

Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: los nuevos desafíos

Por **Andrés Serbin**

Introducción¹

El agotamiento del modelo de regionalismo abierto, que primó en la década del 90 en la América Latina y el Caribe, ha dado paso al inicio de una nueva fase en el proceso de integración regional, que algunos analistas caracterizan como regionalismo posliberal o post-neoliberal. A principios de la actual década, han emergido nuevos esquemas y proyectos de integración de rasgos distintivos, caracterizados por el desplazamiento de los temas de liberalización comercial y desregulación por una agenda marcadamente política signada por el retorno a un rol protagónico del Estado. La transformación de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), impulsada desde la década del 90 por Brasil, en la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur), con una agenda regional innovadora, es uno de los hitos del inicio de esta nueva fase. La creación, aún en curso, de la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CEALC) es otro de los indicadores. La conformación progresiva de la Alternativa Bolivariana de las Américas (ALBA), promovida por el presidente Hugo Chávez en base a los recursos petroleros venezolanos en contraposición al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), es otro referente de este proceso de regionalismo posliberal. No obstante, estos procesos se desarrollan en un marco regional caracterizado por la fragmentación y la heterogeneidad, en tanto persisten iniciativas de acuerdos de libre comercio entre algunos países de la región y EEUU, y además algunos países latinoamericanos continúan privile-

giando sus políticas y acuerdos comerciales como prioridades de su política exterior.

Sin embargo, mientras que los derroteros de la CEALC² en términos de la integración regional aún están en pleno proceso de definición, su creación refuerza una tendencia distintiva del regionalismo posliberal desarrollado en América del Sur con la redefinición de un espacio sudamericano caracterizado por la exclusión explícita de EEUU³.

La creación de este espacio sudamericano ha dado lugar a la progresiva configuración de un entramado regional de organizaciones, foros e instancias multilaterales diversas, cuyo perfil no está aún claramente definido, pero que marcan los lineamientos generales de un proceso de regionalismo con características propias. Algunas de ellas remiten a la reafirmación de la soberanía nacional como principio constitutivo del legado jurídico latinoamericano, a la reticencia por parte de las naciones sudamericanas a cualquier cesión de la misma en aras de algún ordenamiento jurídico supranacional⁴, y a su reafirmación como principio inalienable del Estado westfaliano surgido en la región con las luchas por la indepen-

¹ El autor agradece los valiosos comentarios a este trabajo de Ricardo Arredondo y Gilberto Rodrigues.

² Ver Mercedes Hoffay: «Unasur: ¿Un interlocutor autorizado con los EEUU?» en *Pensamiento Propio* Nº 31, 1-7/2010, y Alcides Costa Vaz: «La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños. La factibilidad y necesidad de un nuevo organismo regional» en *Nueva Sociedad* Nº 27, 5-6/2010, pp. 4-8.

³ Esta exclusión también se extiende a Canadá.

⁴ O al eventual fracaso de cualquier iniciativa en este sentido, como lo revela la experiencia de la Comunidad Andina de Naciones (CAN).

dencia del siglo XIX⁵, junto con un cuestionamiento implícito al sistema interamericano⁶.

No obstante, la soberanía nacional ha sido amenazada por el impacto del proceso de globalización económica en las décadas precedentes, al perder el Estado el control sobre ciertas actividades, en particular el flujo de comercio, de inversiones y de tecnología, y, a la vez, disputada por el proceso de globalización de los derechos humanos, en tanto las normas globales sobre derechos humanos son un desafío directo a un aspecto de la autoridad del Estado –su derecho a regular las relaciones entre sus súbditos y sus gobernantes libre de interferencia externa⁷–. El derecho a intervenir en las relaciones entre gobernantes y gobernados ha sido justificado, en especial a partir de la creación de la Organización de Naciones Unidas (ONU) y de la aprobación de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y, en años más recientes, a partir de las crisis humanitarias surgidas después de la Guerra Fría, no sólo en términos de derechos humanos, sino también en nombre de los derechos de minorías y en la necesidad de asegurar la estabilidad y seguridad internacionales⁸. Sin embargo, pese a que estos procesos han desafiado persistentemente las soberanías westfaliana y de interdependencia, «ningún conjunto alternativo de arreglos institu-

cionales ha suplantado a las reglas asociadas a la soberanía estatal»⁹.

En este marco, el presente artículo aborda tanto la evolución y persistencia del principio de soberanía nacional en el contexto latinoamericano contemporáneo (y en especial en el ámbito sudamericano), como sus posibilidades de compatibilización con un conjunto de estructuras regionales que profundicen el proceso de integración regional. En función de este objetivo, el artículo se centra en analizar los alcances del concepto de soberanía nacional y sus adaptaciones en el contexto latinoamericano; en evaluar las características distintivas y los avances del actual proceso de regionalismo posliberal sudamericano, a través de las más destacadas experiencias actuales de integración en la región y de diversas iniciativas sectoriales, y en explorar, en conclusión, las posibilidades efectivas de impulsar algunas iniciativas que superen las limitaciones impuestas por la soberanía nacional al proceso de integración regional en América Latina¹⁰.

América Latina y la soberanía nacional

América Latina detenta una tradición jurídica relevante en el derecho internacional y, en este marco, pese a su relativa marginalidad en el sistema internacional, los países de la región han promovido históricamente un orden internacional regulado, han desarrollado innovaciones importantes en el campo del derecho internacional, y han promovido la resolución pacífica de las disputas entre Estados y el rechazo al uso de la fuerza, a través de la acción de diversas organizaciones multilaterales y sobre la base del respeto de los principios de soberanía nacional, no intervención y resolución pacífica de disputas.

De hecho, comparativamente con otras regiones del mundo y, probablemente, en función de esta tradición jurídica y de una aspiración consistente a promover y respetar el derecho internacional, la región es una de las más pacíficas a nivel mun-

⁵ Krasner diferencia cuatro usos de la noción de soberanía en la actualidad: la soberanía de interdependencia, la soberanía interna, la soberanía westfaliana, y la soberanía legal internacional, con frecuencia imbricadas entre sí. Mientras que la soberanía de interdependencia refiere a la capacidad de los Estados para controlar el movimiento a través de las fronteras, y la soberanía interna a las estructuras de autoridad dentro de los Estados y a la capacidad de estas estructuras para regular efectivamente el comportamiento, la soberanía westfaliana o vatteliana refiere a la exclusión de fuentes externas de autoridad del Estado-nación, tanto de jure como de facto mientras que la soberanía legal internacional se refiere al reconocimiento mutuo de los Estados en el sistema internacional. Las características de la formación del Estado-nación en el ámbito latinoamericano, como señala el mismo autor, remiten básicamente al tercer tipo y, eventualmente al cuarto, en tanto «las estructuras estatales que se desarrollaron en los Estados surgidos de los imperios español y portugués en el Nuevo Mundo eran compatibles con el modelo westfaliano» y el ulterior desarrollo de las naciones latinoamericanas contribuyó a generar una amplia gama de aportes al derecho internacional. Ver Stephen Krasner: «La soberanía perdurable» en *Colombia Internacional* Nº 53, 2000, pp. 25-41 y 27-28, y *Soberanía, hipocresía organizada*, Paidós, Buenos Aires, 2001, p. 253.

⁶ Andrés Serbin: *OEA y Unasur: Seguridad regional y sociedad civil en América Latina*, Documentos CRIES Nº 14, cries, Buenos Aires, 2010.

⁷ Stephen Krasner: «La soberanía perdurable», cit., p.32.

⁸ *Ibid.*, p. 33.

⁹ *Ibid.*, p. 34.

¹⁰ Dados los límites del presente trabajo, no profundizaremos en la discusión conceptual y en el debate contemporáneo acerca de lo que se entiende por regionalismo, para lo cual remitimos a la abundante literatura académica existente.



dial, ha sufrido históricamente pocos conflictos bélicos recientes y presenta, en comparación con otras regiones, un bajo gasto en defensa¹¹, junto con una capacidad crecientemente comprobada de impulsar acciones diplomáticas colectivas frente a las crisis que puedan desatarse en el ámbito regional. Sin embargo, es a la vez la región más violenta, en términos de índices de violencia social y criminalidad, más desigual en términos socio-económicos y que presenta altos índices de pobreza y de exclusión social pero que, simultáneamente, se distingue por contar con una mayoría significativa de países democráticos¹².

Por otra parte, según la clásica definición de Kelsen, el *concepto de soberanía* refiere a que «soberano, bien se trate de un orden, o bien de una comunidad, o bien de un órgano, o bien de un poder, debe ser considerado como lo más alto, como lo supremo, por encima de lo cual no puede haber autoridad más alta que limite la función de la entidad soberana, que obligue al soberano»¹³.

En la tradición occidental, este concepto surge en la Edad Media, como un mecanismo para asegurar la autoridad real sobre los señores feudales y, por tanto, inicialmente refiere a una dimensión interna de los Estados en formación. Sin embargo, a partir de la firma de los tratados de paz de Westfalia¹⁴ en 1648 entre Estados «soberanos», se asume como una norma esencial por la comunidad internacional y se incorpora como piedra angular de las teorías de relaciones internacionales. Los acuerdos de Westfalia fundamentaron los elementos claves del sistema moderno de Estados soberanos –Estados iguales entre sí, no sujetos a

la imposición de ninguna autoridad supranacional y, sobre todo, que no intervienen en los asuntos internos de los demás Estados, con derecho y capacidad de conducir tanto la guerra como los asuntos de la paz a nivel internacional¹⁵–. En este contexto, la soberanía nacional en el sentido westfaliano debe ser entendida, desde sus orígenes, como un mecanismo que permite a los Estados lidiar con su seguridad y con los conflictos bélicos con otras naciones soberanas, en tanto la soberanía nacional se constituyó en el eje tanto de la defensa de los intereses nacionales como, eventualmente, de una normatividad internacional que permitiese regular la guerra y los conflictos entre naciones¹⁶.

Después de la Segunda Guerra Mundial, el concepto de soberanía se refuerza con el inicio de los procesos de descolonización que marcan, de una manera determinante, el derecho a la autodeterminación de los pueblos y, consecuentemente, consolidan, desde una nueva perspectiva, la idea de que un Estado no puede ser afectado en sus asuntos internos por la intervención de terceros, como parte del andamiaje conceptual que se desarrolla en el marco de las Naciones Unidas.

En este contexto, la no intervención y la autodeterminación se incorporan como aspectos relevantes de la idea de soberanía nacional promovida por los países latinoamericanos en los debates y el proceso que llevaron a la aprobación de la Carta de Naciones Unidas en 1945, en función de sus propias experiencias históricas de dominación colonial y de intervención externa por parte de las potencias europeas y de los Estados Unidos. De hecho, los países de América Latina enfatizaron la necesidad de que la nueva organización incluyera reglas claras en la protección del soberano derecho de los Estados a definir su propia forma de gobierno y contribuyeron a definir de esta manera

¹¹ Jorge Heine: «Between a Rock and a Hard Place: Latin America and Multilateralism after 9/11» en Edward Newman, Ramesh Thakur y John Tirman (eds.): *Multilateralism under Challenge? Power, International Order, and Structural Change*, United Nations University Press, Tokio-Nueva York-París, 2006.

