

Hermanos deshermanados. Diferencias de régimen y perspectivas de integración en Sudamérica

Rafael Eduardo Micheletti¹

Ensayo

Material original autorizado para su primera publicación en el *Journal de Ciencias Sociales*, Revista Académica de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Palermo.

Recibido: 29-12-2015

Aceptado: 13-3-2016

Resumen:

El presente trabajo se propone analizar las dificultades y perspectivas de la integración sudamericana con foco en las diferencias de sistema o régimen político interno entre los países. El marco teórico básico desde el cual se realiza el abordaje es el desarrollado por Robert Kagan en su obra *The Return of History and the End of Dreams* (2008), donde refuta la idea del "fin de la historia" y anticipa una creciente tensión y conflictividad entre estados democráticos y autoritarios. La hipótesis de este trabajo es que los graves problemas de integración de los países sudamericanos se deben a la incompatibilidad entre instituciones políticas basadas en cosmovisiones, principios de conducta e incentivos sustancialmente distintos. Se considera que la contemplación de la variable "régimen interno" debe ser tenida en cuenta como factor fundamental a la hora de trazar estrategias integrativas sustentables y eficaces. Las democracias consolidadas de Sudamérica deberían priorizar el afianzamiento de relaciones y el desarrollo de iniciativas de integración entre ellas mismas. Cualquier política de cooperación con regímenes autoritarios debería estar restringida y subordinada a consideraciones relativas a la promoción de la democracia y los derechos humanos en el país interlocutor. Esto les permitiría a las democracias sudamericanas desarrollar conjunta y coordinadamente políticas que se planteen el doble objetivo de debilitar a los regímenes autoritarios y de fortalecer a las poblaciones sometidas, ayudando a acelerar los procesos de integración y a generar condiciones políticas más propicias para afrontar los desafíos derivados del avance de la globalización y del incremento de la conflictividad inter-sistémica global.

Palabras clave: Democracia, Conflicto, Integración, Sudamérica.

Abstract:

1 Abogado. Docente en el nivel medio y adscripto en el universitario. Realizó cursos de posgrado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales en la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Escribe regularmente artículos de análisis político y opinión para medios diversos. Colaborador en el programa radial "A fondo" de la Fundación Libertad de Rosario. Correo electrónico: rafamicheletti@hotmail.com

This paper analyzes the problems and prospects of South American integration with a focus on differences in domestic political system or regime between the countries. The basic framework from which the work takes place is that developed by Robert Kagan in his book *The Return of History and the End of Dreams* (2008), which refutes the idea of the "end of history" and anticipates a growing tension and conflict between democratic and authoritarian states. The hypothesis of this work is that the serious problems of integration of South American countries can be explained by the incompatibility between political institutions which are based on substantially different worldviews, principles of conduct and incentives. It is considered that the contemplation of the "internal regime" variable should be taken into account as a fundamental factor when it comes to charting effective and sustainable integrative strategies. The consolidated democracies of South America should prioritize the strengthening of relations and the development of integration initiatives among themselves. Any policy of cooperation with authoritarian regimes should be restricted and subjected to considerations relating to the promotion of democracy and human rights. This would enable the South American democracies to develop joint and coordinated policies that may achieve the twofold objective of weakening authoritarian regimes and strengthening the people subjected to them, helping to accelerate the integration process and to create more favorable political conditions to meet the challenges arising from the advance of globalization and the increase of global inter-systemic conflict.

Key words: Democracy, Conflict, Integration, South America.

Introducción

El presente trabajo analiza las dificultades y perspectivas de la integración sudamericana con foco en las diferencias de sistema o régimen político entre los países. El marco teórico básico desde el cual se realiza el abordaje es el desarrollado por Robert Kagan en su obra *The Return of History and the End of Dreams* (2008), donde refuta la idea del “fin de la historia” y anticipa una creciente tensión y conflictividad entre estados democráticos y autoritarios. Esto parece haber estado dándose claramente en la última década en el mundo y, en menor medida, en nuestra interestatalmente pacífica región.

Las iniciativas de integración en Sudamérica son variadas y bienintencionadas. Sin embargo, parece haber una fuerza oculta de tipo estructural que hace que los proyectos de integración naufraguen o se estanquen al poco tiempo de haberse iniciado. La hipótesis de este trabajo es que esto se debe a la incompatibilidad entre instituciones políticas basadas en cosmovisiones, principios de conducta e incentivos sustancialmente distintos. Una democracia republicana consolidada verá serias dificultades al integrarse con sistemas autoritarios de cualquier tipo o con democracias formales o delegativas de muy baja calidad institucional.

