

Integración y democracia en Latinoamérica: un recorrido histórico

Integration and Democracy in Latin America: an Historical Path

*Máximo Quitral Rojas**

Resumen

El debate sobre los alcances de la integración en los regímenes democráticos de la región está volviendo a retomarse, a partir de situaciones de inestabilidad política que se observan en algunos países del Cono Sur. Precisamente rescatar el sentido de la integración refuerza el valor de la democracia e inhibe las opciones de asonadas golpistas. Lo anterior está sustentado en la cláusula democrática comprometida por los países latinoamericanos en los años noventa.

Palabras claves: integración, democracia, región, inestabilidad, régimen.

Abstract

The debate about the scope of integration in democratic regimes in the region is resuming the discussion from political instability situations seen in some countries of the Southern Cone. Precisely, to revive the sense of integration reinforces the value of democracy and inhibits chances of coup riots. This is supported by the Democratic Clause committed by Latin American countries in the nineties.

Key words: Integration, Democracy, region, instability, regime

* Historiador, Dr © en Ciencia Política, Universidad Nacional de San Martín, Argentina. Investigador del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad Arturo Prat (INTE), Iquique, Chile. Contacto: maximoquitral@gmail.com

1. Introducción¹

En los últimos años se ha vuelto a instalar un incipiente debate sobre el desarrollo de un proceso de integración real y no de simples eufemismos que pueden producir efectos contrarios, sobre todo cuando la integración latinoamericana presenta muchas virtudes que son invisibilizadas ante la opinión pública. Aunque América Latina ha propuesto instancias de debate tendientes a avanzar en procesos integracionistas a lo largo de su historia política, lo concreto es que las limitaciones son mayores que los alcances. Si a lo anterior le sumamos la debilidad de ciertas democracias regionales, que deben convivir con el temor de sufrir levantamientos populares y una constante manipulación sociopolítica por parte de sus elites dirigenciales, la intención de conducir un diálogo abierto y efectivo sobre integración parece transformarse en una mera quimera. No obstante, es menester destacar que la integración permite reforzar las confianzas mutuas y fomenta mayores instancias de vinculación societal, que influyen en el acercamiento de los pueblos, así como también permite inhibir los atisbos de golpes militares y desplazar del escenario local percepciones de economías pobres versus ricas.

La intelectualidad latinoamericana, y en menor medida la diplomacia, han hecho intensos esfuerzos por explicar las virtudes de la integración, reforzando aquellas ideas positivas que subyacen en los acuerdos regionales, con el objeto de relativizar ciertas miradas revanchistas y conflictivas que obstaculizan el logro eficiente de los espacios de entendimiento. En el fondo, buscar la fórmula más adecuada para que un escenario de integración sea efectivo debe ser el objetivo al cual debieran propender los gobiernos latinoamericanos, independientemente de quien esté en el poder.

Lejos de ubicarse en una posición romántica de la integración, lo importante es convencerse de que Latinoamérica puede ser un espacio de futuro, donde las agendas de cooperación regional se transformen en la hoja de ruta de las democracias del Cono Sur. En este sentido, en este trabajo se entenderá por integración el proceso de conexión entre los Estados nacionales, de carácter voluntario y progresivo, que busca avanzar en agendas de cooperación en los ámbitos político, cultural, social y económico, con el objetivo de profundizar las confianzas y terminar con los revanchismos. Por su parte, una definición mínima de democracia es la siguiente. La democracia es el sistema político que organiza a las

¹ Este trabajo corresponde al Proyecto de Investigación Fondecyt N° 1130380, titulado: "El pensamiento latinoamericano en asuntos regionales y mundiales, 2002-2012".

diversas agrupaciones integrantes de una sociedad, y que, bajo la voluntad de un gobierno, adopta decisiones colectivas amparadas en una democracia liberal, buscando dar legitimidad a los representados. En los apartados que vienen, profundizaré en todo lo dicho en esta introducción.

2. Historizando los procesos de integración regional

Los años 60 en la región dieron un fuerte impulso a algunos procesos de discusión integracionistas dirigidos a concretar históricos anhelos de caudillos latinoamericanos que lucharon por una América Latina unida. Si bien los intentos por fortalecer la integración en el Cono Sur situaron el énfasis en reforzar el comercio subregional, mención aparte merece la preponderancia ejercida por la CEPAL al comienzo de los años cincuenta. La formulación y aplicación de la teoría del desarrollo marcó un punto de inicio, para posteriormente adoptar como fórmula de interpretación internacional la teoría de la dependencia, en los años sesenta:

La concepción centro-periferia de CEPAL, junto al probado deterioro de los términos del intercambio y a la necesidad de industrializar a los países de América Latina mediante una política de sustitución de importaciones que tendiera a disminuir la asimetría preexistente, fueron los puntales más significativos a favor del proceso de integración de la región (Laredo, 1991: 6).

La primera organización que se estructuró bajo esa intención fue la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), que se estableció a partir de las normas del Tratado de Montevideo (1960). Dicha agrupación determinó que era necesario

(...) disminuir las tarifas arancelarias entre los países miembros a través de mecanismos denominados lista común, listas nacionales y listas especiales para los países de menor desarrollo económico relativo y, asimismo, crear un área de libre comercio en un período no mayor a doce años (Maidana, 2002:1).

Los términos económicos en este proceso de integración inicial fueron vitales para alinear a una serie de países que estuvieran de acuerdo con la propuesta. Sin embargo, dicho proceso se fue atenuando, ya que los compromisos asumidos no fueron cumplidos y esto imposibilitó continuar con las tratativas planteadas al comienzo. Otra organización que se creó en esos años fue el Pacto Andino, pero que también se transformó en un caso de integración a medias. En este sentido, durante los años setenta Latinoamérica transitó en un período de quiebres democráticos que ubicaron a las dictaduras dentro de un proceso de conducción de los

Estados nacionales, las que militarizaron la política exterior en sus respectivos países. El efecto negativo en los procesos de integración precedentes fue inmediato, y con ello se avizó un debilitamiento en las acciones emprendidas por los gobiernos de turno.