¹² Con un solo «interregno» en la actual década, con la crisis política desatada en Honduras por un golpe de Estado contra el presidente electo en junio de 2009. Por otra parte, la crisis de Honduras, evidencia, una vez más, la divergencia de políticas y de intereses entre EEUU y los países latinoamericanos. Ver al respecto Andrés Serbin: «Obama y América Latina: a más de un año» en *Pensamiento Propio* Nº 31, 1-7/2010.

¹³ Hans Kelsen: *Derecho y paz en las relaciones internacionales*, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 103-104.

¹⁴ Los tratados de Osnabrück y Münster que configuran la paz de Westfalia dieron fin a la Guerra de los Treinta Años en Europa central y la Guerra de los Ochenta Años entre España y los Países Bajos.

¹⁵ Gareth Evans: *The Responsibility to Protect. Ending Mass Atrocity Crimes Once and For All*, Brookings Institution Press, Washington, DC, 2008, p. 16.

¹⁶ Ver Mary Kaldor: «Haz la ley y no la guerra: la aparición de la sociedad civil global» en Manuel Castells y Narcís Serra (eds.): *Guerra y paz en el siglo XXI. Una perspectiva comparada*, Tusquets, Barcelona, 2003, pp. 67-98.



la autodeterminación y la no intervención como la base del proceso posterior de descolonización¹⁷.

Dos consideraciones importantes son de resaltar en consecuencia. La primera es que, como vemos, a través de su evolución histórica el concepto de soberanía nacional, en sus diversas acepciones, ha sido variable y relativo, en la medida que responde a diversas énfasis de acuerdo al contexto histórico en que se lo utiliza¹⁸, de manera tal que pueden coexistir diferentes ideas acerca de que es la soberanía, de dónde procede y que es lo que requiere y permite¹⁹, como lo ilustra la tipología introducida por Krasner citada al inicio de este trabajo. Esta situación no está disociada de la adaptabilidad del Estado, como muchos estudiosos del impacto de la globalización lo han hecho patente. Y la segunda es que, sin embargo, la soberanía de un Estado le confiere una característica básica diferenciadora frente a la emergencia de nuevos actores o sujetos del derecho internacional tales como las organizaciones internacionales, los actores no estatales o los individuos. En este sentido, Estado y soberanía son indisolubles y, en la perspectiva westfaliana, no hay orden internacional sin la vigencia del concepto de soberanía nacional.

No obstante, crecientemente, en el sistema internacional contemporáneo, el Estado, aún siendo soberano, se encuentra sometido a las normas establecidas por el derecho internacional. El desarrollo de este derecho, particularmente en el siglo xx, erosionó algunos aspectos de la noción tradicional de soberanía, al imponer al comportamiento de Estados soberanos una normatividad que excede su voluntad de obligarse por ciertas normas²⁰ y que va más allá de su independencia y de sus alcances territoriales y políticos.

¹⁷ Alex Bellamy: *Responsibility to Protect*, Polity Press, Cambridge, 2009, p. 16.

¹⁸ Claribel De Castro Sánchez: «¿El fin de la soberanía nacional? El derecho de injerencia humanitaria ante los últimos acontecimientos» en *UNED. Revista de Derecho* N° 1, 2006, p. 18.

¹⁹ Alex Bellamy: ob. cit., p. 14.

²⁰ No obstante, es preciso señalar que cumplen estas normas sólo aquellos Estados que carecen de capacidad para escapar a las consecuencias del incumplimiento del derecho internacional, mientras que los Estados más poderosos utilizan su poder para evitar o para actuar fuera del esquema jurídico-institucional vigente.

Desde su independencia a principios del siglo xix, América Latina se caracteriza por haber construido gradualmente un sistema sofisticado y altamente desarrollado de derecho internacional y de instituciones a nivel regional, que incluyen una serie de normas que regulan su conducta internacional y doméstica²¹. En este marco, en la región se ha desarrollado una tradición legalista y una «cultura diplomática» de marcado respeto y desarrollo del derecho internacional. Esta cultura legalista, originada en el legado español y portugués, ha contribuido a la resolución pacífica de conflictos entre Estados y a la ausencia de conflictos bélicos significativos desde finales del siglo xix²², pero también ha servido como marco normativo para prevenir y evitar la intervención o injerencia de Estados más poderosos. Como aspectos relevantes de esta cultura legalista y diplomática, se destacan cinco conjuntos de normas distintivas: el *uti possidetis* y la integridad territorial; la resolución pacífica de conflictos, la convivencia y la concertación; la seguridad colectiva, el control de armas y el establecimiento de medidas de confianza mutua (particularmente en América del Sur); y, muy especialmente, la soberanía y la igualdad de los Estados, con su corolario del principio de no intervención. Estos principios distintivos se encuentran profundamente arraigados en la región, junto con el compromiso, al menos formal, con el Estado de derecho, el liberalismo político, el republicanismo y la democracia política²³.

Por otra parte, estos principios, frecuentemente incorporados a las respectivas constituciones de los países latinoamericanos²⁴, se han desarrollado

²¹ Arie Kacowicz: *The Impacts of Norms in International Society. The Latin American Experience, 1881-2001*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, 2005, p. 43.

²² Con la probable excepción de la Guerra del Chaco en 1933-1935 y las guerras entre Ecuador y Perú en 1944 y en 1995-1996

²³ *Ibid.*, pp. 59-63.

²⁴ Ver al respecto, por ejemplo, arts. 1, 4 y 170 de la Constitución de la República Federativa de Brasil (<www.acnur.org/biblioteca/pdf/0507.pdf>); art.2, cap. 1 y art. 4, cap. 2 de la Constitución de la República Oriental del Uruguay (<www.parlamento.gub.uy/constituciones/const004.htm>); art. 2 y art. 155 de la Constitución de la República de Paraguay (<<http://pdba.georgetown.edu/constitutions/paraguay/para1992.html>>); arts. 1 y 5 de los Principios Fundamentales y art. 11, Título II, Capítulo 1 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (<www.gobiernoenlinea.ve/docMgr/sharedfiles/ConstitucionRBV1999.pdf>); art. 5, cap. 1 de la Constitución Política de Chile (<www.resdal.org/Archivo/d000008d.htm>) y art. 39 y 89 de la Constitución Política de

en el marco de una alta inestabilidad política y de una debilidad externa que se combinan, desde finales del siglo XIX, con «un paradójico contraste entre la violencia y la inestabilidad política doméstica, y las relativamente pacíficas relaciones internacionales»²⁵ de los países de la región. En este contexto, la concepción latinoamericana de un orden legal interamericano ha mostrado una obsesión con las normas de soberanía e independencia de sus Estados miembros, con un énfasis concomitante en el principio de no intervención, particularmente ilustrativo en la doctrinas de Calvo y Drago²⁶.

Importantes y significativos cambios en el sistema internacional en las décadas recientes, comenzando por el impacto de los diversos procesos de globalización y el impulso y la eventual crisis del multilateralismo²⁷, parecen no haber hecho mella significativa en la conceptualización original de los

los Estados Unidos Mexicanos (<www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>). Adicionalmente, muchas de las constituciones mencionadas, sin embargo, incluyen párrafos especiales con el compromiso de la nación de promover la integración latinoamericana, como el párrafo único del art. 4 de la Constitución de Brasil; art. 6 de la Constitución de Uruguay; y art. 153 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, y reconocen, en otros, la normatividad supranacional de los tratados internacionales como en el caso de la República de Paraguay (arts. 137 y 145) y de la Nación Argentina (arts. 31 y 75, ver <www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>). Todas las referencias citadas remiten a las Constituciones de los países respectivos que rigen en la actualidad.

²⁵ Arie Kacowicz: op. cit., p 48.

²⁶ En este marco histórico, América Latina se distingue por dos tradiciones jurídicas claramente decantadas. Por un lado, su defensa de los principios de soberanía nacional y de no intervención que, junto con la resolución pacífica de disputas, constituyen los pilares de su actuación en el seno de los organismos internacionales y, en especial de la oea y del sistema interamericano. Por otro, por su contribución a la promoción de los derechos humanos desde la década del 30 del siglo pasado, y a su articulación tanto en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y en la creación de la Organización de las Naciones Unidas, como en el marco de la oea, con la creación de la Comisión Interamericana de DDHH y la Corte Interamericana de DDHH. La primera tradición responde a una histórica necesidad de los Estados en formación desde el siglo XIX de privilegiar y defender la soberanía nacional ante cualquier intervención externa y la segunda, particularmente a partir de la década del 70 del presente siglo, a la necesidad de promover y preservar los derechos humanos frente a los regímenes autoritarios que proliferaron, hasta la década del 80, en la región y que, paradójicamente con frecuencia, sin embargo, intentaron legitimarse en el marco de un Estado de derecho.

²⁷ Ver al respecto Edward Newman, Ramesh Thakur y John Tirman: «Conclusion: Multilateralism Under Challenge or in Crisis?» en Edward Newman, Ramesh Thakur y John Tirman (eds.): *Multilateralism under Challenge? Power, International Order, and Structural Change*, cit., pp. 531-540.

principales elementos de esta tradición, particularmente en lo referente al concepto de soberanía nacional y de su corolario el principio de no intervención. No obstante, en tanto construcciones sociales, los elementos y conceptos distintivos de estas tradiciones han estado sujetos a los cambios resultantes de la evolución histórica de los mismos, del contexto del que han surgido y en el que se desenvuelven, y de la percepción de los actores involucrados²⁸.

Sin embargo, en la actualidad, es válido preguntarse si el concepto de soberanía nacional remite a los mismos contenidos y definiciones que lo caracterizaron en sus orígenes y si no está atravesando una profunda revisión a la luz de las transformaciones recientes del sistema y del derecho internacional.

La década del 80 y, en particular, la década del 90 son períodos en que se puso en cuestión los alcances de la soberanía nacional y, particularmente del Estado. Este tema ha dado lugar a una abundante literatura sobre los efectos de la globalización sobre la reducción y debilitamiento del Estado y de la soberanía nacional en función del desarrollo de la globalización de los mercados, de la revolución tecnológica que lo acompañó y de la narrativa neoliberal que la justificó. Pero estudios más recientes evidencian que, si bien la globalización económica afectó los alcances de la soberanía estatal y reformuló, en ciertos aspectos, el rol del Estado en el ámbito internacional, y si bien la globalización de los derechos humanos, como ya mencionamos, puso en cuestión la noción de la soberanía nacional restringida al ámbito internacional, en otros aspectos y, particularmente en lo referente a la seguridad y a la defensa del Estado-

²⁸ En este contexto, desde el fin de la Guerra Fría y, en particular, a raíz del incremento de los conflictos internos en los Estados y de las crisis humanitarias consecuentes, como en el caso de los Balcanes y de Ruanda, la noción tradicional de soberanía, entra en colisión con una nueva noción de soberanía: la noción de soberanía como responsabilidad, que implica que el Estado tiene responsabilidades frente a sus ciudadanos y que el fracaso de un gobierno en cumplir con esas responsabilidades puede legitimar o requerir la interferencia externa de la comunidad internacional en sus asuntos internos. Un significativo número de las Constituciones actuales de los países latinoamericanos, privilegian, en este sentido, la noción de soberanía del pueblo por encima de la soberanía del Estado, en tanto este es asumido como expresión de la voluntad popular.



nación, sus efectos fueron mucho más limitados de lo que plantean algunos enfoques globalistas²⁹.

