

Política e integración

José Paradiso *

El tema de la integración-unificación es ineludible para explicar los procesos de cambio en América Latina y la dimensión política en la construcción regional.

Me voy a referir a un aspecto muy puntual que tiene que ver con la relación entre la política, lo político y los procesos de decisión. Esto es: la relación entre un campo específico donde se aplica la voluntad, la decisión y la acción política. Me parece que, como trataré de argumentar en algún momento, es un campo, un tema, una empresa ideal para contribuir a lo que tantos, tanto, hablan de la necesidad de rehabilitación de la política. Creo que la construcción –llamémosle como ustedes quieran: integración, unificación, construcción regional– constituye una de las empresas, insisto, *ideales*, para poder darle a la política el contenido y el continente que puede hacer o rehabilitar.

Lo que voy a hacer, simplemente, es transmitir algunas ideas, algunas interpretaciones sobre esta relación. Primero una cosa fundamental, que es el tema de lo que es singular en nuestra región, en Latinoamérica, que es la *continuidad del ideal unificador*. En este momento estoy realizando una investigación que justamente lleva el título *El ideal unificador en América Latina*. La cosa más notable de esto es la continuidad de este ideal. Hace doscientos años que los latinoamericanos hablan de unidad; desde la independencia en adelante. Y uno podría encontrar algunos elementos anteriores para este ideal unificador, pero quiero decir, son doscientos años de sostén de este ideal unificador. Esto es una singularidad; no hay otra región en el mundo que pueda mostrar este hecho.

Factores que explican la continuidad del ideal unificador en Latinoamérica

Cuando uno se encuentra frente a una singularidad o lo que los investigadores llamarían, “una cosa rara” o una anomalía, algo a explicar; hay razones o factores a los que podemos acudir para tratar de explicar por qué la región tiene esta singularidad. Yo creo que hay dos elementos fundamentales, tres si quieren, que explicarían esta continuidad. En primer lugar, *la condición periférica de la región*; en segundo lugar, lo que yo denominaría *la cohabitación con un poder hegemónico en la región*; y en tercer lugar algo que está muy asociado a los dos primeros factores que serían lo que algunos llaman “factores estructurales”, un componente cultural al que

habitualmente llamamos, o algunos llamarían, *la latinoamericanidad*, que es algo que también hay que explicar.

En la base de esa continuidad están estos tres elementos. Por cierto que los factores están todos vinculados entre ellos, pero si separamos la realidad analíticamente, podríamos hablar de una dimensión política, una dimensión económica y una dimensión cultural. Ahora bien, esta continuidad, esta singularidad de la continuidad, reconoce también momentos de mayor integración y momentos de fragmentación. Factores, fuerzas, circunstancias que han hecho, que han determinado momentos donde esta tendencia unificadora-integradora se ha manifestado con más fuerza; y momentos en donde, de alguna manera, declina –o si ustedes quieren, predomina sobre esta voluntad unificadora– y predominan las voluntades o los proyectos fragmentadores. Normalmente yo digo unificación-integración para dar un sentido más amplio y no hablar solamente de integración porque, desafortunadamente, la idea de la integración muy frecuentemente ha quedado atrapada por una suerte de perspectiva comercialista-economicista. Esto no quiere decir que la dimensión económica y comercial no sea importante, pero circunscribirnos solamente a esto acotaría nuestra visión del propio proyecto. Uno tendría que identificar los fenómenos y, así como se tiene que explicar la continuidad, se tiene que explicar por qué hay momentos en donde predominan las fuerzas, las tendencias unificadoras; y por qué hay momentos en que se detienen. Esto forma parte de otro nivel de explicación del fenómeno.

Del mismo modo, acá hay factores, fuerzas que pueden tener que ver con los aspectos políticos o factores y fuerzas que tienen que ver con los aspectos económicos. Déjenme poner un solo ejemplo: entre 1880 y 1930, en lo que habitualmente llamamos el modelo en las economías primario-exportadoras, en el momento de las economías abiertas al mundo, del cual participó toda Latinoamérica –que vivió y transitó ese modelo– la economía no integraba. La economía no generaba estímulos a las vinculaciones inter-regionales, pero la política unía. Digo la política en la dimensión en que la política reaccionaba frente a la convivencia con el poder hegemónico.