El nacionalismo y el excesivo proteccionismo militar debilitaron el trabajo antes desarrollado, y se instaló una nebulosa política en las proyecciones “románticas” de la integración. Aun así, surgió el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), el 17 de octubre de 1975. Entre sus principales atribuciones y objetivos resaltan:

(...) crear y promover empresas multinacionales latinoamericanas, asegurar la producción y el suministro de productos básicos y fomentar acciones conjuntas para obtener precios remunerativos y estables para las exportaciones... (Laredo, 1991:171-172).

Paralelamente, ALALC siguió en funcionamiento, pero durante la segunda mitad de los años ochenta se formaría la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), que fue establecida mediante el Tratado de Montevideo (TM) en 1980, agrupando a Argentina, Bolivia, Chile, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Venezuela y Uruguay, para, posteriormente, sumar a Cuba como socio pleno:

Su objetivo de largo plazo es el establecimiento, en forma gradual y progresiva, de un mercado común latinoamericano. Es decir no hay un plazo para el cumplimiento de dicho objetivo. Sus principios están regidos por el pluralismo, la convergencia, la flexibilidad, los tratamientos diferenciales y la multiplicidad. Asimismo, el TM establece un área de preferencias económicas, compuesta por una preferencia arancelaria regional, por acuerdos de alcance regional y por acuerdos de alcance parcial (Maidana, 2002:3)

Entrada la década de los ochenta, el panorama internacional se fue oscureciendo rápidamente, puesto que la crisis económica de esos años se trasladó desde el centro a la periferia. A su vez, la importancia relativa de América Latina en el escenario mundial se deteriora y pierde relevancia en relación a otras regiones. Aunque el panorama económico fue desalentador, desde un plano político Latinoamérica ingresó a los llamados procesos de democratización, los cuales tendieron a buscar soluciones en conjunto cuando la crisis económica afectó a los países regionales:

A partir de esta nueva interpretación de la realidad, paulatinamente se comienza a revalorizar el entorno regional y la idea de integración se vuelve a incorporar en la agenda de las relaciones internacionales de nuestros países (Maidana, 2002:13).

Se configuró un proceso de vinculación multilateral capaz de articular estrategias integracionistas exitosas para enfrentar las crecientes dificultades advertidas, producto de la crisis de los años ochenta. Bajo esa lógica de la “superación fronteriza” -entendida como un proceso de apertura de los límites territoriales y estrechamiento de los vínculos multilaterales- se produjeron acercamientos bastante significativos entre los Estados, como la Declaración y el Plan de acción de Quito y el Consenso de Cartagena, en 1984-1985, la conformación del grupo de los Ocho, en 1986, el Compromiso de Acapulco para la Paz, el Desarrollo y la Democracia, de 1987, y las Reuniones de Punta del Este y de ICA, en 1988 y 1989, respectivamente.

Sin embargo, la crisis internacional provocó un giro en las acciones de los Estados latinoamericanos, admitiéndose la mayor importancia de los factores exógenos en el decaimiento del Cono Sur por sobre los factores endógenos. El decenio de 1980 resultó de una importancia vital para América Latina, ya que concientizó a los actores gubernamentales para que reactivaran los intentos integracionistas regionales y fortalecieran el desarrollo económico social del Cono Sur. El objetivo supremo era que la subregión alcanzara una mayor capacidad de inserción internacional y la ubicara en una posición negociadora interesante. El resultado final se conocería como Mercado Común del Sur (MERCOSUR), surgido en 1991, como resultado de una aceleración de compromisos y metas establecidos entre Argentina y Brasil, así como la vinculación de estos países con Paraguay y Uruguay, permitiendo la firma del Tratado de Asunción en marzo de 1991:

En efecto, los Estados partes -Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay- se proponen dejar establecida (...) una unión aduanera, mediante un programa de liberación comercial con desgravaciones progresivas, automáticas y lineales para todo el universo arancelario... (Vacchino y Solares, 1992:7).

Si bien los alcances emprendidos por el Tratado pueden ser cuestionables y no han profundizado del todo las bases concretas de una integración real, lo llamativo es que la búsqueda de mejoras económicas para la región es un punto interesante a considerar, pensando en una perfectibilidad del proceso integracionista latinoamericano. Para el investigador Alfredo Falero, el valor que posee la integración sudamericana es muy alto, pero lamentablemente las reflexiones dialécticas que se han generado han sido poco fértiles: “La idea de horizontes de posibilidades de la integración latinoamericana comienza con no sacrificar la capacidad de pensarla desde recortes de planos del objeto que mutilan la realidad” (Falero, 2008:26). Lo prudente en este sentido es amplificar poderosamente la mirada optimista de la integración

económica regional y debilitar las posturas antagónicas que interfieren negativamente en su impulso desarrollador.

3. La democracia

La democracia es un régimen político que ha generado una amplia literatura, fuertemente polisémica en su reflexión, pero planteando cuestiones relevantes dentro de este debate. Comenzaré diciendo que la democracia apunta a la construcción de un ideal social, bajo cánones democráticos que sirven luego como requisitos mínimos para su adopción. Acá la figura de Robert Dahl (1989) asume un rol particular, ya que en algún momento sostuvo que, cuando discutíamos sobre democracia, se producía algún grado de confusión por el simple hecho de que la democracia se refiere tanto a un ideal como a una realidad. Continuando con lo mismo, Schumpeter señaló que "(...) la teoría democrática era simplemente un método, afirmando que la democracia es una teoría neutra que no está asociada con ningún ideal o fin particular" (Schumpeter, 1984: 343).