En el caso de América Latina, si se hace un balance del impacto de las reformas estructurales promovidas en la década del 90, podemos señalar que, si bien el Estado fue obligado a restringir o acotar su soberanía en el ámbito financiero y comercial por la incidencia de actores intergubernamentales como las instituciones financieras internacionales y de actores no estatales como las corporaciones transnacionales (y, en limitadas ocasiones por las ONGI y los movimientos sociales transnacionales), la globalización económica erosionó pero no eliminó su capacidad reguladora. Más bien tendió a reforzar su rol en la defensa y, particularmente, en la seguridad regional, en la misma medida en que EEUU comenzaba a perder influencia en la región. En suma, si bien la globalización económica afectó el desempeño del Estado en otros ámbitos, no modificó su rol central en la defensa y seguridad.

En este contexto es necesario ubicar la nueva coyuntura regional que se desarrolla a partir de finales de la década del 90 del siglo pasado y en la década actual, con el ascenso al poder de gobiernos progresistas y de izquierda en la región, y el cuestionamiento al Consenso de Washington. Estos procesos no han estado disociados de una reafirmación de la soberanía nacional en su concepción tradicional, a través del desarrollo de diversas formas de nacionalismo y del rechazo a la intervención o a la influencia hegemónica de actores extrarregionales y, en particular, de EEUU. Este fenómeno puede vincularse, en esta fase posliberal, a dos tendencias diferenciadas: la construcción de un Estado más eficiente, regulador y protagónico tanto en lo internacional como en lo doméstico, que profundice el sistema democrático, asumiendo el capital de las reformas y la estabilización macroeconómicas de la década precedente para impulsar nuevas políticas sociales; y el rechazo pleno a las reformas de corte neoliberal, en aras de una estatización creciente sobre la base de la negación de este capital acumulado y

²⁹ Ver Alí Kazancigil: «The Significance of Statehood in Global Governance» en Pierre de Senarclens y Alí Kazancigil (eds.): *Regulating Globalization. Critical Approaches to Global Governance*, United Nations University Press, Tokio, 2007, pp. 37-68.

en el marco de un sistema populista de capitalismo de Estado, con una fuerte concentración en el poder presidencial. Ambas tendencias remiten a una reafirmación de la soberanía estatal, con marcadas diferencias (más allá de las narrativas respectivas) en relación a la soberanía popular y al empoderamiento ciudadano como soberanía efectiva en el marco de este proceso³⁰.

En este contexto es preciso ubicar, los actuales desarrollos predominantes en los procesos de integración regional y subregional en América Latina y evaluar los efectivos alcances de los compromisos establecidos en muchas de las respectivas constituciones en torno a las posibilidades de asumir y acatar los compromisos y las normativas supranacionales que puedan establecerse en el marco de estos procesos.

El regionalismo posliberal en América Latina

Como hemos analizado³¹ una serie de factores han incidido sobre la proliferación de organizaciones multilaterales en América latina y el Caribe en la última década, con la exclusión explícita de EEUU³². Mencionemos brevemente sólo algunos de los más relevantes. Por una parte, en el ámbito internacional, la pérdida de importancia estratégica de la región para EEUU a partir del fin de la Guerra Fría, el desplazamiento de sus prioridades estratégicas a otras regiones del mundo, particularmente a partir del 11 de septiembre de 2001; la crisis consecuente del multilateralismo y el debilitamiento del rol de las Naciones Unidas a partir de la invasión a Irak y del despliegue del unilateralismo durante la administración de George W. Bush, el impacto de la globalización económica en la región, y la creciente diversificación de los vínculos económicos y comerciales de los países

³⁰ En este sentido, obviamente no es suficiente con remitirse a las Constituciones establecidas en los respectivos países, sino que hace falta establecer la consistencia de lo que está escrito y aprobado con lo que en la práctica se desarrolla en las dinámicas políticas respectivas.

³¹ Ver Andrés Serbin: «De despertares y anarquías: avatares de la concertación regional» en *Foreign Affairs Latinoamérica* vol. 10 N° 3, 2010.

³² Es importante señalar como precedente que la región dispone de un acuerdo «paraguas» de integración amplio, que remonta a la ALALC (1960) y su sucesora Aladi, en el marco del Tratado de Montevideo de 1980. Ese hecho se enmarca en la tradición legalista y cepalina de la región sudamericana.

latinoamericanos junto con la aceleración de algunas iniciativas de integración consecuentes, con el propósito de constituir economías de escala competitivas. Por otra parte, en el ámbito regional, la re-configuración del mapa geopolítico de América Latina a raíz del ascenso al poder por la vía electoral de gobiernos progresistas y de izquierda, y la progresiva formulación de nuevas propuestas de regionalismo, entre las que se destacan tres propuestas principales que postulan, a veces de una manera ambigua y fuertemente condicionada por los liderazgos regionales emergentes, una nueva configuración regional a partir de la crítica al regionalismo abierto de la década precedente, a la influencia hegemónica de EEUU y a la globalización identificada con los postulados neoliberales.

En este marco, como bien lo señala Riggirozzi³³, después de la visión de la integración promovida por la Cepal y desplegada en las décadas del 50 y del 60, y de la imposición de la visión neoliberal del consenso de Washington en la década del 90 con su énfasis en la liberalización comercial y la desregulación como pilares de los acuerdos de libre comercio del «regionalismo abierto», los cambios en la región y a nivel hemisférico y global han dado lugar, desde la década pasada, a una sobreoferta³⁴ de espacios, esquemas y organismos de integración regional. Esto es así particularmente en el plano de la concertación política y

³³ «The route to analyze the complexities of current regional architecture in Latin America is to make a distinction between moderate regionalist projects born from resilient models conceived by the 'open regionalism' that prevailed during the 1990s, and more radical, counterhegemonic models of integration led by new and deep transformative institutions». Pía Riggirozzi: «Crisis, Resilience and Transformation: Regionalism beyond Europe», trabajo presentado en el seminario «El regionalismo en América del Sur: ¿globalización desde el Sur o continuación de la política nacional por otros medios?», Buenos Aires, Flacso, 29 de junio de 2010, p. 1.

³⁴ Josette Altmann y Francisco Rojas Aravena: «Introducción. América Latina: dilemas de la integración» en Josette Altmann y Francisco Rojas Aravena (eds.): *Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe*, Fundación Carolina / Siglo XXI de España, Madrid, 2008, p. xxiv. Esta «sobreoferta» implica una gran presión para las agendas de los mandatarios, en el contexto de la Diplomacia de Cumbres; genera una sostenida falta de coordinación; se caracteriza por un débil estructura institucional y, fundamentalmente, asume plenamente la «regla del consenso» que «rigidiza los procesos de decisión y posibilita una sucesión de vetos cruzados que impiden avanzar de una manera efectiva» que afecta similarmente las características del multilateralismo latinoamericano, en Francisco Rojas Aravena: *Integración en América Latina: acciones y omisiones, conflicto y cooperación*. IV Informe del Secretario General de Flacso, Flacso, San José de Costa Rica, 2009.

con la exclusión de EEUU, en función de dos tendencias predominantes: una, que rescata el capital acumulado de las experiencias comercialistas desarrolladas en el marco del Consenso de Washington en función de una visión productivista y, fundamentalmente, política, que permite incrementar los niveles de autonomía de los países de la región frente a EEUU y diversificar sus vínculos a nivel internacional, como lo ilustra el caso de Brasil y de Unasur. Y la otra tendencia, en función de una visión distintiva, de carácter ideológico y geopolítico, en franca contestación con EEUU, como lo ilustra el caso del gobierno de Chávez en Venezuela y el proyecto bolivariano del ALBA. Ambas visiones coinciden en un marcado retorno al estatismo y en su aspiración a una mayor autonomía de o al rechazo del rol hegemónico de EEUU en una coyuntura propicia³⁵, pero se diferencian en los contenidos. Obviamente, subsisten asimismo visiones asociadas a la orientación de libre comercio de la década del 90 que, sin embargo, en América Latina no se reflejan en iniciativas específicas de integración regional, más allá de los acuerdos de libre comercio entre EEUU y los países de Centroamérica y la República Dominicana (CAFTA-DR) y las iniciativas prevalecientes entre los países de la costa del Pacífico³⁶, EEUU y los países asiáticos.

Del ALCA a la conformación de UNASUR y del ALBA

El proceso de globalización económica contribuyó a acelerar, en la década del 90, la profundización de los procesos de integración regional orientados a desarrollar economías de escala y a una más eficiente inserción en el sistema económico internacional. El hemisferio occidental no escapó a esta dinámica. Junto con el establecimiento del Área de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por sus siglas en inglés), los países de América Latina y el Caribe impulsaron, aceleraron o intentaron profundizar diferentes esquemas de integración. Así, por un lado, persistieron, con altibajos, los esfuerzos integracionistas de más

³⁵ Ver Andrés Serbin: «La Administración Obama y la agenda hemisférica» en Manuela Mesa (coord.): *Balance de una década de paz y conflictos: tensiones y retos en el sistema internacional*, Fundación Cultura de la Paz / Icaria, Madrid, 2010, pp. 227-252.

³⁶ De los cuales los acuerdos de libre comercio con Colombia y Panamá siguen a la espera de una aprobación del Congreso de los EEUU.



larga data, como el Sistema de Integración Centroamericano (SICA), la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y la Comunidad del Caribe (Caricom), y surgieron nuevas iniciativas, de mayor o menor alcance, como el Mercosur, el Grupo de los Tres (entre Colombia, México y Venezuela) y la Asociación de Estados del Caribe (ACS), todas ellas enmarcadas, en mayor o menor medida, en una concepción de «regionalismo abierto»³⁷.

El lanzamiento de la iniciativa de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en 1994, inspirada en el modelo del NAFTA, pareció augurar, en este sentido, un nuevo esfuerzo de materializar un proceso de integración a nivel hemisférico, asociado con los procesos de reforma estructural y de apertura comercial impulsadas bajo el paraguas del llamado Consenso de Washington. Más allá de las diferencias y asimetrías existentes entre los países de la región, bajo el impulso hegemónico de EEUU y en base a un enfoque manifiestamente neoliberal, el hemisferio pareció iniciar, a mediados de la década del 90, un ensayo de integración regional, de filiación predominantemente comercialista, que abarcaría todas las Américas³⁸.