La dialéctica entre integración-fragmentación

Hay momentos en donde las fuerzas unificadoras-integradoras tienen más que ver con la política, mientras que la economía las niega; y hay momentos en donde pueden ser factores de orden económico los que han estimulado, impulsado o empujado en la dirección de la unificación-integración. Por cierto que esto amerita un análisis muy cuidadoso, porque aun cuando en un momento determinado la tendencia dominante en el campo de la economía no estimulaba la integración, no dejaban de haber manifestaciones unificadoras que venían de la economía. Y a la inversa: aun en el momento en donde la política estimulaba la unificación, no dejaba de haber factores asociados a la política que fragmentaban. De manera que el esquema es más complejo.

En tal sentido, los países latinoamericanos podían tener una reacción, digo, este sustento que, desde la política, viene de la integración vinculado a la presencia del poder hegemónico; pero la tentación de asociarse al poder hegemónico fragmenta. Entonces, ahí hay un aspecto que hay que tener en cuenta. Por otra parte, si se dan los dos casos, tanto cuando el predominio viene del lado de la política como cuando viene del lado de la economía, estamos ante una tendencia dominante, pero esa tendencia dominante reconoce también contratendencias como cualquier realidad social; y si no llevamos el análisis fino nos perdemos mucho de este juego de tendencias. Es más, un actor determinado, un país determinado puede, simultáneamente, en un momento inspirado por la política, fragmentar y unificar. Pongo un ejemplo puntual: la política de Brasil durante muchos años fue ABC, pero también fue de relación especial con Estados Unidos. Entonces, simultáneamente, la diplomacia brasileña tenía una relación especial con Estados Unidos –de alguna manera para compensar la relación especial que Argentina tenía con Inglaterra–, pero simultáneamente estimula el ABC; de manera que la cosa tiene sus matices. Ahora, a mí lo que me interesa es marcar esto y tratar de identificar cuándo hay y cuáles son los momentos en los que hay pulsaciones integradoras-unificadoras, momentos donde hay más densidad de fuerzas y de tendencias en la dirección de la unificación-integración. Cuando digo integración, si lo digo en algún momento, entiendan que digo unificación-integración y si digo unificación entonces digo integración-unificación.

Entonces, en lo que va desde la segunda mitad del siglo xx, desde fines de la Segunda Guerra en adelante, ha habido dos grandes pulsaciones integradoras. La primera desde la inmediata posguerra hasta mediados de 1970 y la segunda empieza a insinuarse en 1980, en gran medida en paralelo con este fenómeno de restauraciones democráticas en la región y, en rigor, uno podría decir que dura hasta ahora. En el primer caso, cada una de las pulsaciones uno podría subdividirla por tramos, en cada una de las cuales hay ciertas notas dominantes.

La primera pulsación, la de fines de la guerra hasta mediados de los 70, claramente tiene dos momentos: desde fines de la guerra hasta mediados de los 60 y, el segundo momento, la década que va entre mediados de los 60 y mediados de los 70. La segunda gran pulsación integradora tiene tres momentos que se corresponden casi perfectamente con la cronología: la década del 80, la década del 90 y lo que va del siglo; con rasgos muy característicos en uno y otro momento. En realidad yo tengo siempre la sensación de que, desde el punto de vista del análisis, de la identificación de problemas, el momento más rico en lo que hace al pensamiento unificador-integrador –estoy hablando de la segunda mitad del siglo xx– fue la primera pulsación.

Los procesos de integración en las ciencias sociales

A mí me gusta plantear, me adelanto un poco, que necesitamos construir algo así como lo que llamaríamos las *ciencias sociales de la integración*, porque los procesos de integración son lo suficientemente complejos como para necesitar de una convergencia interdisciplinaria para comprenderlos, para analizarlos, para estudiarlos. Y no digo “sociología de la integración” para no caer en mi propia condición profesional. Se necesitan, en realidad, ciencias sociales de la integración; y me parece que si uno tratara de encontrar los elementos más ricos como antecedente para construir estas ciencias sociales de la integración, están en esta época. Tanto por el lado de la economía, de la sociología, de las ciencias de la cultura, de la antropología, están en ese período.

Ustedes se asombrarían si vieran lo que se escribió, lo que se debatió y lo que se discutió en esos años, desde distintas perspectivas disciplinarias, respecto de este problema. Yo no encuentro prácticamente –admitiendo la diferencia de épocas: no había globalización en ese momento, ni discursos de la globalización como los hay ahora– no encuentro tema que hoy estemos discutiendo que no se haya discutido ya. Lo que dice algo respecto de la memoria; nosotros somos muy displicentes respecto de la memoria.