Pero sin duda alguna, Robert Dahl fue quien más ahondó en el entendimiento de la democracia y para quien tendría una sola concepción: la clásica. Empero, en el caso de este autor, la democracia tendría varias interpretaciones, como la teoría de James Madison o la teoría populista, que propone la soberanía del pueblo por sobre todas las cosas. Dahl a su vez señala que no habría en realidad ningún régimen totalmente democratizado, por lo cual se debe construir un concepto: la poliarquía (el gobierno de minorías múltiples). Las poliarquías cumplen -en mayor o menor grado- dos requisitos fundamentales: oposición (o debate público) y participación. Estas características implican "(...) tener voz en un sistema de debate público" (Dahl, 1989:15), lo que se traduciría en que, a mayor oposición y participación, mejor evaluación de la democracia y, tal vez, más cercana la poliarquía a la generación de regímenes ideales.

Adoptaremos algunas consideraciones relevantes para iniciar su debate, como, por ejemplo, los mecanismos por los cuales los ciudadanos eligen a sus autoridades, la facultad de influir en la toma de decisiones de los que dirigen la política o, simplemente, hacer valer las responsabilidades que tienen las autoridades en decisiones políticas contrarias a sus objetivos. Uno de los autores que se puede ubicar dentro del debate general es Schumpeter (1984), quien sostiene que la democracia es ante todo un método la cual no estaría asociada ningún ideal o fin particular. Cuestiona cosas como el bien común o la voluntad general, señalando

que lo que caracteriza a un sistema democrático es ser un "(...) sistema institucional para llegar a las decisiones políticas, en el que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha de competencia por el voto del pueblo" (Schumpeter, 1984:343).

Se desprende de esta idea que la democracia sería la competencia de las elites locales por alcanzar el poder, momento en que los ciudadanos tienen la posibilidad de elegir entre una variada oferta de candidatos. La sintonía que se logre con alguno de ellos dependerá de si las ideas contenidas en un programa determinado interpretan un sentir particular. Por tanto, su análisis tendría una estrecha relación entre el electorado y el acto de consumir, donde el elemento democrático estaría definido o determinado por la competencia electoral.

Lo interesante de la propuesta de Schumpeter es que considera que en la esfera política no deben ser incluidos temas como la justicia o el manejo financiero, el que obviamente se vincularía a temas económicos. Sin embargo, en el caso de Dahl se reflejaría - de cierta forma - la multiplicidad de percepciones sobre la democracia que existen para la ciencia política, ya que ninguna de ellas es igual a otra, y en algunos casos la constatación empírica difiere de la conceptualización. Es por ello que se formularon umbrales mínimos de comprensión de la democracia, los cuales sirven de pauta para contrastar entre realidad e ideal, el que puede ser entendido desde la calidad de la democracia (Nuhem, 2006). Podemos indicar, en este sentido, que tanto Dahl como Schumpeter reducirían el concepto de la democracia al acto por el cual los electores eligen a sus autoridades, haciendo de este ejercicio una cuestión procedimental. Si ajustáramos esta base teórica a las recomendaciones explicitadas por Dahl en "La democracia y sus críticos", los requisitos señalados por el pensador permiten delimitar los mecanismos de desarrollo democrático, tales como:

1. El gobierno está en manos de los funcionarios electos.
2. Las elecciones son libres, imparciales y frecuentes.
3. Existe libertad de expresión.
4. Los ciudadanos tienen acceso efectivo a fuentes de información alternativas.
5. Existe libertad de organización y de reunión, y las asociaciones tienen autonomía frente al Gobierno.
6. La ciudadanía es inclusiva y no hay barreras discriminatorias para la participación electoral y política.

De modo que, cuando acá se habla de democracia, ésta viene determinada por procedimientos y derechos que la respaldan, es decir, como un sinónimo de poliarquía. Ahora bien, la reflexión sobre la democracia ha tomado nuevas orientaciones que responden al grado de madurez y amplitud alcanzada por ella, situación que ha ido girando sobre un debate en torno a la calidad de la misma. Justamente lo que pretende el debate sobre la calidad de la democracia es definir los principales elementos incorporados en las democracias contemporáneas, analizarlas y poder ejecutar comparaciones entre una y otra acerca de cómo se dan los procedimientos de elecciones de las autoridades. No obstante, en torno a este concepto coexisten divergencias en los factores a considerar a la hora de generar marcos apropiados para su identificación.

Al margen de ello, se puede señalar que la calidad de la democracia tiene una interpretación cercana a la elaboración de un producto comercial, que pasa por un proceso riguroso de preparación y cuyo resultado esperable es que obtenga una alta demanda de la sociedad. Algo en esta línea planteó Morlino (2007), al señalar:

En relación a la noción de calidad, si se reconstruye el uso que de la expresión se hace en otros ámbitos, surgen con claridad tres modos con los que se puede relacionar: 1) la calidad es definida por los aspectos del procedimiento fijados cuidadosamente por cada uno de los productos, es decir, (...) el cuidado está en los procedimientos; 2) la calidad consiste en el tener un producto que tenga ciertas características constructivas, esté hecho con ciertos materiales, tenga formas y funcionamiento definidos, (...) se pone, entonces, atención en el contenido; 3) la calidad del producto o del servicio deriva indirectamente de la satisfacción expresada por el consumidor, (...) en el volver a solicitar el producto (p. 5).