Sin embargo, como ya señalamos, los cambios en el contexto geopolítico de la región y del mundo generaron una progresiva transformación de este panorama inicial a principios del siglo XXI. En este contexto, el ALCA comenzó a confrontar crecientes dificultades en su materialización, tanto por los obstáculos y de las presiones políticas domésticas en EEUU, como por la creciente reticencia de algunos gobiernos de América Latina y el Caribe (en particular de los más alejados geográficamente y los menos dependientes comercialmente de EEUU), y por el desarrollo de un creciente cuestiona-

miento por parte de diversos movimientos sociales, aglutinados en torno a un proceso de movilización y de reacción frente a los efectos sociales negativos de los acuerdos de libre comercio³⁹.

En este contexto, no tardaron en surgir propuestas alternativas sin la participación de EEUU. En la segunda mitad de la década del 90, comienza a esbozarse un Área de Libre Comercio de Sur América (ALCSA), promovida por Brasil, sobre la base de la articulación de un acuerdo de libre comercio entre el Mercosur y la Comunidad Andina de Naciones⁴⁰ que, progresivamente, devino, en el año 2004⁴¹, en la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), con la inclusión de los países andinos y del Cono Sur (incluyendo Chile), y de Guyana y Surinam (tradicionalmente vinculados con la Caricom). Por otra parte, en el Norte del hemisferio, el ALCA seguía presente y, manteniendo como referencia la estructura del NAFTA, daba lugar a un Acuerdo de Libre Comercio entre EEUU y Centroamérica, al que se sumó la República Dominicana en 2007, derivando en el CAFTA-DR (sus siglas en inglés), junto a avances en acuerdos bilaterales entre EEUU y algunos países andinos.

El eje inicial de la conformación de la CSN estaba asociado a la articulación de un acuerdo de libre comercio entre la CAN y el Mercosur, pero también se vinculó con algunas otras dimensiones relevantes, como la constitución de una Zona de Paz en América del Sur y el desarrollo de una infraestructura vial y comunicacional. Su objetivo central era «impulsar la concertación y coordinación política y diplomática» y «desarrollar un espacio sudamericano integrado en lo político, social, económico, ambiental y de infraestructura», que le otorgase a la región «una mayor gravitación y representación en los foros internacionales»⁴², desplazando progresivamente la prioridad de los temas comerciales en la agenda regional.

Pero más allá de esta progresiva tendencia a la decantación entre dos iniciativas y entre dos pa-

³⁷ Como señala la Cepal, por «regionalismo abierto» se entiende un «proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas en un contexto de apertura y desregulación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región y de constituir en lo posible un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente». Cepal: *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*, Cepal, Santiago de Chile, 1994, p. 8.

³⁸ Hemos analizado este proceso en más detalle en Andrés Serbin: «El largo (y difícil) camino hacia una integración sudamericana» en Consuela Ahumada y Arturo Cancino (eds.): *Comunidad Andina y Mercosur en la perspectiva del ALCA*, Centro Editorial Javeriano, Bogotá, 2003, pp. 15-54.

³⁹ Andrés Serbin: «Desafíos y obstáculos políticos al ALCA» en *Nueva Sociedad* N° 186, 7-8/2003, pp. 86-100.

⁴⁰ Andrés Serbin: «El largo (y difícil) camino hacia una integración sudamericana», cit.

⁴¹ Eduardo Gudynas: «Comunidad Sudamericana de Naciones» en *Revista del Sur* N° 168, 11-12/2006.

⁴² Declaración de Cusco, Perú, 7 de diciembre de 2004. Texto oficial en <www.comunidadandina.org>.



radigmas de integración diferenciados –el ALCA y la CSN–, la Cumbre de las Américas realizada en Mar del Plata en noviembre del 2004 marcó una creciente polarización entre los alineamientos regionales a favor del ALCA y a favor del Mercosur. Asimismo, marca el inicio de una nueva relación entre movimientos sociales y gobiernos de izquierda frente a los dilemas de la integración, e inicia, en el caso de los primeros, un progresivo desplazamiento desde las posturas anti-ALCA promovidas en años anteriores hacia el desarrollo de propuestas alternativas de integración⁴³, sintetizadas en el lema «otra integración es posible».

En este contexto, la fragmentación continental se hizo cada vez más patente, en función del desarrollo de tres paradigmas de integración que, como bien señala un analista, plantearon un rediseño de la región en un nuevo marco geopolítico⁴⁴. Mientras que el ALCA se planteaba originalmente como un gran proyecto de integración hemisférica a través del libre comercio bajo la hegemonía de EEUU, progresivamente derivó de gran diseño hemisférico en una sucesión de acuerdos bilaterales.

Por otra parte, el Mercosur, nacido originariamente de los acuerdos de seguridad entre Brasil y Argentina, como acuerdo comercial adoleció de graves deficiencias en su desarrollo institucional, en la resolución de sus conflictos internos, en el cumplimiento de los compromisos de sus socios, y en la persistencia de marcadas asimetrías entre ellos. Básicamente impulsado por los gobiernos, se apoyó en el compromiso de sectores empresariales. La creación del Mercosur benefició, en su primera fase, principalmente a las grandes corporaciones transnacionales instaladas en Brasil y Argentina y, progresivamente, a los intereses de algunos sectores empresariales de estos dos paí-

ses⁴⁵. Sin embargo, el Mercosur no tuvo la aspiración hemisférica del ALCA, constituyendo fundamentalmente un acuerdo subregional, que comienza a potenciarse a nivel sudamericano con la creación de la CSN.

En este sentido, sobre la base de sumar a la Comunidad Andina de Naciones (CAN) en el 2004, dio lugar a la creación de una CSN, posteriormente rebautizada como Unión de Naciones Suramericanas (Unasur). El espacio sudamericano que promovió la CSN apuntaba a impulsar la coordinación política y diplomática como así también la profundización de la convergencia entre Mercosur, la CAN y Chile. Por otra parte, el Programa de Acción⁴⁶ de la CSN, surgido de la Cumbre de Brasilia de septiembre del 2005, planteaba, además de los vínculos institucionales entre el Mercosur y la CAN, temas de infraestructura en transporte, energía y comunicaciones, y asomaba la iniciativa de creación de una red de Gasoductos del Sur.

Sin embargo, la creación de la CSN y, en particular, su Cumbre fundacional en Brasilia, marcaron una divergencia en los marcos ideológicos de los mandatarios sudamericanos, entre una línea que «suponía que en función de potenciar la capacidad de negociación externa o el desarrollo socioeconómico todo es posible, y la visión más asociada con un enfoque comercialista de la integración»⁴⁷. En los hechos, se hicieron evidentes, en el plano político, las divergencias entre Brasil y Venezuela, particularmente a raíz de la crítica referencia de Chávez a los procesos de CAN y Mercosur, como «experiencias neoliberales», y se comenzaron a definir dos liderazgos regionales⁴⁸ conceptual, política e ideológicamente contrapuestos.

⁴³ Ver, por ejemplo, entre otros materiales, Richard A. Dello Buono (editor): *Diálogo Sudamericano: otras integración es posible*, Consejería en Proyectos, Lima, 2006; el documento «Otra integración es posible» aprobado por un conjunto de organizaciones y movimientos sociales durante el Foro Social de las Américas realizado en Caracas en enero del 2006, y Andrés Serbin: «El gran ausente: ciudadanía e integración regional» en Josette Altmann y Francisco Rojas Aravena (eds.): *Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe*, cit., pp. 223-224.

⁴⁴ Claudio Katz: *El rediseño de América Latina. ALCA, Mercosur y ALBA*, Ediciones Luxembourg, Buenos Aires, 2006.

⁴⁵ Claudio Katz: ob. cit., pp.36-37.

⁴⁶ Texto oficial del Programa de Acción en <www.comunidadandina.org>.

⁴⁷ Noemí Mellado: «Desafíos que plantea la Comunidad Sudamericana de Naciones. Entre transformaciones y continuidades» en *Aportes para la Integración Latinoamericana* año XII N° 14, 7/2006, pp. 80-81.

⁴⁸ Hemos analizado más en detalle estos liderazgos regionales y el de México en el marco del vacío geopolítico creado por la priorización de otras áreas por parte de la política exterior de EEUU, en Andrés Serbin: «Tres liderazgos y un vacío: América Latina y la nueva encrucijada regional», en Manuela Mesa (coord.): *Escenarios de crisis: Fracturas y pugnas en el sistema internacional*, Fundación Cultura de Paz / Editorial Icaria, Madrid, 2008, pp. 141-157.

Para Brasil, el Mercosur, y por extensión la CSN, se constituyeron en un instrumento fundamental para lograr una mejor negociación con otros bloques económico-comerciales y para asumir un rol de actor global, utilizando como base un incipiente liderazgo regional⁴⁹.

Por otra parte, la aún pendiente incorporación de Venezuela al Mercosur como quinto socio pleno y su posterior des-incorporación de la CAN⁵⁰, junto con la promoción del ALBA, no contribuyeron a una mayor unidad de la región sudamericana, sino a una nueva fragmentación.

En suma, más allá de sus contenidos y prioridades, el contrapunto entre las concepciones del ALCA, de Unasur y del ALBA, abrió el debate sobre la posibilidad de nuevos enfoques regionalistas, más politizados y multidimensionales y con mayor énfasis en la integración social y la equidad entre Estados, relevantes no sólo para las Américas sino, eventualmente, para otras regiones del mundo⁵¹.

La Unasur

Como señaló en su momento la ex presidenta chilena Michelle Bachelet, la Unasur constituye «un poderoso instrumento de integración» que apunta a crear un nuevo mecanismo de coordinación política entre los países de América del Sur, en torno a cuestiones de infraestructura, finanzas, políticas sociales, energía y defensa. Sin embargo, aún carece de una estructura funcional instalada y confronta numerosas tensiones entre sus miembros.

⁴⁹ Como señala Segrelles Serrano, «Para Brasil, dado que posee una industria notable y diversificada y la economía con mayor proyección internacional en la región, encontrar un lugar en el mundo supone una negociación donde la fuerza relativa es decisiva. De ahí su apuesta categórica por la integración (...), siempre con el objetivo último de promover su inserción internacional como potencia de tipo medio y de asumir una posición de liderazgo económico y político en América Latina». José Antonio Segrelles Serrano: «Los recientes procesos de integración regional de América del Sur: ALCA, ALBA Y CSN» en *Aportes para la Integración Latinoamericana* año XII N° 14, 7/2006, p. 115.

⁵⁰ Así como también del Grupo de los Tres, un acuerdo de libre comercio entre Venezuela, Colombia y México.