Esto no implica negar otros factores obstructivos, como el del predominio de una lógica nacional (Flemes y Radseck, 2012). De todas formas, es de suponer que los gobiernos más autoritarios rechacen la cesión de poder para maximizar la discrecionalidad y la impunidad, para lo cual se suele promover el nacionalismo. Es decir, también juega en este aspecto la variable del “régimen interno”.

La integración ya no es materia de opción para los países sudamericanos, sino una necesidad ineludible que hace a intereses vitales (Cogollos, 2012). La cuestión no es si integrarse o no, sino con qué estrategia, bajo cuáles prioridades y a qué velocidad. Se considera aquí que la contemplación de la variable “régimen interno” o “compatibilidad institucional” puede explicar las graves dificultades de integración evidenciadas hasta ahora en Sudamérica y debe ser tenida en cuenta como factor fundamental a la hora de trazar estrategias integrativas sustentables y eficaces.

Sistemas políticos sudamericanos

Es preciso primero clarificar cuál es la naturaleza de los regímenes políticos bajo análisis. A este fin nos serviremos de la noción de “autoritarismo competitivo” desarrollada por Levitsky (2004). Sintéticamente, se puede decir que un autoritarismo competitivo consiste en un sistema político caracterizado por una elevada concentración del poder y arbitrariedad, pero en el marco de elecciones periódicas competitivas. Esto lleva a que, aunque puedan celebrarse elecciones sin un fraude significativo o determinante, la discriminación, obstaculización, agresión,

extorsión y amenaza ejercidos por el Estado contra los opositores políticos y sociales es tal que las posibilidades de derrota electoral del oficialismo pasan a ser nulas o muy escasas en condiciones de normalidad. Se podría hablar también de “dictadura plebiscitada” o “electoral”. En el caso específicamente latinoamericano, podríamos referirnos, de manera más específica, a una “dictadura populista”, entendida esta como una dictadura electoral dotada de un liderazgo carismático fuerte con tendencias ideológicas totalitarias y que se nutre de un discurso netamente divisor.

Levitsky diferencia los autoritarismos competitivos de las democracias delegativas o de *baja calidad*: “Las democracias delegativas se caracterizan por tener bajos niveles de responsabilidad financiera y, por tanto, tienen funcionarios poderosos, plebiscitarios y, en ocasiones, abusivos. Sin embargo, estos regímenes cumplen con estándares mínimos de democracia” (2004, pp. 162-163). Si bien el autor citado acepta la democracia delegativa como democracia, en nuestro caso la calificaremos como una democracia meramente formal o aparente, no representativa. Esto porque, al carecer dicho sistema de una real división de poderes, el poder público se torna discrecional, abusivo y extorsivo, lo que lleva a la generalización de las relaciones clientelares y a la pérdida de autonomía de la sociedad civil con respecto al poder político de turno. Sólo la democracia “republicana”² o “constitucional”, con división de poderes, legalidad y rendición de cuentas, es una democracia verdaderamente representativa o una democracia propiamente dicha o completa. Esta consideración es fundamental para poder comprender las líneas de conflicto que atraviesan Sudamérica, ya que una democracia republicana importa un nivel de concentración del poder y un entramado de intereses y prioridades muy diferentes de aquellos que emanan de democracias meramente formales o dictaduras populistas.

Luego del fin de los golpes militares recurrentes y la subordinación de las Fuerzas Armadas al poder civil, las naciones sudamericanas presentaron una serie de democracias delegativas o de baja calidad que resultaron en extremo inestables. Así, los vaivenes económicos y el descrédito de la dirigencia política tradicional empujaron procesos de transformación. Algunos de estos estuvieron signados por el extremismo y el autoritarismo, y otros por la moderación y el republicanismo. Los primeros desembocaron o están desembocando en autoritarismos competitivos o dictaduras populistas, y los últimos en democracias representativas propiamente dichas o “republicanas”.