Lo que se desprende de esto es decir que la calidad estaría presente tanto en los resultados como en las características de un bien o de un servicio, que en este último caso se relacionaría con un régimen democrático. Como en este trabajo la democracia es el concepto que nos interesa, solo mencionaremos brevemente algunas cosas relacionadas con la capacidad que tendría dicho régimen de poder responder a las demandas ciudadanas, y, por otra parte, al funcionamiento de la estructura institucional que legitima el proceso de participación política: “Estas dos posibles formas de entender la calidad han causado, desde el punto de vista teórico, diversas confusiones en el uso del lenguaje académico y también ciudadano” (Canale-Mayet, Cassinelli y Olivares, 2008:2).

Para ir cerrando esta primera entrada al trabajo en sí, se puede sostener que la calidad de la democracia es un indicador de desempeño del sistema político, el que a su vez es interpretado a partir de resultados obtenidos o a procedimientos que están siendo aplicados por las autoridades. Aunque pueda parecer irrelevante, esta combinación de desempeño y de resultados produjo algunas asimetrías intelectuales, ya que no existe un consenso sobre qué aspectos se deben admitir para entender la calidad de la democracia: resultados, procedimientos o una combinación de ambas. Usualmente la democracia es vista desde dimensiones más bien procedimentales y con una concepción liberal y pluralista del ejercicio político, al punto de entenderla como un sistema de representación, de participación libre y universal de los adultos, con igualdad de derechos y con reglas de competencias previamente establecidas. Si se aceptara esta dimensión de la democracia, claramente se estarían privilegiando los procedimientos para elegir por sobre los resultados. En esta línea se puede argumentar que “Muchos de los trabajos recientes sobre calidad de la democracia presentan listas de atributos y condiciones que la definen, y casi todos asocian la calidad de la democracia con el tema de los derechos y cómo estos derechos funcionan en la sociedad y en instituciones claves (...)” (Molina y Levine, 2007:20).

4. Integración y democracia, abramos el debate

A la luz de los antecedentes democráticos en Latinoamérica, este régimen político es más bien reciente, y en algunos países del Cono Sur aún no se han llegado a cumplir tres décadas de madurez democrática; en otros se han vivido procesos abruptos de término del período presidencial (como en 2012 en Paraguay) o se han producido intentos de golpes de Estado (en Ecuador, en 2010). Esta situación perfectamente abre la posibilidad de pensar que la región no logra superar su historia de militarismo y golpismo, o bien que es imperioso avanzar en mayores lógicas democráticas.

Si sólo nos centráramos en los gobiernos elegidos por vía democrática entre 1990 y 2010, el total de presidentes electos corresponden a 60 mandatarios, y de esos, el 23% de los gobiernos no concluyeron su período. Es decir, de los 10 países que tienen sistemas presidenciales, 7 han visto caer sus presidentes por distintos motivos, cuestión no menor para nuestra región. Para comprender el historial de caídas presidenciales se construyó el siguiente cuadro.

Cuadro 1
Caídas presidenciales en Latinoamérica (1990-2010)

País	Presidente	Mandato	Escándalo	Resultado
Argentina	Menem I	1989-1995	No	Completó
	Menem II	1995-1999	Sí	Completó
	De la Rúa	1999-2001	No	Renunció
	Puerta	2001-2001	No	Completó
	Rodríguez Saa	2001-2001	No	Renunció
	Caamaño	2001-2001	No	Completó
	Duhalde	2002-2003	No	Completó
	Kirchner	2003-2007	No	Completó
	Kirchner, C.	2007-2011	No	Completó
Bolivia	Paz Estenssoro	1985-1989	No	Completó
	Paz Zamora	1989-1993	Sí	Completó
	Sánchez de Lozada	1993-1997	Sí	Completó
	Banzer	1997-2001	No	Renunció
	Quiroga	2001-2002	No	Completó
	Sánchez de Lozada II	2002-2003	No	Renunció
	Mesa	2003-2005	No	Renunció
	Rodríguez Veltzé	2005-2006	No	Completó
	Evo Morales	2006-2009	No	Completó
Brasil	Collor de Mello	1990-1992	Sí	Renunció
	Franco	1992-1994	No	Completó
	Cardoso I	1995-1998	No	Completó
	Cardoso II	1999-2002	No	Completó
	Lula da Silva	2002-2005	No	Completó
	Lula da Silva	2006-2010	No	Completó
Chile	Aylwin	1990-1994	No	Completó
	Frei	1994-2000	No	Completó
	Lagos	2000-2006	Sí	Completó
	Bachelet	2006-2010	No	Completó
Colombia	Gaviria	1990-1994	No	Completó
	Samper	1994-1998	No	Completó
	Pastrana	1998-2002	Sí	Completó
	Uribe	2002-2010	Sí	Completó

País	Presidente	Mandato	Escándalo	Resultado
Ecuador	Borja	1988-1992	Sí	Completó
	Durán Ballén	1992-1996	Sí	Completó
	Bucaram	1996-1997	Sí	Expulsado
	Mahuad	1998-2000	Sí	Golpe cívico-militar
	Noboa	2000-2003	Sí	Completó
	Gutiérrez	2003-2005	Sí	Expulsado
	Palacio	2005-2007	No	Completó
	Correa	2007-2009	No	Completó
Paraguay	Rodríguez	1989-1992	No	Completo
	Wasmosy	1993-1998	Sí	Completo
	Cubas	1998-1999	Sí	Renunció
	González	1999-2003	No	Desafiado, Completó
	Duarte	2003-2008	Sí	Completo
	Lugo	2008-2012	No	Destituido
Perú	Fujimori	1990-1995	No	Completo
	Fujimori II	1995-2000	No	Completo
	Fujimori III	2000-2000	Sí	Renunció
	Paniagua	2000-2001	No	Completo
	Toledo	2001-2006	Sí	Completo
	García	2006-2011	No	Completo
Uruguay	Lacalle	1990-1995	No	Completo
	Sanguinetti II	1995-2000	No	Completo
	Batlle	2000-2005	No	Completo
	Vásquez	2005-2010	No	Completo
Venezuela	Pérez	1989-1993	Sí	Juicio político
	Caldera	1994-1999	No	Completo
	Chávez I	1999-2001	No	Completo
	Chávez II	2001-2007	Sí	Golpe, completó