⁵¹ Thomas Fritz: *ALBA contra ALCA. La Alternativa Bolivariana para las Américas: una nueva vía para la integración regional en Latinoamérica*, Centro de Investigación y Documentación Chile Latinoamérica (FIDEL), Berlín, abril de 2007.

El mecanismo de traspaso de la presidencia *pro tempore* del organismo de Chile a Ecuador en la III Cumbre en Quito no contribuyó a despejar la incertidumbre acerca de la posibilidad de que esta estructura se consolide a corto plazo; las reticencias de Colombia a incorporarse a un esquema y, en especial, a algunos acuerdos de seguridad como el Consejo de Defensa Sudamericano, que pudieran amenazar sus vínculos con EEUU, constituyeron otro factor relevante que cuestionó la unidad sudamericana propuesta, particularmente reforzada por la crisis desatada con Ecuador en marzo de 2008 y por la instalación de bases militares estadounidenses en su territorio; el conflicto por las papeleras agudizó las tensiones entre Uruguay y Argentina, y la tensión permanente entre las aspiraciones de liderazgo de Brasil y de Venezuela dificultaron la articulación de diversas iniciativas específicas, particularmente en torno a sus concepciones contrastantes sobre si los «núcleos duros» de este nuevo esquema iban a referir a los modelos de Mercosur o del ALBA, respectivamente⁵².

La constitución oficial de la Unasur⁵³ en Brasilia en mayo de 2008 incluyó la definición de algunos elementos de su estructura institucional: una Secretaría General en Quito, un Parlamento Sudamericano en Cochabamba, planes para crear un Banco Central regional y una moneda única, un pasaporte regional y la propuesta de creación del Consejo Sudamericano de Defensa⁵⁴. Sin embargo, también puso en

⁵² Andrés Serbin: «Entre Unasur y ALBA: ¿otra integración (ciudadana) es posible?» en Manuela Mesa (coord.): *Paz y conflictos en el siglo XXI: tendencias globales*, Fundación Cultura de Paz / Editorial Icaria, Madrid, 2007, pp. 183-207.

⁵³ «La Unión de Naciones Sudamericanas tiene como objetivo construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía y la independencia de los Estados», Art. 2, Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Sudamericanas, <www.comunidadandina.org/unasur/tratado_constitutivo.htm>.

⁵⁴ Los órganos que rigen la Unasur son el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno; el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores; el Consejo de Delegadas y Delegados, y la Secretaría General. La Presidencia del organismo se ejerce *pro tempore* sucesivamente por cada uno de los Estados miembros, en orden alfabético, y la Secretaría General es la encargada de ejecutar los mandatos que le confieren los órganos de la Unasur y de ejercer su representación.

evidencia las reticencias, tensiones y dificultades políticas que enfrentaba el establecimiento de esta estructura. El caso más paradigmático giró en torno a la designación de la persona que se haría cargo de la Secretaría General después de la renuncia del ex presidente ecuatoriano Rodrigo Borja y la resistencia, finalmente superada después de un largo *impasse*, por parte de Uruguay a que la ocupara el ex presidente argentino Néstor Kirchner.

Si bien Unasur es, en gran medida, el resultado de un diseño geopolítico brasileño⁵⁵, acuna en su seno una evidente pugna entre las visiones brasileña y venezolana en torno a la concepción del espacio sudamericano y a las estrategias y objetivos que debe perseguir. En este marco, se ha evitado cuidadosamente enfatizar la integración económica y los acuerdos comerciales como objetivos principales y se ha optado por una agenda multidimensional de temas, ya mencionados, que le confieren un carácter eminentemente político a su proceso de construcción.

El ALBA

El ALBA⁵⁶, concebida básicamente para contrarrestar la hegemonía de EEUU y como proyecto contrapuesto al ALCA, tiene su epicentro en Venezuela, en las iniciativas del presidente Chávez, y en los recursos petroleros de este país. En el marco de la integración regional, introduce nuevas variables conceptuales de fuerte contenido ideológico,

⁵⁵ José Antonio Sanahuja: «La construcción de una región: Sudamérica y el regionalismo posliberal» en Manuel Cienfuegos y José Antonio Sanahuja (eds.): *Una región en construcción. Unasur y la integración en América del Sur*, Fundación CIDOB, Barcelona, 2010, p. 102.

⁵⁶ El ALBA comienza a materializarse, a partir de la previa firma del tratado de cooperación entre Cuba y Venezuela en 2004, con la firma del «Tratado de Comercio entre los Pueblos» (TCP) entre estos dos países y Bolivia, en abril del 2006. Posteriormente, el presidente de Nicaragua Daniel Ortega, suma a este país al ALBA en enero del 2007, y el recientemente electo presidente de Ecuador Rafael Correa expresa asimismo su intención de adherirse. Asimismo se suman progresivamente los Estados insulares caribeños de St. Kitts y Nevis, St. Vincent y Dominica. El 28 de abril de 2007, como parte de la declaración final de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del ALBA y del Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP), se estableció el Consejo de Presidentes del ALBA, como una estructura permanente del organismo que incluye una Secretaría y un Consejo de Movimientos Sociales. Posteriormente se incorporaron a este esquema Ecuador y Honduras. Este último país, sin embargo, se retiró del organismo por una decisión del gobierno de facto que depuso al presidente Zelaya en junio de 2009.

sobre la idea del intercambio solidario basado en ventajas complementarias, y se basa en gran parte en la integración y cooperación energética (a través del impulso de mecanismos como el Gasoducto del Sur, PetroCaribe y PetroAmérica), y en la integración financiera a través de la creación del Banco del Sur. A estas iniciativas cabe agregar la integración comunicacional a través de Telesur y el impulso a una «diplomacia de los pueblos» que apunta a consolidar un apoyo social a este proyecto a través de la convocatoria de movimientos sociales y políticos de diversos países de la región.

Este conjunto de iniciativas, sin embargo, no pueden dissociarse de una visión predominantemente geoestratégica, política e ideológica del Presidente Chávez, en su afán de contrarrestar la hegemonía estadounidense promoviendo una integración regional en el ámbito sudamericano y caribeño, y una serie de alianzas estratégicas regionales y globales que consoliden la conformación de un mundo multipolar que acote y enfrente esta hegemonía⁵⁷. En este marco, el instrumento privilegiado de política exterior es la utilización de los recursos petroleros⁵⁸.

Como señala Carlos Oliva⁵⁹, de hecho, «el ALBA se construye en la práctica», como un modelo novedoso de integración, con un nuevo formato que privilegia la cooperación, la solidaridad y las ventajas complementarias, sobre la base de una serie de criterios claramente diferenciados de los del ALCA y, eventualmente, de Mercosur y de Unasur.

⁵⁷ Ver al respecto Carlos A. Romero: *Jugando con el globo. La política exterior de Hugo Chávez*, Ediciones B, Caracas, 2006; Michael Schifter: «Hugo Chávez. Un desafío para la política exterior de los EEUU», *Informe Especial del Diálogo Interamericano*, Washington, DC, marzo de 2007. Ver también el análisis de la «sudamericanización» de la política exterior de Venezuela en Andrés Serbin: «Venezuela: el escenario regional como (un deseo de un) único escenario» en Diana Tussie y Pablo Trucco (eds.): *Nación y Región en América del Sur*, TeSEO/LATn/Flasco, Buenos Aires, 2010, pp. 447-542.

⁵⁸ Josette Altmann Borbón: «Integración en América Latina: Crisis de los modelos regionales y ausencia de certidumbres» en Francisco Rojas Aravena y Luis Guillermo Solís (coord.): *La integración latinoamericana. Visiones regionales y subregionales*, Juricentro / Obreal / Flasco, San José de Costa Rica, 2006, pp. 314-315.

⁵⁹ Carlos Oliva: «El ALBA y la CSN: entre la concertación y la confrontación. Algunos apuntes para el debate», ponencia presentada en el seminario regional *Paradigmas de la integración en América Latina y el Caribe*, Santo Domingo, CRIES / Fundación Friederich Ebert, 20 de abril de 2007.

Como hemos visto, el eje protagónico de esta propuesta reside en las iniciativas presidenciales y en la actuación de las elites políticas, es decir en iniciativas gubernamentales fundamentalmente asociadas con la nacionalización de los recursos y el desarrollo de empresas estatales e interestatales, claramente visible en los casos de Venezuela y de Bolivia.

La Unasur y el ALBA: contrastes y diferencias

En este contexto, se evidencian marcadas diferencias entre el proyecto de Unasur y el del ALBA. En el marco de las limitaciones de este artículo analicemos algunas de las que aparecen como más relevantes.

En primer lugar, es evidente que surge una diferenciación conceptual e ideológica muy clara. Para Mercosur y, por extensión, por lo menos en sus orígenes, para la CSM/Unasur, los principios de la liberalización económica y la economía de mercado no están en cuestión, en tanto uno de sus objetivos relevantes sigue asociado con la potenciación de la capacidad regional de insertarse más ventajosamente en la economía internacional, más allá del tono diluido con que la integración económica pueda aparecer en los documentos fundacionales de la Unasur. La llegada de gobiernos progresistas y de centro-izquierda en algunos de los países miembros no ha puesto frontalmente en cuestión estos principios, pero sí ha enfatizado, en muchos casos, un rol más activo del Estado frente al mercado y al impacto de la globalización económica, frecuentemente en el marco de una crítica explícita o implícita a las concepciones neoliberales. El planteamiento del ALBA, en cambio, apunta a enfatizar tres principios muy claros «1. Oposición a las reformas de libre mercado, 2. No limitar la acción reguladora del Estado en beneficio de la liberalización económica. 3. Armonizar la relación Estado-Mercado»⁶⁰, esto último principalmente a favor de las empresas estatales y de las micro-iniciativas empresariales.

⁶⁰ Josette Altmann Borbón: «Integración en América Latina: Crisis de los modelos regionales y ausencia de certidumbres», cit., p. 313

En suma, mientras que en el ámbito sudamericano en general persiste una visión positiva de un rol equilibrado entre las funciones del Estado y del mercado, con una mayor presencia y capacidad de incidencia del primero, sin cuestionar la dinámica capitalista global, en el caso del ALBA, el Estado asume un papel protagónico⁶¹. Ambas concepciones dan lugar a visiones diferenciadas no sólo de la integración regional y de sus alcances sino también de su inserción en la escena internacional, tanto en términos de prioridades como de agendas. Sin embargo, adicionalmente parecen coincidir en una visión subordinada de la sociedad frente al Estado, ya sea porque este se abroga el derecho de conducir el proceso político y social o porque representa, a través de la existencia de mecanismos democráticos, el interés de los distintos sectores de esta sociedad. Por otra parte, es evidente, en este contexto, que para algunos de los países miembros de Mercosur y de Unasur, y en particular para Brasil, las posiciones antiestadounidenses promovidas por el ALBA no contribuyen a establecer una relación equilibrada con EEUU ni propician una inserción más ventajosa en el sistema internacional.