Hay entonces un bloque autoritario (Venezuela, Ecuador y Bolivia, más Cuba y Nicaragua en Centroamérica) y uno democrático (fundamentalmente Brasil, Chile, Uruguay, Colombia y Argentina, más Costa Rica en Centroamérica). También hay países donde continúan preponderando los criterios y las prácticas políticas tradicionales, que son democracias formales o delegativas, verdaderas oligarquías clientelares. Es probable que estos últimos se vayan

² Es importante notar que se utiliza aquí el concepto de “democracia republicana” aludiendo a la república en sentido sustancial, como opuesta al autoritarismo en cualquiera de sus formatos y variantes, y no en sentido formal, como opuesta a la monarquía. Democracia republicana debe entenderse como sinónimo de lo que muchas veces se denomina “democracia liberal”, término este último que se presta a equívocos porque suele ser relacionado con el liberalismo como ideología y no como sistema político. El antecedente de este uso está en Montesquieu, quien en El espíritu de las leyes habló de la Inglaterra del siglo XVIII como una república disfrazada de monarquía (república sustancial y monarquía formal), y en Aristóteles, cuando en La política afirma que no hay democracia sin república.

incorporando en los próximos años a uno u otro de los dos bloques señalados. Dichos bloques existen y son reales, representando líneas de conflicto profundas que atraviesan el continente. Pero, mientras el bloque autoritario ha hecho denodados esfuerzos por institucionalizarse aunque sea desde el punto de vista formal (ALBA), el bloque democrático, fundamentalmente empujado por la gravitación de la política exterior de Brasil, parece ignorar la línea de conflicto que lo separa del bloque autoritario con creciente contundencia y dramatismo, acrecentando con el tiempo la divergencia e incompatibilidad de intereses.

Sudamérica como cementerio de proyectos de integración

No es una observación novedosa ni original afirmar que Sudamérica se caracteriza por arrastrar una intensa historia de proyectos de integración inconclusos o fraguados. Nos enfocaremos en las iniciativas más significativas de la actualidad, que son el Mercosur y la Unasur. Con relación al primero de esos bloques, una nota periodística reciente puntualiza:

El director de la consultora Desarrollo de Negocios Internacionales (DNI), Marcelo Elizondo, acaba de emitir un duro informe sobre la crisis que atraviesa el Mercosur. “Sus principales componentes no están funcionando. El arancel externo común está afectado por numerosas excepciones, la prevista eliminación de restricciones al comercio intra región está afectada por los límites a las importaciones (especialmente de la Argentina), la integración productiva está interrumpida por obstáculos a la inversión transfronteriza entre sus miembros y la coordinación de políticas macroeconómicas entre sus miembros ha sido sustituida por diferencias sustanciales entre políticas públicas en los países”, se destaca en el documento de DNI. Al informe lo acompañan números poco optimistas para el futuro del Mercosur. En materia comercial, en 2014, el Mercosur exhibió una caída de sus exportaciones de 9,6%. La inversión extranjera directa también cayó en el Mercosur: según Cepal, la inversión extranjera neta alcanzó en el Mercosur en 2014 unos 71.615 millones de dólares, mientras que en 2013 había sido de 83.788 millones de dólares y en 2012 había alcanzado 85.107 millones de dólares.³

Es cierto que desde el último cambio de gobierno en Argentina y la asunción de Mauricio Macri como presidente el 10 de diciembre de 2015 parecen haberse levantado nuevas esperanzas en torno a la posibilidad de reimpulsar el Mercosur. Ahora bien, esto confirma la hipótesis de este trabajo, puesto que el frente Cambiemos implica, en comparación con el Frente Para la Victoria (FPV) saliente, la implementación efectiva de la división de poderes, la transparencia y la rendición de cuentas en el Estado argentino⁴. Esto quiere decir que a fines de 2015 la Argentina inició un proceso de cambio que estaría apuntando a consolidar la democracia. Si Argentina y Brasil se

3 Parlasur: una legislatura sin brillo que se coló en la campaña, por Martín Dinatale, La Nación, lanacion.com.ar, 19 de julio de 2015, accedida el 07/08/15.

4 Aunque al momento de escribir este artículo el gobierno de Cambiemos lleva escaso tiempo a cargo de la administración pública, la tendencia de dicho frente a favor de la democracia republicana puede constatarse por su desempeño previo en el plano local y por algunas medidas significativas ya adoptadas en el plano nacional, como ser el nombramiento de jueces independientes y no vinculados políticamente con el gobierno para la Corte Suprema (más allá de lo criticable del método utilizado), el fortalecimiento de la Corte Suprema asignándole el control de las escuchas telefónicas, el nombramiento de ministros y funcionarios renombrados y sin participación política previa por sus méritos y credenciales, la reincorporación de los técnicos desplazados del INDEC y la revisión del empleo público y los contratos temporales al efecto de detectar personal sin tareas asignadas o designado en forma irregular. Es de esperar que, si en 2017 Cambiemos logra un buen desempeño en las elecciones legislativas, las medidas y reformas de corte republicano se acentúen.

tornaran institucionalmente compatibles y convergentes, el Mercosur podría experimentar un avance muy significativo y promisorio.