Fuente: Quitar (2013)

Los datos expuestos por países dan cuenta de las dificultades que los mandatarios de la región han tenido a lo largo de su historia política, particularmente en lo que tiene relación con poder mantener sus gobiernos y dar cierta estabilidad democrática. Si bien hay países en los que la continuidad de sus presidentes es algo que se ha mantenido a lo largo del tiempo, queda

la noción de que la gobernabilidad latinoamericana es una cuestión pendiente y compleja de extender entre los distintos actores políticos que integran la estructura política interna.

Justamente una opción para reducir los incentivos para tensionar la relación entre los actores políticos y disminuir las instancias de polarización ideológica que redunden en salidas anticipadas de los presidentes en ejercicio, es estimular los procesos de integración latinoamericana, explicitando las sanciones que podrían tener los actores que no respeten los procesos democráticos de sus países. Quizás la creación de una institucionalidad comunitaria que dé cuenta de condiciones mínimas de desempeño democrático pueda ser una opción válida entre los países de la región. Es decir, claramente el sentido de una integración real no pasa sólo por estrechar vínculos económicos entre los Estados nacionales para acortar la brecha entre países ricos versus países pobres, sino, más bien, introduce la política de trabajar en conjunto hacia mayores mecanismos de fortalecimiento democrático a escala regional.

Desde un comienzo esto fue difícil para la región, principalmente por la existencia de asimetrías democráticas entre los países, dada la presencia de regímenes totalitarios versus regímenes democráticos (Vacchino, 2002). Lo anterior no quiere decir que los países latinoamericanos no hayan pensado en discutir elementos centrados en la democracia y sus instituciones, pues el tema de la relación entre integración y democracia fue introducido en la discusión política allá por el año 1969, con el Acuerdo de Cartagena, también conocido como Acuerdo Subregional Andino. Sin embargo, aún no se puede hablar de una homogeneidad democrática regional, puesto que en ella existen distintas tonalidades, y esto condiciona su profundización en América Latina. No obstante, este acuerdo estableció que los países que participaron de la construcción de este espacio cimientan su postura inicial bajo los principios de la igualdad, la justicia, la solidaridad y la democracia.

No deja de ser interesante que países como Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Chile hayan hecho énfasis en estos elementos -por cierto, son los fundadores del grupo andino-, para luego incorporar en los años setenta a Venezuela. Sin embargo, en 1976, Chile, bajo la dictadura militar de Augusto Pinochet (1973-1990), decidió retirarse del Pacto Andino. A pesar de esto, los países que iniciaron un camino de acercamiento estrecho más allá de lo puramente económico, demostraron una vocación democrática importante, utilizando elementos que pudieran reafirmar esa condición y poniendo en práctica los acuerdos adoptados por los presidentes en ejercicio.

Por ejemplo, los países andinos ayudaron a derrocar a la dictadura de Anastasio Somoza en Nicaragua (1934-1979), como también emitieron un rechazo absoluto al golpe de Estado ocurrido en Bolivia en 1979 a manos del Coronel Alberto Natusch Busch y en contra del Presidente interino designado por el Congreso, Walter Guevara Arze. Además, el Pacto Andino abogó por expandir la democracia en Centroamérica, cuestión que redundó en la creación del mecanismo de Consulta y Concertación Política (“Grupo de los ocho”), que más tarde se conocería como el “Grupo de Río” (Alegrett, 2001).

De todas maneras, el proceso integracionista vivió un proceso de retroceso con la llegada de las dictaduras militares a la región, cuestión que simplemente derribó las aspiraciones de conexión entre los países. No solo eso perjudicó a los países de la región, sino que, a los golpismos, la deuda externa y el proceso de ajustes estructurales aplicados por las dictaduras, se sumó la formación de bloques económicos de los países centrales, quienes introdujeron nuevos factores para obstaculizar la integración regional. Ahora bien, lo anteriormente expuesto abre una posibilidad de superar esa adversa historia de una integración real. Es decir, que lo político se transforme en algo trascendental para quienes nos alineamos con la integración: “Mientras una voluntad política firme y determinada no asuma decididamente la conducción de ese proceso, serán más las vanas ilusiones y las definiciones retóricas que los pasos efectivamente dados en la marcha real de los acontecimientos” (Caldera, 1991:57). Por cuestiones de atraso económico característico de nuestros países latinoamericanos, las voluntades políticas han sido vehiculizadas hacia reforzar aspectos puramente económicos, dejando de lado elementos políticos que son claves en esta dirección. Por tanto,

...la integración está muy lejos aún de incorporarse a los proyectos políticos nacionales. Más bien es frecuente que, por diversas razones, se tienda a pensar en el proceso como algo utópico, alejado de los aspectos más relevantes del quehacer económico nacional. Así, los Ministros del área económica a veces no se ciñen a su actuación a lo acordado por los Ministros de Relaciones Exteriores de sus mismos gobiernos en cuanto al cumplimiento de compromisos integradores” (Rosenthal, 1989:27).

Pero no solo eso, ya que no deja de ser curioso el poco interés de Estados Unidos por apoyar la posibilidad de una integración latinoamericana, toda vez que se mostró partidario del proceso vivido por Europa, llegando incluso a oponerse a esta posibilidad. Este factor debe ser comprendido por los analistas, ya que, sin duda alguna, hay una intención concreta de mantener dividida a la región.