En segundo lugar, desde el punto de vista geopolítico, es evidente que ponen en conflicto visiones hegemónicas e intereses nacionales diferenciados, entre las aspiraciones de liderazgo de Brasil y las de Venezuela. El liderazgo regional de Brasil y su rol como actor global⁶² pasa por el desarrollo de una buena relación con EEUU⁶³ y, a la vez, por la consolidación de una mayor influencia regional, en el marco de un «liderazgo benigno». Su potencial liderazgo regional valida y consolida su posición internacional. En contraposición, en la percepción de Chávez, EEUU, la globalización y el sistema internacional en su actual arquitectura apa-

⁶¹ Ver Andrés Serbin: «Venezuela: el escenario regional como (un deseo de un) único escenario» en Diana Tussie y Pablo Trucco (eds.): ob. cit., pp. 447-542.

⁶² Juan Claudio Epstejn: «Brasil: el escenario regional como complemento al escenario global» en Diana Tussie y Pablo Trucco (eds.): ob. cit., pp. 109-202.

⁶³ Baste mencionar las dos visitas de George W. Bush a Brasil en los tres últimos años de su mandato, los reiterados contactos del Lula con Obama y la reciente firma, en abril de 2010, de acuerdo bilateral de defensa entre Brasil y EEUU, para ilustrar el grado de interlocución entre Brasilia y Washington en el ámbito hemisférico, en comparación con las menos relevantes relaciones de otros países de Sudamérica.



recen como amenazas a sus intereses estratégicos⁶⁴, pese a la evidente contradicción con el hecho de que EEUU sigue constituyendo el principal mercado para los hidrocarburos venezolanos.

En suma, como hemos analizado en otra parte⁶⁵, la creación de Unasur y del ALBA reflejan liderazgos y proyectos diferenciados entre Brasil y Venezuela y una clara fractura en la actual etapa de integración de la región y en el seno mismo de Unasur, en donde los planteamientos más radicales de Chávez son asimilados y digeridos en función de los intereses brasileños⁶⁶. Ilustraciones cabales de esta situación se dan tanto por la progresiva dilución del proyecto del Gasoducto del Sur propuesto por Chávez, sustituido por una red de distribución naviera que beneficia a esta industria brasileña y a su estructura portuaria; por las reticencias de Brasil frente a la propuesta de la creación del Banco del Sur y su gradual desplazamiento por las actividades del BNDES; o por la rápida reformulación, por parte de Brasilia, de la propuesta de Chávez de crear una Organización del Atlántico Sur (OTAS) y una fuerza militar sudamericana, con la creación del Consejo Sudamericano de Defensa.

Es evidente, a partir de este somero relevamiento de algunos de los puntos de tensión y de diferenciación, que, pese a que el ALBA pueda ser percibida como «el núcleo duro de la integración latinoamericana» por Chávez, y de que «ambos procesos marchan de forma paralela pero coordinada»⁶⁷, existen marcadas diferencias conceptua-

⁶⁴ Como señala un análisis reciente: «La relación con el régimen venezolano es (mas) complicada porque incorpora elementos contradictorios del interés nacional brasileño. La presencia de Venezuela en Mercosur ofrece grandes atractivos comerciales. Al mismo tiempo, introduce un factor de discordia al grupo en la medida que el presidente Chávez pretende convertirlo en una plataforma para promover su política internacional. El carácter autoritario y estatizante de la Revolución Bolivariana resulta inaceptable para amplios sectores de la coalición gubernamental, el sector empresarial y la sociedad civil de Brasil». Rodrigo Botero Montoya: «La agenda latinoamericana de Brasil» en *El Colombiano*, 1/3/2007.

⁶⁵ Andrés Serbin: «Entre Unasur y ALBA: ¿otra integración (ciudadana) es posible?», cit.

⁶⁶ José Antonio Sanahuja: «Estrategias regionalistas en un mundo en cambio: América Latina y la integración regional» en Celestino del Arenal y José Antonio Sanahuja (coords.): ob. cit.

⁶⁷ Declaraciones del Viceministro de Relaciones Exteriores de la República Bolivariana de Venezuela Rodolfo Sanz en <www.mci.gob.ve>.

les, ideológicas, de liderazgo y de vinculación externa.

Los nuevos temas de la agenda sudamericana en el marco del regionalismo posliberal

Además de un creciente énfasis en la agenda social, la nueva agenda regional incorpora una serie de temas nuevos. Estos temas se destacan en todos los documentos, desde la CSN a la Unasur, y remiten tanto al desarrollo de una infraestructura vial y de comunicaciones que incluye de manera destacada el IIRSA, como a la cooperación en energía y en finanzas, en temas de medio ambiente y de seguridad y defensa, en el marco general de una politización significativa de esta agenda. Obviamente, existen otras áreas de cooperación, como la cooperación sur-sur, la coordinación de políticas de salud pública, y el diseño de políticas coordinadas de seguridad alimentaria, entre otros. Pero, dados los límites del presente trabajo, solo abordaremos aquellos temas que se destacan de manera especial como ejes del regionalismo posliberal.

En este sentido, en relación al tema de las *asimetrías* en el ámbito sudamericano, existe, en primer lugar, una ausencia de un diagnóstico sobre su impacto en las dificultades de concretar un proceso de convergencia hacia un desarrollo económico y social más equilibrado, por la falta de estudios sobre las asimetrías en los sistemas de integración sudamericanos⁶⁸. Las pocas iniciativas existentes se ven socavadas por la falta de concreción de objetivos a alcanzar y de medidas a adoptar, el incumplimiento de las reglas pactadas y la carencia de recursos suficientes para abordar las políticas nacionales y regionales necesarias⁶⁹. Paradójicamente, sin embargo, más allá de las referencias permanentes a abordar este tema en la documentación en la CSN y la Unasur, en años recientes, en el marco del ALBA, ha tendido a ocupar un plano destacado y a desplazar la tradicio-

⁶⁸ Anna Ayuso: «Integración con equidad: instrumentos para el tratamiento de las asimetrías en América del Sur» en Manuel Cienfuegos y José Antonio Sanahuja (eds.): *Una región en construcción. Unasur y la integración en América del Sur*, Fundación Cidob, Barcelona, 2010, p. 171.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 172.

nal retórica antiestadounidense y anti-ALCA, en un mensaje claro a muchos de los países miembros de este organismo, particularmente afectados en su relación asimétricas con países más grandes de la región.

América Latina alberga considerables recursos energéticos, en un mundo con una creciente sed de energía⁷⁰. Sin embargo, en lo que a la *integración energética* en América del Sur, la mayoría de los analistas coincide en que en la región «tiende a prevalecer una visión de la integración energética poco amplia, muchas veces restringida y encapsulada en las categorías del pensamiento neorrealista»⁷¹, es decir en una reiteración del discurso de la soberanía y el interés nacional, con lo cual se convierte no sólo en un potencial factor de fragmentación regional, sino también en un potencial factor de conflictos entre los Estados y en el seno de los mismos. De hecho, si bien existe una alta complementariedad energética entre los países de la región, la integración existente es muy baja⁷². Bodemer señala que en este plano, como en el de la integración regional, se ha acentuado una dinámica de fragmentación, de pérdida de institucionalidad y de retorno a prácticas unilaterales. La utilización del petróleo como un instrumento geopolítico por parte de Venezuela es un claro ejemplo, pero a este cuadro no escapa Brasil. De hecho, pese a la apertura a los mercados iniciada en la década del 90, se ha mantenido en algunos países un fuerte nacionalismo energético⁷³. Adicionalmente, en el ámbito político, la importancia de las empresas estatales se ha hecho sentir no sólo por el hecho de finan-

ciar políticas públicas no relacionadas a la temática energética, sino también por su peso como instrumentos de política exterior, como lo ilustra cabalmente el caso de PDVSA en Venezuela. Por otra parte, dado que el tema despierta sensibilidades políticas muy altas, es difícil prever que una empresa estatal promueva efectivamente un régimen latinoamericano de energía o ayude a impulsar un proceso de integración, que implique cesiones en el control de estos recursos o en la soberanía nacional que esto conlleva⁷⁴. El interrogante clave frente a la evolución de una política de cooperación energética en América del Sur tiene que ver, fundamentalmente, con un diseño que asuma una estrategia de integración energética, ya sea como «alianza defensiva o concebida ofensivamente al estilo de la OPEP, o un régimen concertado para construir complementación y beneficios mutuos»⁷⁵.

Por otra parte, la *Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de Sudamérica (IIRSA)*, un megaproyecto que apunta a la creación de una infraestructura regional iniciado en el marco de la CSN y continuado en el de Unasur, y financiado por el BID, la CAF, Fonplata y el BNDES de Brasil⁷⁶, ha tendido, por un lado, a la subestimación de los costos de los proyectos, con lo cual de los 31 proyectos consensuados para el período 2005-2010, sólo se han puesto en ejecución diez y sólo uno de ellos se ha finalizado (el puente sobre el río Arce entre Perú y Brasil)⁷⁷. Uno de los principales desafíos es la necesidad de probar que los países tienen la capacidad necesaria para coordinar sus esfuerzos y, sobre todo, aumentar y destinar recursos a este mega emprendimiento. En el plano político Brasil es el país que pone más esfuerzos en el desarrollo del IIRSA, mientras que Venezuela es el país menos comprometido. Brasil es el destinatario de la principal obra en ejecución en relación con el eje Mercosur-Chile, pero además «interviene como miembro directo o indirecto en seis de los nueve proyectos de interconexión vial en ejecución, con un tercio de la inversión aplicada

⁷⁰ Pascal Olivier Giro: «Recursos naturales, medio ambiente y diversidad: la contribución, las responsabilidades y las demandas de América Latina» en Celestino del Arenal y José Antonio Sanahuja (coords.): op. cit., pp. 316.

⁷¹ Klaus Bodemer: «Integración energética en América del Sur: ¿eje de integración o fragmentación?» en Manuel Cienfuegos y José Antonio Sanahuja (eds.): *Una región en construcción. Unasur y la integración en América del Sur*, cit., p. 200.

⁷² Ricardo Sennes y Paula Pedroti: «Entre la geopolítica y la geoeconomía: la energía en las relaciones latinoamericanas» en Ricardo Lagos (comp.): *América Latina: ¿integración o fragmentación?*, Edhasa, Buenos Aires, 2008, p. 529.

⁷³ Como señalan los mismo autores, «La tendencia al nacionalismo ha tenido tres efectos perversos: 1) la inclinación hacia la construcción de modelos energéticos poco eficientes, 2) la definición de estrategias que, en forma paradójica, resultan vulnerables alas variaciones del contexto internacional o regional; 3) la acción contraria a la integración regional», con la probable excepción de Petrobrás. *Ibid.*, pp. 545 y 556 (nuestro énfasis).

⁷⁴ *Ibid.*, p. 560.