Más allá de lo anterior, es innegable que, hasta ahora, el Mercosur ha constituido una gran promesa incumplida. Las causas de este fracaso deben buscarse en variables profundas y poderosas, de tipo estructural, ya que de lo contrario toda explicación será insuficiente para dar cuenta de por qué las naciones sudamericanas han desperdiciado la oportunidad de potenciarse mutuamente y fortalecerse como bloque, al estilo de la Unión Europea, sin ningún móvil claro que empuje en sentido contrario.

Se ha señalado que en Sudamérica la dimensión de poder predomina sobre la dimensión funcional de la gobernanza regional y que existe una fuerte desconfianza mutua entre los Estados sudamericanos (Flemes y Radseck, 2012). Ambos factores van de la mano y son en gran medida explicados por la elevada concentración del poder político y la escasa solidez democrática de muchos Estados de la región.

En materia de defensa y seguridad, donde se han realizado los avances más recientes a través de la Unasur, el panorama ha sido descrito con conceptos como “formas institucionales inacabadas”, “falta de consenso”, “debilitamiento de instancias operativas”, “transición”, “reconfiguración” y “decadencia” (Celi, 2014, pp. 1-3). Se ha destacado que la Unasur se ha consolidado, por el momento, como un foro de diálogo y no como un cuerpo operativo capaz de tomar decisiones, así como también que no hubo suficiente voluntad política para proporcionarle al Consejo de Defensa Suramericano (CDS) los recursos y las capacidades necesarios para cumplir con la demanda creciente de diálogo y cooperación en temas de defensa (Costa Vaz, 2014b).

Las dificultades de integración en la región son tan fuertes y persistentes que, repetimos, parecen ser estructurales. “La falta de consensos en cuanto a la definición de las amenazas y los bajos niveles de confianza interestatal que existen, ponen en duda las posibilidades de fortalecimiento y consolidación de este proyecto [de la UNASUR] en el futuro” (Cogollos, 2012, p. 1).

Mientras que las democracias republicanas tienen como prioridad, en términos generales, el abordaje de las problemáticas sociales que afectan la calidad de vida de sus ciudadanos, los regímenes autoritarios, y en menor medida también las democracias formales o delegativas, usan la política exterior como parte integrante de su propaganda interna y externa, al efecto de fortalecer los mecanismos de opresión, lo cual suele incluir un recurso a la exaltación de la “soberanía nacional”.

El excesivo énfasis en la seguridad nacional en términos clásicos y la invocación de la soberanía en todas las ocasiones que una crisis o problema surge hace que sea muy difícil para aquellas amenazas que han tenido el mayor impacto en América del Sur -como los relacionados con el tráfico de drogas y el crimen organizado-

recibir la debida atención en Unasur [...] Casi cinco años después de la creación de la Unasur, cuestiones de seguridad pública, y sobre todo el problema del tráfico de drogas -el gran desafío de la seguridad en los países andinos- todavía son tratados de una manera bastante ambigua y poco clara. (Zapata Mafla, 2014, pp. 105 y 165)

El desplazamiento desde la tradicional defensa hemisférica hacia perspectivas renovadas configuradas en espacios regionales y subregionales no supone, por ahora, la corrección del principal factor de obstrucción que causó el fracaso de la primera, consistente en la fuerte disparidad de institucionalidad democrática entre los actores. Es particularmente alusivo el hecho de que el distanciamiento progresivo de los países latinoamericanos respecto del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR, 1947) haya sido hegemonizado por los países del que hemos identificado como “bloque autoritario”. A la separación de México en 2002 (país que si bien no puede ser incluido en el bloque autoritario es sin dudas una democracia delegativa con muy baja calidad institucional y muy elevados niveles de corrupción pública y violencia), siguieron en 2012 las renunciadas de Bolivia, Ecuador, Venezuela y Nicaragua.

Entre los instrumentos del sistema interamericano hay dos sobre los que se presentan las mayores discrepancias: la Junta Interamericana de Defensa (JID) y el Colegio Interamericano de Defensa. Varios países de Sudamérica han venido señalando las limitaciones de estos dos organismos, y en diversos foros multilaterales hubo tensiones sobre su permanencia (Celi, 2014). No es casual que Ecuador y Venezuela dejaran de participar en dichas instancias. Por su parte, la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (CMDA) ha ido perdiendo importancia debido a las “insuperables divergencias político-estratégicas” (Celi, 2014, p. 2).