5. Integración y la cláusula democrática

Como señalé en párrafos anteriores, la preocupación por integrarnos y al mismo tiempo defender la democracia en la región, ha sido un tema que no ha quedado al margen de los países que buscaron espacios de acercamiento multilateral; representó una real preocupación para sus impulsores. A fines de los años setenta, los esquemas de integración y de vinculación cooperativa entre los países se habían visto totalmente deteriorados, dada la irrupción de los militarismos regionales, que erosionaron y dañaron las opciones de acercamiento político. Pero éstos no fueron los únicos factores que debilitaron los espacios integracionistas y que ayudaron a profundizar un proceso de atomización regional entre los países:

(...) la crisis energética de los setenta y el ciclo de endeudamiento al que dio lugar el reciclaje de los petrodólares ayudaron a diferenciar los intereses económicos de los países de la región, fragmentándose los consensos alcanzados en la etapa anterior (Frohmann, 1989:366).

De ahí en adelante se dieron distintas instancias de debate para reforzar la democracia regional. Por ejemplo, la “Carta de conducta”, suscrita en Riobamba, Ecuador, por los presidentes andinos en 1980, derivó en que los países latinoamericanos debían adoptar la democracia como el principal ordenamiento político, sumando el compromiso con los derechos humanos como norma básica de su política interna. A esto se debe sumar la creación del Grupo de Contadora, de 1983, el Consenso de Cartagena, de 1984, y el Grupo de Apoyo a Contadora, de 1985.

Todos estos espacios, que se construyeron para analizar y debatir la realidad latinoamericana, adquirieron fuerza con la decidida participación de Argentina y Brasil, que en aquellos momentos reinstalaron la idea de la integración latinoamericana, pero enfatizando en el respeto y en la profundización de la democracia. Desde ese momento, la integración y la democracia pasaron a considerarse un elemento central del debate político latinoamericano, y por cierto, la llamada “cláusula democrática” sirvió de guía para orientar la discusión.

Es importante distinguir en este punto que se entiende por cláusula democrática a la facultad que tienen los actores internacionales, tanto países como instituciones, de congelar cualquier tipo de ayuda o apoyo gubernamental entre países ante el incumplimiento de los requisitos democráticos que definen su actuar. A todas luces, esta cláusula es una forma de presionar a los Estados y a las instituciones para que fortalezcan los espacios democráticos

y el respeto de los derechos humanos, forma que sin duda alguna comenzó a moldear las relaciones internacionales de todos los países.

Fue así como, desde comienzos de los años 90, y al amparo de las otras construcciones de espacios de integración, como El Consenso de Cartagena (1984), el Grupo de Apoyo a Contadora (1985) y el Mecanismo Permanente de Consulta y Coordinación Política (MPCCP) o Grupo de los Ocho (1986), se erigió una plataforma para la introducción en el debate de la cláusula democrática. Los antecedentes iniciales sobre esta discusión se dieron en 1992, con la “Declaración Presidencial de Las Leñas”, que estableció derechamente que la democracia era requisito fundamental para el avance hacia mayores espacios de integración latinoamericana.

Todos estos espacios de trabajo integracionista, cuyo enfoque estuvo en la línea democrática, buscaron de alguna manera contraponerse a los postulados provenientes de los Estados Unidos e impedir la intervención en asuntos internos de los países. Además,

El Consenso de Cartagena intentó conjuntar el esfuerzo de los países de la región para enfrentar la deuda externa, girando en torno al vínculo entre democracia y desarrollo económico. Se marcaba la contradicción que significaba que los países industrializados gestaran su apoyo retórico al esfuerzo de los latinoamericanos para retornar a los regímenes democráticos, pero mantuvieran políticas que impedían su crecimiento económico (Fernández, 2012:14).

Todo esto comenzó a verse materializado en la llamada “Declaración Presidencial de Las Leñas”, de 1992, instancia en la cual quedó explicitado que la democracia era el sostén de los países latinoamericanos, y junto con ello, la base para encauzar el proceso de integración. Esta declaración sirvió de insumo para lo que se conoció en 1998 como “Protocolo de Ushuaia” sobre el compromiso democrático en el Mercosur. El contenido del mismo se traduce en diez artículos, cuyo contenido es el siguiente:

Artículo 1

La plena vigencia de las instituciones democráticas es condición esencial para el desarrollo de los procesos de integración entre los Estados Partes del presente Protocolo.

Artículo 2

Este Protocolo se aplicará a las relaciones que resulten de los respectivos Acuerdos de integración vigentes entre los Estados partes del presente Protocolo, en caso de ruptura del orden democrático en alguno de ellos

Artículo 3

Toda ruptura del orden democrático en uno de los Estados partes del presente Protocolo dará lugar a la aplicación de los procedimientos previstos en los artículos siguientes.

Artículo 4

En caso de ruptura del orden democrático en un Estado parte del presente Protocolo, los demás Estados Partes promoverán las consultas pertinentes entre sí y con el Estado afectado.

Artículo 5

Cuando las consultas mencionadas en el artículo anterior resultaren infructuosas, los demás Estados Partes del presente Protocolo, según corresponda de conformidad con los Acuerdos de integración vigentes entre ellos, considerarán la naturaleza y el alcance de las medidas a aplicar, teniendo en cuenta la gravedad de la situación existente. Dichas medidas abarcarán desde la suspensión del derecho a participar en los distintos órganos de los respectivos procesos de integración, hasta la suspensión de los derechos y obligaciones emergentes de esos procesos

Artículo 6

Las medidas previstas en el artículo 5 precedente serán adoptadas por consenso por los Estados Partes del presente Protocolo, según corresponda de conformidad con los Acuerdos de integración vigentes entre ellos, y comunicadas al Estado afectado, el cual no participará en el proceso decisorio pertinente. Esas medidas entrarán en vigencia en la fecha en que se realice la comunicación respectiva.