⁷⁵ Elsa Cardoso: *Integración energética y gobernabilidad en la región andina*, Ildis, Caracas, 2006, p. 13.

⁷⁶ Ricardo Sennes y Paula Pedroti: op. cit., p. 559.

⁷⁷ Wilson Nerys Fernández: «La integración física y la viabilidad del IIRSA» en Manuel Cienfuegos y José Antonio Sanahuja (eds.): ob. cit., pp. 224 y 235.

en su territorio y una participación total en obras que ocupan casi las nueve décimas partes del total de dicha inversión», con el BNDES como financista principal de algunos de ellos, y con la participación de varias empresas constructoras brasileñas⁷⁸. De hecho, detrás de la IIRSA, los mayores beneficiarios son las grandes empresas transnacionales productoras de *commodities* y las empresas brasileñas dedicadas a la construcción, la prestación de servicios o la producción de bienes primarios. En este marco, más que beneficiar colectivamente a un proyecto regional sudamericano, la IIRSA parece beneficiar fundamentalmente a la economía brasileña⁷⁹.

En el área de la *cooperación financiera*, el Banco del Sur ha despertado grandes expectativas en la región y ha sido incorporado como uno de los temas relevantes en la constitución de la Unasur, aunque no existe aún una relación institucional entre ambos organismos⁸⁰. El Banco del Sur debería complementar las capacidades financieras de las instituciones existentes, como el BID y la CAF, de comprobada eficiencia. Pero a la vez, por iniciativa venezolana, pone en cuestión, desde una perspectiva ideológica, toda relación con instituciones multilaterales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, en tanto los asocia con las reformas promovidas en el marco del «consenso de Washington» y de una visión neoliberal, y a un proyecto promovido esencialmente por EEUU⁸¹. Paradójicamente, este cuestionamiento venezolano no se conjuga con una propuesta técnica claramente diseñada, más allá de que las reservas del Banco del Sur sirvan para la introducción de una moneda regional. En el marco de Unasur, esta posibilidad es resistida por el resto de los países, poco «dispuestos a emprender un proceso de mínima unidad política para tomar decisiones comunes para una moneda única»⁸².

⁷⁸ *Ibíd.*, p. 237.

⁷⁹ *Ibíd.*, p. 239.

⁸⁰ Jordi Bacaria Colom: «Fines integracionistas y posibilidades financieras del Banco del Sur» en Manuel Cienfuegos y José Antonio Sanahuja (eds.): *ob. cit.*, p. 268.

⁸¹ Ernesto Vivares: «The Changing Regional Governance of Financing Development: the Southern Bank», trabajo presentado en el seminario «El regionalismo en América del Sur: ¿globalizando desde el Sur o continuación de la política nacional por otros medios?», Buenos Aires, Flacso, 29 de junio de 2010.

⁸² Jordi Bacaria Colom: *ob. cit.*, p. 268.

Nuevamente, en esta área se interpone la noción de soberanía nacional.

En el área de *medio ambiente*, pese a los reiterados llamados a la necesidad de prepararse para los efectos del cambio climático, los avances son limitados. Los vastos recursos naturales y energéticos de la región atraen el interés tanto de actores internos como externos. Sin embargo, la nueva geopolítica de la energía en América Latina está reactivando la frontera de recursos energéticos y mineros «bajo una nueva versión del nacionalismo energético, a menudo definido en detrimento del ambiente»⁸³. Mientras que la presión sobre los recursos se ha incrementado, las estrategias de desarrollo que se impulsan tienen en general una relación adversa con el medio ambiente. Consecuentemente, enfrentar la amenaza del cambio climático requiere de un cambio de las políticas de desarrollo. Sin embargo, gran parte de las iniciativas impulsadas en el marco de la nueva fase de integración sudamericana colisionan con la preservación del medio ambiente y de los recursos naturales, como lo evidencian tanto las críticas ambientalistas al IIRSA como, en su momento, al Gasoducto del Sur⁸⁴. En este marco, esta por verse la capacidad de coordinación de políticas regionales en defensa de estos bienes públicos en el futuro, en tanto persisten los lineamientos de las decisiones a nivel de los Estados, en una nueva reafirmación de la soberanía nacional.

Finalmente, el área de cooperación más exitosa sigue siendo la de la *seguridad regional*, especialmente en lo que se refiere al mantenimiento de la estabilidad y de la paz regional, y a la resolución pacífica de conflictos. En este marco, la constitución del *Consejo Sudamericano de Defensa*, planteada como propuesta por Lula en mayo de 2008, parece resumir muchos de los planteamientos del legado acumulado, particularmente cristalizados en la propuesta de convertir a América del Sur en una zona de paz. En este contexto, el Consejo Sudamericano de Defensa se estructura en base a algunos ejes fundamentales

⁸³ Pascal Giro: *ob. cit.*, p. 308

⁸⁴ Thomas Fritz: *ALBA contra ALCA. La Alternativa Bolivariana para las Américas: una nueva vía para la integración regional en Latinoamérica*, Centro de Investigación y Documentación Chile Latinoamérica (FDCL), Berlín, abril de 2007.



—en especial, la integración de las industrias de defensa y el intercambio técnico y académico en esta área— orientados a promover la formación de una identidad sudamericana en cuestiones de defensa⁸⁵.

Esta propuesta, sin embargo, no puede desvincularse de varios elementos relevantes para la estrategia brasileña. En primer lugar, porque permite definir un espacio específicamente sudamericano para los temas de defensa, que excluye a EEUU, con lo cual a la vez de marcar distancia con la presencia hegemónica de este país, abre las puertas para el impulso de una estrategia brasileña a nivel global. De hecho, potencia la capacidad de Brasil de desempeñar un rol como actor global, amén de que la apuesta por un sistema de seguridad colectivo le confiere un rol protagónico tanto en términos de liderazgo como de principal proveedor de la región⁸⁶.

En segundo lugar, porque «regionaliza» y «sudamericaniza», como señala Sanahuja⁸⁷, la propuesta de Chávez de crear una Organización del Tratado del Atlántico Sur (OTAS) y de conformar una alianza militar en el seno del ALBA. En este sentido, es particularmente relevante que el CSD no sólo busca consolidar América del Sur como una zona de paz, construir una «identidad» suramericana en materia de defensa y generar consensos para fortalecer la cooperación regional en los temas de defensa, sino también impulsar la subordinación de los militares a la autoridad civil y promover la defensa soberana de los recursos naturales⁸⁸.

En tercer lugar, porque el CSD, además de configurar «un novedoso espacio político e institucional para el diálogo político y la cooperación regional en seguridad»⁸⁹ hace un guiño al más reticente de los países sudamericanos ante la iniciativa —Co-

lombia— al reconocer la importancia de las nuevas amenazas a la seguridad y al rechazar la existencia o la acción de grupos armados fuera de la ley⁹⁰.

Sin embargo, la dificultad en la construcción de consensos regionales en torno a los temas de defensa evidencia una vez más la complejidad del desafío de articular visiones políticas y estratégicas diferenciadas. Como señala un análisis reciente «en una región como la sudamericana, con un proceso de integración en su fase de inicio y con niveles incipientes de articulación jurídico-institucional, proponerse la construcción de consensos en temas de defensa puede ser una pretensión difícil de ser concretada»⁹¹.

Un balance preliminar del regionalismo posliberal en América Latina

Ambas iniciativas regionales —la Unasur y el ALBA— en la actual etapa de regionalismo posliberal se caracterizan por un recurrente nacionalismo y por la recuperación, explícita o implícita, de la soberanía nacional como principio rector de las relaciones internacionales. Esto se expresa muy claramente en la cautela con que se estructuran y construyen las diferentes instancias de integración regional que promueven y en la reiterada aspiración de imponer los intereses nacionales en los distintos esquemas que configuran la actual arquitectura regional.

No obstante, y más allá de las fracturas, de las divergencias y de los liderazgos en pugna que se reflejan en las propuestas del ALBA y de Unasur, es evidente que el regionalismo en América Latina esta atravesando una etapa de transición que, sin embargo, permite identificar algunas tendencias y rasgos comunes.

⁸⁵ Gilberto Rodrigues y Thiago Rodrigues: «A União das Nações Sul-Americanas (Unasul) e os novos temas da agenda regional de paz e segurança: papéis e mecanismos de participação da sociedade civil», trabajo presentado en el seminario «Multilateralismo, sociedad civil y prevención de conflictos», Buenos Aires, CRIES / CARI, 27 y 28 de julio de 2010.

⁸⁶ Andrés Serbin: *OEA y Unasur: Seguridad regional y sociedad civil en América Latina*, Documentos CRIES N° 14, CRIES, Buenos Aires, 2010, p. 37.

⁸⁷ José Antonio Sanahuja: «La construcción de una región: Sudamérica y el regionalismo posliberal», cit., p. 112.

⁸⁸ *Ibid.*, p. 114.

⁸⁹ Alcides Costa Vaz y Francine Jácome: «El Consejo de Defensa Sudamericano: Retos para la cooperación en seguridad y defensa en Sudamérica», *Policy Paper FES* N° 26, Programa de Cooperación en Seguridad Regional, FES, febrero de 2009, p. 5.

⁹⁰ Paradójicamente, en agosto de 2009, Colombia generó la primer crisis que tuvieron que enfrentar la Unasur y el CSD, ante el acuerdo establecido para instalar personal estadounidense en bases ubicadas en territorio colombiano.

⁹¹ Gilberto Rodrigues y Thiago Rodrigues: ob. cit.

En primer lugar, a diferencia de la década precedente, hay una marcada politización de la agenda regional y un desplazamiento de los temas comerciales y económicos, que expresa un «retorno de la política» en las relaciones exteriores y el desarrollo. En segundo lugar, este proceso no está dissociado de un marcado «retorno del Estado», tanto en las relaciones exteriores como en las políticas sociales y de desarrollo, con un rol protagónico de los gobiernos y un desplazamiento de actores no estatales, como el sector privado y la sociedad civil, en tanto el grueso de los acuerdos es de carácter intergubernamental incluyendo la creación de empresas interestatales en el marco regional. Este «retorno del Estado» viene asimismo asociado con visiones que retoman una mirada tradicional de la soberanía nacional. En tercer lugar, en relación con los dos cambios anteriores y, en particular, con la necesaria legitimación interna de los gobiernos electos democráticamente, con una agenda social impulsada desde arriba, se registra un «retorno a la agenda del desarrollo», en franco distanciamiento del Consenso de Washington. A estos tres «retornos» fundamentales hay que sumar la prioridad otorgada a una serie de temas nuevos en la agenda regional, algunos de los cuales ya hemos analizado. A este cuadro cabría agregar una creciente atención a la cooperación sur-sur, tanto como parte del andamiaje regional como, particularmente en los casos de Brasil y Venezuela, de una serie de iniciativas en el marco de los países del Sur Global en función de una estrategia de vinculación extra-regional y de proyección global⁹².