Una cosa es negociar con Estados Unidos con firmeza y autonomía como bloque o región, y otra muy distinta presentarle una oposición ideológica que dé cuenta del rechazo de la jerarquía de valores y de prioridades propia de los intereses comunes de las democracias representativas. Es de esperar que el mismo tipo de diferencias que se observan entre los miembros de la Unasur den lugar a un resultado similar.

Esto explicaría que actores sudamericanos claves, cual Brasil, Colombia y Venezuela, se hayan embarcado en alianzas militares y armamentísticas con potencias externas a la región, tales como Francia, Estados Unidos y Rusia (Flemes y Nolte, 2009). Los niveles de desconfianza recíproca entre los actores sudamericanos obstaculizan una apuesta real por la integración regional. Resulta significativo, asimismo, que las democracias como Brasil y Colombia hayan tejido alianza con otras democracias y que Venezuela lo haya realizado con otro régimen autoritario, igual que Argentina en su reciente estrechamiento de relaciones con China antes del último cambio de gobierno de fines de 2015.

El Consejo de Defensa Suramericano, reconociendo esta diversidad de situaciones y políticas nacionales, busca impulsar estrategias y acciones comunes mediante mecanismos flexibles de cooperación según su impacto y relevancia para la región. (...). La superposición privilegiada de estas alianzas extrarregionales

deviene fuente de disensos que bloquean iniciativas y amenazan con desarticular la cooperación multilateral suramericana. (Celi, 2014, pp. 7 y 13)

Flemes y Radseck reconocen tanto la necesidad de integración sudamericana como la complejidad de su concreción en lo relativo a la seguridad: “La agenda de seguridad en América del Sur se caracteriza por lo extensiva, por sus múltiples niveles y por su complejidad, demandando el gerenciamiento simultáneo de crisis domésticas, conflictos interestatales y de amenazas transnacionales” (2012, p. 208). La pregunta es, ¿podrán abordar cuestiones tan variadas y complejas y llegar a acuerdos sustentables gobiernos con prácticas, instituciones, intereses y prioridades contrapuestos?

La Unión Europea se ha caracterizado por una bastante estricta y efectiva cláusula democrática, pero desde una concepción de la democracia bastante amplia y que no se focalizó en democracias republicanas consolidadas. Así, no ha dejado de tener fuertes inconvenientes, en particular el más reciente de la crisis griega. Este país se integró siendo una democracia formal, fuertemente clientelista, poco transparente y con altos niveles de corrupción estatal. Su baja productividad la obligó a endeudarse para mantenerse en la unión, y el resultado fue el surgimiento de un gobierno populista de izquierda que no parece estar mejorando las cosas en absoluto, y que representa el peligro de una irradiación populista y un deterioro institucional que podría extenderse a otras partes de Europa. Todo esto ocurre porque el criterio de democracia usado por la UE ha sido flexible, pero en el caso de Sudamérica no parece haber existido siquiera consciencia alguna acerca de la necesidad de tener un criterio del estilo. Esa parece ser la principal causa de nuestro fracaso. Solamente con la asunción de Mauricio Macri a fines de 2015 como presidente de Argentina apareció un intento de empezar a exigir estándares democráticos elementales a los miembros del Mercosur, tendencia que podría acentuarse y consolidarse con un eventual cambio de gobierno en Brasil.

La urgencia integrativa de las democracias

Si bien no se pretende aquí alegar que sea necesario renunciar a un proyecto sudamericano común, parece lógico pensar en la necesidad de priorizar la integración *inter-democrática* para evitar el estancamiento y para que las democracias consolidadas ganen peso relativo y capacidad de influencia en el sentido y perfil de la integración y en las políticas regionales.

La cercanía geográfica y cultural, por un lado, y la naturaleza del régimen, por otro, se pueden plantear como los principales *factores de integrabilidad*. Tomando las ideas de Barry Buzan relativas a la integración en seguridad (1998), podríamos decir que los Complejos Regionales de Seguridad (CRS) son más intensivos donde se superponen los factores referidos previamente, puesto que las percepciones de amenazas de las democracias tienden a ser más convergentes entre sí, debido a la tendencia a la apertura que caracteriza a dichas sociedades.

Son numerosos los analistas que en el tiempo reciente han empezado a sospechar de un exceso de optimismo sobre la conflictividad global potencial (Waltz, 2010), derivado quizás de una suerte de *economicismo*. Es por esta suerte de economicismo que se llega a pensar, sin demasiado fundamento, por ejemplo, que la asociación entre Rusia y China debe ser necesariamente efímera y contingente (Ikenberry, 2014), o que el ascenso de grandes potencias autoritarias no tiene por qué amenazar el supuesto orden internacional liberal (Ikenberry, 2011) que, dicho sea de paso, no es tan *liberal* ni tan *ordenado*.