En este caso, hay muchas memorias posibles, hay muchas dimensiones de la memoria, pero hablo de la memoria de lo que se pensó, se debatió, se discutió y se propuso para salir de los dilemas de la integración, para superar las restricciones que ya eran claras en ese momento. Si ustedes vieran lo que se decía en ese momento sobre la construcción de un modelo educativo de la integración o sobre la necesidad de hacer pedagogía de la integración; y creemos que lo descubrimos hoy. Ustedes saben que los mecanismos de la memoria son muy tramposos. Hay muchas razones por las cuales predomina la desmemoria, ¿no? Incluso hasta por una razón: generalmente muchos académicos, muchos intelectuales, se sienten complacidos por creer que inventan las cosas. Siempre es un mérito pasar como el que descubrió el problema, entonces no nos sostenemos en la identificación de problemas y en la propuesta de alternativas de los que estuvieron antes.

Voy a pasar un aviso porque nosotros, en la Untref, estamos creando, ya se ha creado, una cátedra abierta que se va a llamar *Celso Furtado, Felipe Herrera y Raúl Prebisch*. Si bien hay muchos nombres que tendrían suficientes títulos como para aspirar a ser reconocidos, en esas tres figuras, que además son del ABC –son un chileno, un brasilero y un argentino–, creo que hasta hay una necesidad de recuperar la riqueza de ese pensamiento. Los tres hablaron de política e integración; algunos más, otros menos. Ciertamente, la propia formación disciplinar, la experiencia pública es distinta, de manera que cada uno agrega, pone lo suyo.

La dimensión política en la integración

Cuando se hablaba de la dimensión política de la integración en esos años –y lo mismo ocurre hoy–, detrás de la mención a la política aparecen varias cosas distintas. En algunos casos, cuando se hablaba de la política, cuando se establecía la relación entre la política y la integración, se hablaba más de la voluntad política, de la decisión política. Estoy hablando incluso de las experiencias concretas, cuando fue la famosa Asociación Libre Comercio o el Mercado Común Centroamericano; o a fines de los sesenta el Acuerdo Andino, con todas las singularidades y las diferencias de estos procesos, siempre se dijo, a medida que se identificaban restricciones, dificultades, bloqueos, quejas, desilusiones, desencantos: “falta voluntad política”. Esta es una dimensión, la voluntad política aplicada al hecho de la integración.

En algún momento aparece otro aspecto, cuando se piensa más bien en el desemboque de un proceso unificador-integrador; esto es, cuando se piensa (y esto muchos lo trabajaron) que en última instancia un proceso integrador puede constituir el paso inicial a la conformación de una nueva unidad política; lo que en algún momento alguien llamaba el *Estado continental*. Si nosotros tomamos la perspectiva del Estado Nación, siempre se pensó que el Estado Nación es una figura histórica que puede darse en algún momento; del mismo modo que no siempre existió el Estado Nación, porque antes existieron otras unidades políticas. Entonces, el Estado Nación puede no ser eterno, puede haber otras unidades políticas que lo sucedan.

Se ha hablado en la perspectiva del peronismo, el continentalismo y el universalismo, digo para recordar una figura que representaba ese tránsito; pero está la otra forma de ver lo político: no ya desde la voluntad, la decisión política, sino lo político visto en la perspectiva del *desemboque del proceso*. Algunos autores europeos cuando hablan de la Unión Europea o de Europa dicen “unidad política no identificada”, una especie de ovni político, porque es algo con desemboque abierto.

Hay otra referencia a la dimensión política, a la voluntad política aplicada a la construcción de instituciones. ¿De qué hablamos hoy en el Mercosur? Más allá de cuando se pelean por el comercio, por si va mal; cuando hay discusiones vinculadas a cuestiones comerciales: “faltan instituciones, falta institucionalidad”, dicen. La construcción de instituciones ¿es responsabilidad de quién? ¿Quién va a construir las instituciones? La voluntad política. Yo decido, los actores deciden, construir un sistema institucional. Esta es otra forma a través de la cual –o en la cual– se ve reflejado este vínculo entre la política y la integración; porque esto tiene, además, un elemento muy sensible que es la decisión de la *transmisión de soberanía a una figura institucional común*. Este es el tema de la supranacionalidad.