Artículo 7

Las medidas a que se refiere el artículo 5 aplicadas al Estado Parte afectado, cesarán a partir de la fecha de la comunicación a dicho Estado del acuerdo de los Estados que adoptaron tales medidas, de que se ha verificado el pleno restablecimiento del orden democrático, lo que deberá tener lugar tan pronto ese restablecimiento se haga efectivo.

Artículo 8

El presente Protocolo es parte integrante del Tratado de Asunción y de los respectivos Acuerdos de integración celebrados entre el MERCOSUR y la República del Bolivia y el MERCOSUR y la República de Chile.

Artículo 9

El presente Protocolo se aplicará a los Acuerdos de integración que en el futuro se celebren entre el MERCOSUR y Bolivia, el MERCOSUR y Chile y entre los seis Estados Partes de este Protocolo, de lo que deberá dejarse constancia expresa en dichos instrumentos.

Artículo 10

El presente Protocolo entrará en vigencia para los Estados Partes del MERCOSUR a los treinta días siguientes a la fecha del depósito del cuarto instrumento de ratificación ante el Gobierno de la República del Paraguay. El presente Protocolo entrará en vigencia para los Estados Partes del MERCOSUR y la República de Bolivia o la República de Chile, según el caso, treinta días después que la Secretaría General de la ALADI haya informado a las cinco Partes Signatarias correspondientes, que se han completado en dichas Partes los procedimientos internos para su incorporación a los respectivos ordenamientos jurídicos nacionales². Este Protocolo fue firmado por La República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay, Estados Partes del MERCOSUR y la República de Bolivia y la República de Chile, denominados en adelante Estados Partes del presente Protocolo. Desde el comienzo del Protocolo se deja de manifiesto que la democracia es el régimen político a considerar por los países garantes, así como el proceso de consultas al Estado en que se dé una ruptura democrática, como también al resto de los países miembros. Las sanciones que tienen los países que rompan con el sistema democrático pueden quedar inhabilitados de la estructura orgánica del MERCOSUR, como también la suspensión de derechos y obligaciones.

6. Ideas finales

La discusión histórica y política sobre los conceptos de integración y democracia, a mi juicio, no se ha acabado. Por el contrario, a raíz de ciertas polarizaciones en algunos procesos electorales latinoamericanos, así como también a los cuestionamientos al tipo de democracia que tiene México en estos momentos, luego de las movilizaciones sociales desarrolladas por estudiantes en solidaridad con la desaparición de los normalistas de Ayotzinapa, el debate ha vuelto a abrirse. Si bien los países del Cono Sur han ido construyendo espacios de integración bastante concretos, incorporando elementos normativos para delimitar el actuar de la autoridades, queda la sensación de que las barreras ideológicas siguen constituyendo un impedimento certero para lograr el deseo de la integración latinoamericana. Es decir, con

² Se recomienda visitar el sitio www.amersur.org.ar/Integ/ProtocoloUshuaia.htm para obtener mayor información sobre este protocolo.

la llegada al poder en varios países latinoamericanos de una “nueva izquierda”, que rompió con los procesos de profundización del neoliberalismo de manera radical y que contribuyó a estimular los levantamientos populares (la masificación de la protesta en 2002, en Ecuador, o los estallidos sociales en la Plaza Murillo, en La Paz), se abrió un nuevo proceso político en la región.

Naturalmente, el proceso no fue homogéneo ni coordinado, como podría pensarse, siendo Chile, Brasil y Uruguay países que tuvieron un tránsito más bien gradual y progresivo en este sentido. Pero al margen de estos hitos históricos, se ha venido gestando un ideal de integración bolivariano interesante que ha tenido en su horizonte ahondar en el respeto de la democracia y los derechos humanos. Por ejemplo, en 2008 UNASUR manifestó su total respaldo al Presidente Morales en un momento de inestabilidad política, y en aquella ocasión Michelle Bachelet, en su calidad de presidenta pro t mpore de UNASUR, indicó que había que “adoptar una actitud positiva, constructiva, que permita acercar a las partes y apoyar los esfuerzos del gobierno y el pueblo boliviano en pro de su proceso democrático, de la estabilidad y la paz” (Emol, 2008).

Si bien no se hace mención alguna sobre los propósitos manifiestos de la cláusula democrática, lo cierto es que ese gesto de reunión de los presidentes y Estados miembros de UNASUR fue un hecho significativo que reforzó todos los procesos anteriormente explicados. Es decir, el sentido democrático estaba explicitado, quedando la idea de que los presidentes habían alcanzado cierta madurez política; además se entregó una señal a quienes pensarán en provocar ingobernabilidad de que sus aspiraciones tendrían duras sanciones. Algo similar ocurrió con el golpe parlamentario al ex presidente Lugo, de Paraguay.

Sin embargo, el interés por concretar mayores objetivos integracionistas sigue siendo una tarea pendiente entre los mandatarios de la región. Algo se intentó con la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA); no obstante, ha sido un proyecto que he generado bastante oposición, debido a su propuesta ideológica y la distancia tomada hacia los Estados Unidos. El ALBA no solo propició un esquema político regional distinto a lo conocido, sino que también impulsó algunos programas para el desarrollo económico, social y humano de los países que lo integran.

MERCOSUR también avanzó en áreas políticas, económicas y sociales, pero la intensidad de los avances ha sido más bien progresiva. Dentro de sus objetivos primordiales est  profundizar su estructura intergubernamental, enfatizando en la consolidación de un

mercado común y de los procesos democratizantes al interior del bloque. En razón de esto, los principales beneficiarios son los Estados miembros, pero también los ciudadanos que forman parte de los países integrantes.