Esta caída en el economicismo no es algo nuevo:

“Hay un orden internacional en evolución con nuevas normas globales que hacen la guerra y la conquista cada vez más raras”, escribió Fareed Zakaria de CNN, tomándose de Steven Pinker, de Harvard, prácticamente en vísperas de la invasión rusa de Ucrania y de la marcha de Estado islámico a través de Siria e Irak. [...] La imposibilidad de la guerra era la sabiduría convencional en los años previos a la Primera Guerra Mundial, y se convirtió en la sabiduría convencional de nuevo, al menos en Gran Bretaña y los EE.UU., prácticamente el día después de que terminó la guerra. (Kagan, 2014)

La globalización genera interrelación económica, pero también interdependencia política, la cual tiende a aumentar a medida que la globalización avanza. Esto hace cada vez más imperiosa la necesidad de una gobernanza global democrática sobre los temas más variados, que van desde el terrorismo y el crimen organizado hasta la migración y las epidemias. También se ha resaltado en numerosas ocasiones la necesidad creciente de una “gobernanza global ambiental” (Viola, Franchini y Rineiro, 2012). Asimismo, la interrelación económica no altera la tendencia natural de los regímenes autoritarios a supeditar a su control discrecional las variables económicas internas de sus países y a expandirse políticamente en el plano internacional.

La interdependencia política creciente trabaja a favor de un aumento de la conflictividad entre sistemas basados en valores, intereses, prioridades e instituciones contrapuestos. Y a esto se suma la pérdida de peso relativo en la economía mundial de las potencias democráticas, principalmente Estados Unidos, lo cual aumenta la autoconfianza internacional de los líderes autoritarios. Es de notar que, cuando en 2008 Putin invadió Georgia, muchos pensaron que se trataba de una anomalía, de un mero resabio espasmódico y anacrónico de tiempos lejanos. Pero luego llegó el año 2014, que con su escalada de conflictividad ha sido bautizado como el del “retorno de la geopolítica” (Mead, 2014). ¿Tenemos motivos para pensar que esta tendencia no proseguirá, y que los Estados autoritarios no aumentarán progresivamente su agresividad si es que no tienen delante un poder democrático global lo suficientemente fuerte como para disuadirlos? ¿Puede ocurrir esto mismo en el plano regional? ¿Cuál sería, en cualquier caso, el efecto sobre la dinámica política de Sudamérica de un incremento de la conflictividad política mundial entre democracias y autoritarismos? ¿No debería el bloque democrático sudamericano unirse y fortalecerse lo más posible y cuanto antes frente al bloque autoritario?

Cabe agregar que las prácticas de las instituciones políticas autoritarias tienden a fomentar el autoritarismo en las demás instituciones con las que entran en contacto, como así también a potenciar redes delictivas nocivas para la democracia. Segmentos del Estado se tornan en extensiones de intereses privados de políticos, burócratas y militares corruptos que ven en la asociación con redes ilícitas una continuación de sus relaciones clientelares (Hofman, 2009). Esto permite avizorar una potencial colisión de intereses en relación con lo que parecen ser temas de creciente importancia para los pueblos y los gobiernos democráticos sudamericanos: “Las percepciones de amenaza [...] ya no se centran en lo estratégico-militar (guerra con otros Estados, el terrorismo y armas de destrucción masiva); sino que también se refieren al crimen organizado, las drogas, la corrupción, lavado de dinero y tráfico de armas” (Cogollos, 2012, p. 2).

El rol de Brasil

No podemos dejar de hacer una breve referencia al país más gravitante de la región que, además, y más allá de la actual crisis económica e institucional, es al mismo tiempo una democracia consolidada. A Brasil el destino pareciera reservar un gran protagonismo en la lucha por la construcción de una gobernanza democrática global. Esto va de la mano con una tendencia reciente observable en dicho país:

Bajo la presidencia de Lula, Brasil llegó a ser más activo a nivel internacional, recurriendo al mismo tiempo a las iniciativas bilaterales, el regionalismo, el interregionalismo, las coaliciones ad hoc y el multilateralismo. Las alianzas estratégicas se convirtieron en una herramienta diplomática valiosa para fortalecer y reconciliar la participación de Brasil en estos diferentes niveles. Esto contrasta con la concepción anterior de Brasil de las alianzas estratégicas como instrumentos estrictamente bilaterales diseñados para perseguir fines domésticos estrechos. (Costa Vaz, 2014a, p. 10)

Brasilia no ha estado hasta ahora dispuesta a asumir los costos de la integración económica, pero sí pareciera aceptar proveer lo que sea necesario para lograr la estabilidad regional (Flemes y Radseck, 2012). Vemos aquí un punto de conflicto que podría echar por la borda esta tendencia al compromiso internacional.