Estoy hablando, repito, de aquellos que expresan lo más autónomo del pensamiento integrador, porque también ha habido fuerzas que desde otra intencionalidad también han apostado a la

construcción de espacios económicos ampliados. El alca, en última instancia, era un proyecto de constitución de un mercado continental. Entonces, uno tiene que identificar también cuál es el sentido, el alcance, el sistema de intereses que alienta desde atrás, el fin.

Nacionalismo continental o nacionalismo cerrado

¿Qué proyecto unificador es autonomizante y qué proyecto unificador aumenta la subordinación de los actores? Si el problema es que la política aparece por el lado de la supranacionalidad, cuando se ven las discusiones y el Mercosur –no hablemos del Unasur– uno nota que faltan instituciones sólidas, se nota la falta de institucionalidad. Siempre hay algún responsable, unos dicen “la culpa la tienen los brasileños”, los brasileños dicen “la culpa la tienen los uruguayos” y Uruguay y Paraguay dicen “la culpa la tienen los dos grandes”. No importa: el problema es que tenemos un problema.

Detrás de la supranacionalidad hay una decisión política: hay que decidir; depositar una parte de soberanía en una autoridad común. Algunos dicen que esto no es necesario, otros dicen “sí, acá tenemos un problema”, un problema donde estaba la decisión política. Y déjenme decirles que en aquella primera pulsación era muy claro que el dilema era nacionalismo continental o nacionalismo cerrado sobre cada una de las unidades. Si uno revisa toda esa historia, revisa todo lo que se escribió, se discutió, verán cuantas figuras, cuantos analistas vieron o plantearon que el dilema era la forma de nacionalismo detrás de una u otra alternativa. Porque el nacionalismo más cerrado sobre sí mismo es un obstáculo a la integración. Entonces, tenemos una buena pregunta sobre el nacionalismo, sobre sus formas: nacionalismo continentalista es una cosa, nacionalismo cerrado es otra.

Ahora, también es cierto que detrás de una u otra manifestación uno tiene que tratar de identificar los intereses detrás de uno y de otro. Por ejemplo, cuando se planteó el hecho de construir la nación sudamericana o latinoamericana, había algunos que decían “no, primero nosotros, luego los otros”. No hay construcción en común, ni siquiera la idea de construir nosotros *con* el otro. Desde acá tenemos una cantidad de problemas donde la política y la integración están claramente expuestas.

Se podría decir que hay que analizar también, cuando uno habla de la política y la integración, la relación entre sistemas políticos y procesos de integración. Una cosa a la que desafortunadamente –y con esto vuelvo a hacer la referencia a las *ciencias sociales de la integración*– la disciplina que supuestamente más tenía que ver con este tema de la política de integración, la Ciencia Política, ha prestado muy poca atención a este tema. Es decir, a la relación entre los sistemas políticos y los procesos de integración. A nosotros, desde el punto de vista de la organización del discurso, nos cuesta mucho encontrar docentes que lo conozcan; a pesar de

que conocen muy bien los sistemas políticos regionales, pero sin haber hecho el enlace entre sistemas políticos e integración. Nosotros discutimos los procesos, los sistemas presidencialistas: si facilitan o son un obstáculo. Ahí tenemos toda una discusión.

El sistema político en Latinoamérica

Hay una discusión sobre el sistema político en Latinoamérica, sobre presidencialismo y semi-presidencialismo. Ahora, tomado particularmente, ¿qué relación hay? ¿Cuál es el sistema político que presumiblemente facilitaría las decisiones políticas para construir integración? Partidos políticos, cultura política, ¿no? Cultura política e integración; estilos políticos; estilos de gobierno e integración. Una fuerza política, un gobierno con mayoría parlamentaria, supuestamente, puede tener mayor posibilidad de tomar decisiones que facilitan o destraban ciertos capítulos de integración; y se vincula ahí interno-externo. Digo, cómo la cultura política vista desde la perspectiva, desde la lógica gobierno-oposición, gravita sobre las decisiones que tienen que ver con los procesos de integración.

En general es posible constatar, con muchos matices, que los partidos políticos democráticos han sido integracionistas, todos ellos, en toda América Latina, por lo menos programáticamente. Después tenemos que hacer el control de “programa-gestión de gobierno”, porque aparecen los programas y se realizan en la gestión de gobierno. Pero lo que es cierto es que los partidos políticos latinoamericanos, peruanos, chilenos, uruguayos, brasileros, argentinos, obviamente colombianos, lo han sido. Luego tenemos el bache entre el programa y la gestión, la acción concreta; los cuales son los obstáculos, los factores que determinan que habiendo similitudes programáticas, puede haber dificultades en las decisiones vinculadas a la integración.