A pesar de la intención de buscar espacios de coordinación política y social, MERCOSUR tiene falencias en materia educacional y respeto por los derechos humanos, lo que redundando directamente en los propios regímenes democráticos y en su desarrollo. De alguna manera la creación de UNASUR buscaba potenciar un espacio más bien político por sobre el económico, como lo habían sido las anteriores instancias de integración, pero colocando el foco en las democracias regionales y en la apertura al diálogo multilateral.

Si tuviéramos que hacer una evaluación sobre cuál de las instancias integracionistas ha tenido mejores resultados, concluiríamos en que claramente han sido las que han enfatizado en lo económico (MERCOSUR, ALADI) por sobre los espacios políticos, quedando pendiente reforzar los diálogos democratizantes para potenciar los mecanismos de acercamiento multilateral. Ésta es una deuda de las democracias regionales; ante la ausencia de un diálogo provechoso entre los Estados nacionales, el anhelo de concretar realmente un proceso integracionista como el logrado por Europa en un momento determinado está bastante lejos. El desafío entonces es que las instancias de integración política se refuercen permanentemente, y que desde ahí se asuma como un desafío superior integrar a la región más allá de los factores económicos. Es de esperar que la madurez política que ha alcanzado la región, donde la democracia se ha ido consolidando con el paso de los años, sea un estímulo adicional para concretar la unidad de la región.

Fecha de recepción: 13 de febrero de 2015

Manejado por: ABCE

Fecha de aprobación: 27 de abril de 2015

Referencias

1. Alegrett, Sebastián (2001). “El papel de las organizaciones regionales y multilaterales en la defensa y la promoción de la democracia”. Ponencia presentada en el Foro Internacional *El papel de las organizaciones regionales y multilaterales en la defensa y la promoción de la democracia*, organizado por la Organización de Estados Americanos (OEA). En: www.comunidadandina.org.
2. Bobbio, Norberto (1996). *El futuro de la democracia*. México: FCE.
3. Caldera, R. (1991). “Dimensiones políticas de la integración de América Latina y el Caribe”. *Revista Integración Latinoamericana*, N° 169, p. 16.
4. Canale–Mayet, Antonio; Cassinelli, Aldo y Olivares, Alejandro (2008). “Calidad de la democracia y gestión pública”. *Revista de estudios politécnicos*. Instituto Politécnico do Cávado e do Ave. Barcelos. Portugal, 7 (11), 7-18.
5. Dahl, Robert. (1989). *La poliarquía: participación y oposición*. Tecnos. Madrid
6. De Souza, Boaventura (2004). *Democracia de alta intensidad. Apuntes para democratizar la democracia*. CNE, Bolivia.
7. Dussel, Enrique (2006). *20 tesis de política*. México: Siglo XXI.
8. Falero, Alfredo (2008). “Diez tesis equivocadas sobre la integración regional en América Latina. Elementos desde las ciencias sociales para una perspectiva alternativa”, <www.cedep.ifch.ufrgs.br/articulo%20cedep.pdf>, 2008; fecha de consulta: septiembre de 2014.
9. Fernández, Wilson (2012). “La política exterior uruguaya en 2012: treinta y seis días que ratificaron los disensos”. Serie Documentos de Trabajo N° 80 Noviembre, 2012, Universidad de la República, Uruguay.
10. Frohmann, Alicia (1989). “De Contadora al Grupo de los Ocho. Del reaprendizaje de la concertación política regional”. FLACSO-Chile, Documento de Trabajo N° 410, Santiago de Chile.
11. Laredo, Iris (1991). “Definición y redefinición de los objetivos del proceso de integración latinoamericana en las tres últimas décadas (1960-1990)”. *Integración Latinoamericana*. Revista del Intal, 9-10/, p. 6.

12. Maidana, Isaac (2002). "Pasado, presente y futuro de la integración latinoamericana en el marco de la Aladi". <www.cedep.ifch.ufrgs.br/Textos_Elet/pdf/Isaac%20Maidana.pdf>, 2002, p. 1; fecha de consulta: septiembre de 2014.
13. Molina, José y Levine, Daniel (2007). "La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada". *Revista América Latina hoy*. Universidad de Salamanca. Salamanca. España. N° 45, pp. 17-46.
14. Morlino, Leonardo (2007). "Explaining democratic Quality: How relevant is the Authoritarian Legacy". *Revista de ciencia política*, Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile, 27 (2), 3-22.
15. Quitral, Máximo (2013). "El sistema presidencial en Latinoamérica". América Latina, nuevas miradas desde el Sur, Mínimo común.
16. Rosenthal, G. (1989) "Repensando la integración". *Pensamiento Iberoamericano*. N° 15.
17. Schumpeter, Joseph A. (1984). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Barcelona, España: Folio.
18. Vacchino, Juan Mario y Solares, Ana María (1992). "Los nuevos impulsos a la integración latinoamericana" *Integración Latinoamericana*. Revista del Intal, 7/1992.
19. Vacchino, Juan Mario (2002). "¿Son democráticos los procesos de integración en América Latina?". Ponencia presentada en el XII Congreso Nacional de Estudiantes y Graduados en Ciencia Política y Carreras Afines (Mimeografiada), organizado por la Asociación Latinoamericana de Estudiantes y Graduados en Ciencia Política (ALEGCIPO) y la Escuela de Estudios Políticos y Administrativos de la Universidad Central de Venezuela. Caracas.
20. Wrigth, Adam (2011). "Democracia radical y prácticas de economía comunitaria: perspectivas para una andadura conjunta". *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, N° 113.