Asimismo, por persistir Brasil con su intento de ser el líder hegemónico de toda la región, sin discriminar entre democracias y autoritarismos, el resultado ha sido, además del estancamiento integrativo, también una suerte de contaminación ideológica de su política exterior, sesgada por postulados antidemocráticos y antioccidentales emanados del neomarxismo populista predominante en el bloque autoritario, que generalmente se sintetizan con el concepto de “antimperialismo”. Pero la realidad de los hechos puede más que la retórica, y la convergencia de intereses entre las democracias representativas termina quedando patentizada. “Aunque el discurso diplomático destaca la importancia de las relaciones Sur-Sur, la mayor parte de las asociaciones estratégicas se da con los países desarrollados” (Costa Vaz, 2014a, p. 10).

La competencia entre estructuras unilaterales de autoridad desarrollada por Brasil y Estados Unidos revela claramente la dimensión de poder de la gobernanza regional. Pero dicha competencia puede ser subsumida por la dimensión funcional, dado que ambos jugadores están interesados en la estabilidad regional. En ese sentido, Washington ha delegado poder a Brasil, confirmando su estatus de potencia regional en numerosas ocasiones (Flemes y Radseck, 2012, p. 218).

Si Brasil desea trazar a largo plazo una estrategia de política exterior realista, sustentable y razonable, aunque parezca paradójico, es posible que deba incorporar una mayor dosis de idealismo democrático (lo cual se enrola en verdad con el realismo neoclásico más que con el idealismo como corriente internacionalista). Sólo de esta manera podrá unificar y potenciar sus políticas y aspiraciones globales y regionales.

Mientras que Brasil tiene como objetivo mejorar su perfil internacional y promover una redistribución del poder a nivel global, incluso dentro de las organizaciones multilaterales, los países desarrollados buscan en cambio un mayor compromiso por parte de Brasil y otras potencias emergentes con los principios y requisitos del orden existente, y piden a Brasil asumir mayores responsabilidades en su propia región y en el extranjero. Esta brecha política es una fuente de muchas de las dificultades que Brasil ha experimentado en el desarrollo de sus asociaciones con los países desarrollados y de la UE. (...). La política exterior de Brasil revela una desconexión entre las políticas globales del país y aquellas que se ejecutan en el ámbito regional. Brasil es un líder regional y el único país de América Latina capaz de seguir más amplias ambiciones globales. Sin embargo, no ha traído estas dos dimensiones en una sola estrategia internacional. (Costa Vaz, 2014a, pp. 13 y 15)

Conclusión

Las democracias consolidadas de Sudamérica deberían priorizar el afianzamiento de relaciones y el desarrollo de iniciativas de integración entre ellas mismas. Existe un bloque democrático con instituciones, intereses y prioridades convergentes que debe reconocerse y actuar como tal.

Cualquier política de cooperación con regímenes autoritarios debería estar restringida y subordinada a consideraciones relativas a la promoción de la democracia y los derechos humanos y, en segundo término, a la garantía de estabilidad regional, para que esto último no acabe anulando lo otro. La unidad de acción es aquí esencial al efecto de distribuir costos y lograr aprendizaje colectivo, coordinación y eficacia.

En rigor de verdad, democracia y estabilidad van de la mano porque no se promueve la democracia con inestabilidad permanente ni puede estar garantizada una estabilidad sustentable si no es sobre la base de valores democráticos. Esto les permitiría a las democracias sudamericanas desarrollar conjunta y coordinadamente políticas que se planteen el doble objetivo de debilitar a los regímenes autoritarios y de fortalecer a las poblaciones sometidas, ayudando a acelerar los procesos de integración y a generar condiciones políticas más propicias para afrontar los desafíos globales.

A su vez, un cierto aislamiento controlado y calculado entre las democracias y los Estados autoritarios dejaría a mejor resguardo las instituciones democráticas, reduciendo en la medida de lo posible los efectos nocivos sobre ellas de la globalización, al tiempo que permitiría encarar políticas y acciones más eficaces de defensa y promoción de la democracia en el extranjero. Si es cierto que en este siglo el poder global estará crecientemente definido por la conectividad de los países más que por su tamaño (Slaughter, 2009), la integración entre democracias incrementaría el potencial conectivo de las mismas, y les daría la posibilidad de una ventaja comparativa considerable frente a los Estados autoritarios.

