el 5,2%.

contrar en el entramado empresarial de este país oportunidades para la inversión intraindustrial, que inserte a las economías de la región en cadenas globales. Frente a este mecanismo se espera que, debido a que para que haya

un efectivo desarrollo de las cadenas, el intercambio sin obstáculos agiliza la producción de bienes, por lo que la preferencia será hacia la disminución de barreras.

Conclusiones

En el presente ensayo se encontraron distintos elementos prácticos y metodológicos que no pretenden ser una vía única para la integración. Es una simple aproximación de lo que se piensa que puede funcionar, pero para dar una visión holística del problema de la poca durabilidad y de unas OIG que se sobreponen, se hace necesario profundas y más desarrolladas investigaciones.

En un primer momento se halla en la diplomacia/paradiplomacia cultural una herramienta para la creación de una identidad compartida, base para la construcción de CRS. Dos elementos son clave para su fomento: los intercambios académicos y la cooperación que fomentan los *influencers*, que también constituyen sociedades civiles globales.

Luego, en el discurso de los representantes de los gobiernos de las potencias latinoamericanas se encuentran puntos de interés en temas como la inseguridad urbana y la lucha contra las drogas. Pero la realidad arroja que, si bien existen fines comunes securitizados, los medios para

la solución de esta problemática son distintos y requieren de un mayor intercambio de ideas que contribuyan, de igual manera, a la consecución de esos imaginarios de identidad común.

Por último, con respecto a una integración económica, las cadenas globales/regionales de valor pueden ser un instrumento para, por un lado, favorecer el libre flujo de bienes en Latinoamérica y, por el otro, involucrar más a Brasil en la región. Además, pueden forjar nuevas instituciones homogéneas para el desarrollo regional.

Referencias

- Alianza del Pacífico (24 de enero de 2018). *Programa de Becas de la Alianza del Pacífico analizará impacto del programa en la formación profesional de sus becarios*. Recuperado de <https://alianzapacifico.net/programa-de-becas-de-la-alianza-del-pacifico-analizara-impacto-del-programa-en-la-formacion-profesional-de-sus-becarios/>
- Ardila, M. (2014). Características de inserción internacional de potencias regionales latinoamericanas. A propósito de Colombia y Venezuela. *Oasis*, 19, pp. 87-101.
- Buzan, B. & Waeber, O. (2003). *Regions and Powers. The Structure of International Security*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- CNN en español (28 de febrero de 2019). *370.000 personas asistieron al Venezuela Aid Live; se han recaudado más de 2 millones de dólares*. Recuperado de <https://cnnespanol.com>

cnn.com/2019/02/28/370-000-personas-asistieron-al-venezuela-aid-live-se-han-recaudado-mas-de-2-millones-de-dolares/

Cummings, C. (2003). *Cultural Diplomacy and the United States Governments: A Survey*. Washington DC: Center for Art and Culture, 2003.

El Tiempo (13 de diciembre de 2018). *Gobierno aprobó nueva política para luchar contra las drogas*. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/ivan-duque-presento-su-politica-antidrogas-304854>.

Frasson-Quenoz, F. (2014). *Autores y teorías de relaciones internacionales: una cartografía*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Garay, J. (2014). ¿Es Unasur la institucionalización de un complejo o de una comunidad de seguridad suramericana? En Frasson-Quenoz, F. (ed.), *Seguridad internacional y ordenamientos regionales: del complejo regional a la comunidad de seguridad*. (pp. 129-168). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

García, P. (2018). *Globalización y regiones: el diálogo Asia-América Latina y el Caribe*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.

Jiménez, Y. y Sierra, Y. (2017). La inserción internacional en cadenas globales de valor. *Economía y Desarrollo*, 158(2), pp. 189-205. Recuperado de: http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0252-85842017000200013&lng=es&tlng=es.

La Nación (31 de agosto de 2016). *Junto con la oposición, Macri lanzó un amplio plan antidrogas*. Recuperado de

<https://www.lanacion.com.ar/politica/junto-con-la-oposicion-macri-lanzo-un-amplio-plan-antidrogas-nid1933186>

Lopes, D. y Faria, C. (2016). When Foreign Policy Meets Social Demands in Latin America. *Contexto Internacional*, 38(1), 11-53. <https://dx.doi.org/10.1590/S0102-8529.2016380100001>

Marín, E. y Millares, N. (2017). Pobreza y celebridades del espectáculo: un debate del accionar internacional. *Oasis*. 26 (dic. 2017), 41-60. DOI: <https://doi.org/10.18601/16577558.n26.04>.

Montoya, S. (2012). La redefinición de la diplomacia cultural en el mundo contemporáneo. *Oasis*, 17, pp. 165-202.

Nájar, A. (1 de febrero de 2019). “Ya no hay guerra” contra el narco: la declaración de AMLO que desata polémica en México. *BBC News Mundo*. Recuperado de: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-47082267>

Presidencia de la República (22 de marzo de 2019). *Ocho países de América del Sur crean PROSUR, mecanismo de cooperación e integración regional*. Recuperado de: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/190322-Ocho-paises-de-America-del-Sur-crean-PROSUR-mecanismo-de-cooperacion-e-integracion-regional.aspx>

Rel, J. (6 de febrero de 2019). El plan de seguridad de Bolsonaro: armar a civiles e indultar a policías que maten “por miedo”. *El Español*. Recuperado de: https://www.elespanol.com/mundo/america/20190206/seguridad-bolsonaro-civiles-indultar-policias-maten-miedo/373963404_0.html

Romero, I. y Toro, M. (22 de marzo de 2019). Primera cumbre de Prosur: lo que debes saber sobre el nuevo foro de integración suramericana. *CNN*. Recuperado de: <https://cnnespanol.cnn.com/video/prosur-cumbre-chile-reemplazo-unasur-integracion-sudamerica-digital-pkg-original/>

Sara, E. (14 de marzo de 2019). Ecuador se retira de Unasur y abre la

puerta a nuevas iniciativas de integración. *El País*. Recuperado de: https://elpais.com/internacional/2019/03/14/america/1552524533_446745.html

Trademap (2017). Estadísticas del comercio para el desarrollo internacional de las empresas. Recuperado de: <https://www.trademap.org/Index.aspx>