Así, en el 2003-2004, cuando se producen estallidos pos-liberales, pos-neoliberales, muchos afirmaban que casi todos los países tenían gobiernos “de la misma familia”. Todos nosotros decíamos “ahora sí, ahora todo va a ir fenómeno porque hay una coincidencia de espíritu, programática”; y sin embargo nos encontramos con más conflictos entre los países que los que hubieron en algunos otros momentos. No se trata de soslayarlo retóricamente, se trata de ver por qué.

Entre otras cosas, entre los muchos dilemas que plantea la integración –y acá aparece como variable interviniere la educación– las sociedades no apoyan aquello cuyas ventajas no perciben. Salvo que haya un componente ideológico, de sistemas de ideas y de educación muy fuerte que a esas sociedades les permita percibir que, lo que se supone que en el inmediato deviene un costo, a mediano plazo es un beneficio. La variable de ajuste sería la educación, en este sentido. Digo, es el elemento que permite impedir o neutralizar este efecto.

Un gobierno que está presionado por problemas coyunturales tiene que tener mucha entereza para tomar decisiones con retornos a mediano y a largo plazo; y a su vez tiene que afrontar elecciones cada cuatro años –felizmente, obviamente–. No es fácil. Somos un país que tiene un choque o una diferencia de criterios en el precio del gas, ¿y un país como Bolivia le va a decir, “está bien, yo te doy el gas a muy bajo precio en nombre de la integración”?; es poco probable. Entonces digo, son todos dilemas que remiten a este complejísimo vínculo entre la política y la integración.

Termino con algo que hace mención a lo que señalaba al principio: el Estado y la política y lo político. En los últimos años —y este es un fenómeno universal, no es un fenómeno doméstico— se habla de la *crisis de la política* y hay decenas de títulos que evocan esto: la necesidad de la recuperación, de la reinvención, de la rehabilitación, de la reconstrucción. Se trata de una literatura que, por un lado, es un indicador del estado de la situación; y por otro lado, un esfuerzo muy calificado de pensar cómo salir de esa situación. Son como dos rostros: por un lado vemos la política realmente existente y por el otro lado lo que vemos es un enorme esfuerzo, probablemente de lo más calificado del pensamiento en el mundo, tratando de encontrarle una solución a este problema.

Una de las respuestas que se ha dado es esta de asociar la política, rehabilitar a la política por el lado de proveerla de grandes proyectos, de grandes designios, como hubieran dicho antes. Y ciertamente la unidad es uno; por el sentido, por su vinculación a toda la trayectoria de la región y por el resultado. Si uno tira el argumento ante la pregunta “¿por qué usted defiende la integración-unificación?” “Porque maximiza el bienestar colectivo; porque es el instrumento a mediano y largo plazo más eficaz para maximizar el bienestar colectivo” y cuando digo bienestar colectivo digo igualdad y autonomía. Me parece que la integración es uno de los elementos que la política tiene a mano y al que puede acudir para rehabilitarse, para encontrarse con lo mejor de ella misma. La dificultad es que lo tiene que hacer desde esta condición anoréxica en la que se desenvuelve. He ahí una contradicción: se necesita mucha densidad política para rehabilitar a la política por la vía de la integración.

Nota

Este texto reproduce la disertación que José Paradiso presentó el 28 de agosto de 2009, durante el Segundo Encuentro de Pensamiento Político realizado en el Salón René Favaloro del Jockey Club de la ciudad de La Plata.

* Licenciado en Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Es Director de la Licenciatura y la Maestría en Relaciones Internacionales de la USAL y de la Maestría en Integración Latinoamericana en la Universidad de Tres de Febrero. Se desempeña como docente de la USAL, el Instituto del Servicio Exterior de la Nación y la Universidad de Bologna (con Sede en Argentina). Ha publicado varios libros acerca de la política exterior argentina.

Anales de la educación común / Tercer siglo / año 6 / número 10 / Pensar la política: un desafío en la tarea de educar / noviembre de 2011
Publicación de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires,
Versión digital del artículo publicado en pp. 141 a 150 de la edición en papel.