Referencias Bibliográficas

- ARISTÓTELES. (2006). *La política*. Buenos Aires: Gradifco.
- BUZAN, B. (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner.
- CELI, P. (2014). Dilemas y perspectivas de la autonomía estratégica suramericana en seguridad y defensa regional. *Anuario de Seguridad Regional en América Latina y el Caribe 2014*, pp. 1-16. Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/07600/2014.pdf>.
- COGOLLOS, S. M. (2012). UNASUR: una respuesta transnacional a los nuevos retos de la seguridad en Suramérica. *Programa Integración Regional, Centro Argentino de Estudios Internacionales*. Working Paper 49. Disponible en: <http://www.caei.com.ar/sites/default/files/49.pdf>.
- COSTA VAZ, A. (2014a). Brazil's strategic partnerships: origins, agendas and outcomes. *European Strategic Partnerships Observatory*, ESPO Working Paper 9, July 2014. Disponible en: <http://www.egmontinstitute.be/wp-content/uploads/2014/07/WP-ESPO9-JULY-2014.pdf>.
- . (2014b). Demands and incentives for political dialogue and security cooperation in UNASUR. *Norwegian Peacebuilding Resource Centre*: Report December 2014. Disponible en: http://www.peacebuilding.no/var/ezflow_site/storage/original/application/0dba876a0f94c441d7282bce9dd129db.pdf.
- FLEMES, D. & NOLTE, D. (2009). Externe Rüstungs- und Militiirallianzen: Eine neue Dimension in Lateinamerikas Sicherheitsagenda. *Giga Focus Lateinamerika*. Hamburg: German Institute of Global and Areas Studies.
- FLEMES, D. & RADSECK, M. (2012). Gobernanza multinivel de seguridad en América del Sur. *Pap. Polít.: Bogotá (Colombia)*, enero-junio 2012, Vol. 17, No. 1, pp. 203-238. Disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/papel/v17n1/v17n1a08.pdf>.
- HOFMAN, K. (2009). The Impact of Organized Crime on Democratic Governance: Focus on Latin America and the Caribbean. *FES. Berlin*: FES Briefing Paper 13, September 2009. Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/iez/global/06697.pdf>.
- IKENBERRY, J. (2011). The Future of The Liberal Order: Internationalism after America. *Foreign Affairs*. May/June. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/2011-05-01/future-liberal-world-order>.
- . (2014). The illusion of Geopolitics. *Foreign Affairs*, May/June. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2014-04-17/illusion-geopolitics>.
- KAGAN, R. (2008). *The return of history and the end of dreams*. New York: Alfred A. Knopf. Edición Electrónica.
- . (2014). America's Dangerous Aversion to Conflict. *The Wall Street Journal*, Sept. 5, 2014. Disponible en: <http://www.wsj.com/articles/robert-kagan-why-the-u-s-wants-to-avoid-conflict-1409942201>.
- LEVITSKY, S. & WAY, L. A. (2004). Elecciones sin democracia. El surgimiento del autoritarismo competitivo. *Estudios Políticos (Medellín)*, N° 24, pp. 159-176, traducción de Darío López. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/colombia/iep/24/8%20autoritarismo%20competitivo.pdf>.

MEAD, R. (2014). The return of Geopolitics. *Foreign Affairs*, May/June. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2014-04-17/return-geopolitics>.

MONTESQUIEU. (2005). *Del espíritu de las leyes*. Buenos Aires: Heliasta.

SLAUGHTER, A. M. (2009). America's Edge. Power in the Networked Century. *Foreign Affairs*, January/February. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2009-01-01/americas-edge>.

VIOLA, E., FRANCHINI, M. & RINEIRO, T. (2012). Climate Governance in an International System under Conservative Hegemony: the Role of Major Powers. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Vol. 55. Disponible en: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292012000300002.

WALTZ, K. N. (2010). *Man, the State, and War: A Theoretical Analysis*. Columbia University Press.

ZAPATA MAFLA, X. P. (2014). *Cooperación en Seguridad y Defensa en América del Sur: El Caso de la Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR) y del Consejo de Defensa Sudamericano (CDS)*. Master's thesis, Quito: Latin American Faculty of Social Sciences. Disponible en: <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/5864/2/TFLACSO-2014XPZM.pdf>.