⁹² Es revelador al respecto, el listado de temas a abordar por los Estados Miembros de la CEALC en formación, sobre la base de la convergencia entre el Grupo Río y las Cumbres de América Latina y el Caribe (CALC), en la declaración final de la Cumbre de la Riviera Maya, México, el 23 de febrero de 2010, que incluye como temas prioritarios la cooperación entre los mecanismos regionales y sub regionales de integración; el tratamiento de asuntos económicos vinculados a la crisis financiera internacional y al comercio; los temas de energía, integración en infraestructura física (incluyendo el intercambio entre el proyecto Mesoamérica y el Consejo de Infraestructura y Planeamiento de Unasur, que incorpora la IIRSA), ciencia y tecnología, desarrollo social (programas sociales y erradicación del hambre y de la pobreza; seguridad alimentaria y nutricional; educación, salud y servicios públicos, y cultura), migración, desarrollo sostenible, cambio climático, desastres naturales, derechos humanos (que incluye en el punto 72 el compromiso con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y con los instrumentos jurídicos internacionales tanto de derechos humanos como de derecho internacional humanitario), asuntos de seguridad (que adicionalmente a los temas de desarme, confianza mutua, solución pacífica de los

En particular, tanto la crisis entre Colombia y Ecuador desatada en marzo de 2008 (y superada merced a la intervención del Grupo Río), como la posterior crisis de Pando en Bolivia (con la intervención de Unasur), y la crisis provocada por el acuerdo entre Colombia y EEUU para la instalación de bases militares en el territorio del primero (tratada en el marco de Unasur), evidencian que los temas de seguridad siguen constituyendo un componente fundamental de la agenda regional.

En este contexto es que hay que ubicar, en primer lugar, la importancia que vuelve a asumir el principio de soberanía nacional, al legitimar el rol del Estado como principal promotor de las iniciativas de integración, en el marco de acuerdos intergubernamentales que, sin embargo, no condicionan su autonomía o independencia, pero que claramente apuntan a la construcción de una comunidad política a nivel regional a través del diálogo político y de la concertación. La construcción de consensos como instrumento privilegiado para la toma de decisiones se convierte frecuentemente en un impedimento para avanzar, a través del diálogo y de la concertación, en la conformación de una arquitectura y de una normatividad regional de mayor desarrollo institucional. En segundo lugar, es necesario no perder de vista que la mayoría de los recientemente creados espacios y esquemas de integración inaugurados en América Latina se caracteriza por su carácter reactivo y/o defensivo en su exclusión de EEUU, en función del histórico fantasma de la amenaza de una influencia o una injerencia del hegemon hemisférico⁹³. De hecho, para bien o para mal, EEUU sigue constituyendo un referente fundamental en estos

conflictos, promoción de una zona de paz y lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, señala explícitamente en su punto 79 que «La paz en nuestra región está profundamente ligada al respeto a los principios de la libre determinación de los pueblos, la no intervención en los asuntos internos de los Estados, la solución pacífica de las controversias, la proscripción de la amenaza o del uso de la fuerza, la igualdad jurídica de los Estados y la cooperación internacional para el desarrollo», y como tema final destaca la cooperación Sur-Sur y la necesidad de impulsarla.

⁹³ Como señalan Cooper y Heine «anxiety about us coercive power –wether it is acting alone or through proxies – remain implanted in the collective mentality of the region». Andrew Cooper y Jorge Heine: «Introduction – The Effect of National and Global Forces on the Américas: Tsunami, Tornado or Just a Mild Breeze?» en Andrew Cooper y Jorge Heine (eds.): *Which Way Latin America? Hemispheric Politics Meets Globalization*, United Nations University, Tokio, 2009, p. 303.



procesos y sigue incidiendo sobre su configuración, así fuere en otro rol⁹⁴, dando continuidad y renovado vigor al principio de soberanía nacional. Y, en tercer lugar, que la recuperación de este principio no sólo se asocia con un renovado nacionalismo, sino también con una serie de características distintivas y particulares de una nueva etapa de los procesos de integración en América Latina.

Entre conclusiones y recomendaciones generales

En conclusión, dado el nivel de fragmentación de la región (reiteradamente señalado por algunos investigadores⁹⁵), y el resurgimiento de visiones nacionalistas que, con mayor o menor énfasis, revitalizan las concepciones tradicionales de la soberanía nacional en su versión westfaliana, así sea asociándola con la soberanía popular inherente a los sistemas democráticos, es difícil precisar, en esta «navegación en la niebla» como acertadamente describe esta nueva etapa un analista⁹⁶, recomendaciones específicas para profundizar en el proceso de integración regional, así sea a nivel general o a niveles sectoriales específicos.

En este marco, la actual etapa de la integración regional, con sus distintivas características estadocéntricas, intergubernamentales (y frecuentemente interpresidenciales) y con un marcado déficit democrático en términos de participación o empoderamiento de la ciudadanía, abre una serie de interrogantes sobre la efectiva posibilidad de impulsar mecanismos de integración que no se basen exclusivamente en la construcción de consensos políticos en espacios intergubernamentales

en temas y coyunturas específicas, sino en una institucionalidad más densa y estructurada y en una normatividad supranacional en función de una estrategia de más largo plazo, por más que esta normatividad pueda ser aceptada formalmente por las constituciones de algunos países de la región y por más que el derecho internacional y, en especial, los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, sean crecientemente reconocidos como un referente obligado en la articulación de las nuevas formas de soberanía nacional, particularmente en el marco de los sistemas democráticos vigentes.

Los principios de soberanía nacional, no intervención, auto-determinación y resolución pacífica de conflictos que han caracterizado y distinguido la cultura diplomática intergubernamental de la región han servido tanto para prevenir una intervención externa como para mantener la paz de la región. De hecho, en este sentido, la soberanía nacional (y el interés nacional) en el marco de la preservación de la estabilidad y de la paz de la misma, han servido para construir consensos y para desarrollar un definido legado de derecho internacional que contribuyen tanto a prevenir la intervención externa como a evitar la guerra y a mantener la paz de la región. Sin embargo, a la vez, en el marco del *regionalismo anárquico* que Hirst⁹⁷ le atribuye al proceso de integración en América Latina, ha impedido la construcción y la aceptación de normas e instituciones supranacionales que permitan avanzar en el proceso de integración y gobernanza regional a través de compromisos que impliquen una cesión de algunos aspectos de la soberanía nacional en aras de la conformación de una institucionalidad regional

⁹⁴ Ver Andrés Serbin: «Obama y América Latina y el Caribe: a más de un año después» en *Pensamiento Propio* N° 31, 1-7/2010.

⁹⁵ Ver Francisco Rojas Aravena y Luis Guillermo Solís (coord.): *La integración latinoamericana. Visiones regionales y subregionales*, Juricentro / Obreal / Flacso, San José de Costa Rica, 2006; Ricardo Lagos (comp.): *América Latina: ¿integración o fragmentación?*, Edhasa, Buenos Aires, 2008; Francisco Rojas Aravena: *Integración en América Latina: acciones y omisiones, conflicto y cooperación. IV Informe del Secretario General de Flacso*, Flacso, San José de Costa Rica, 2009.

⁹⁶ Laurence Whitehead: «Navigating in a Fog: Metanarratives in the Americas Today» en Andrew Cooper y Jorge Heine (eds.): ob. cit., pp. 27-49.

⁹⁷ La caracterización de *regionalismo anárquico* que le atribuye Hirst incluye el rechazo a la idea de gobierno y, consecuentemente, de una gobernabilidad efectiva; el rechazo a la construcción de instituciones efectivas, sólidas y sostenibles; el énfasis en la libertad que repudia la intervención externa, aduciendo razones históricas, en un mundo complejo e interdependiente; el desarrollo espontáneo y poco planificado a través de medidas y políticas *ad hoc*; la promoción de la no violencia y la paz, y el rechazo a la posibilidad de desarrollar liderazgos regionales efectivos, sean estos los que marcan la actual competencia entre Brasil y la Venezuela Bolivariana, o la rivalidad entre EEUU y Brasil, ambas definidas por una especie de empate técnico en la región, sin mencionar la ambigüedad histórica de México frente a la misma, en Mónica Hirst: «América Latina: méritos del regionalismo anárquico» en *Clarín* (Buenos Aires), 10/5/2009, <<http://clarin.com/diario/2009/10/05/opinion/0-02012303.htm>>.



más avanzada. En este sentido, en la práctica, la soberanía nacional sigue constituyendo una limitación importante para la profundización de los procesos de integración regional.

Las nuevas corrientes del regionalismo posliberal, con su retorno al Estado, a la soberanía nacional y a la política, han reforzado los componentes nacionalistas –en ambas vertientes del regionalismo actualmente en vigencia, aunque con matices y énfasis diferenciados–, sin que, por ahora, se haya desatado un conflicto bélico entre las naciones de la región, es decir que han logrado preservar consecuentemente la paz en el marco de una agenda regional fuertemente politizada. Sin embargo, los nuevos desafíos que presentan a la región tanto la globalización y la interdependencia económica como los nuevos temas de una agenda regional basada en la cooperación sur-sur, y en la articulación de ámbitos y entramados políticos de concertación, probablemente obligue a repensar los alcances del concepto de soberanía nacional en el contexto latinoamericano y caribeño y, eventualmente, a honrar en la práctica, lo que oficialmente asume la retórica de constituciones, acuerdos y tratados vigentes⁹⁸.

Si la presencia hegemónica de EEUU ha decrecido y los márgenes de autonomía de los países de la región –de acuerdo con su ubicación geográfica y a su vinculación económica con la economía estadounidense– se han incrementado, en función, entre otros elementos, de la promoción de un mundo multipolar –en lo que coinciden, desde perspectivas diferentes, tanto el proyecto bolivariano como la política exterior de Brasil–, se abren numerosos interrogantes sobre los límites y alcances (y la utilidad en su formulación tradicional) del concepto soberanía nacional, particularmente frente a la necesidad de abordar colectivamente y con cierto éxito no sólo los temas de seguridad y

⁹⁸ Por otra parte, es de señalar que la mayoría de las cumbres, foros y organizaciones multilaterales producen un ingente volumen de acuerdos y decisiones, cuyo seguimiento e implementación sólo se cumple en una limitada proporción. Las iniciativas *ad hoc*, a su vez, si bien en muchos casos logran alcanzar sus propósitos inmediatos, no se articulan con una visión y una estrategia a largo plazo en función de los intereses del conjunto de la región o del grupo de Estados miembros respectivos.

paz regional, sino todo una amplia gama de bienes públicos regionales que demandan políticas transnacionales y una eficiente estructura institucional y normativa de carácter regional. En este marco, más allá de los temas ya presentes en la agenda regional actual –cooperación energética, finanzas, infraestructura y agenda social–, crecientemente se van ubicando en un primer plano (y con urgencia de respuestas) una serie de temas nuevos de carácter transnacional.

En primer lugar, formas de concertación y cooperación regionales para la defensa de los recursos naturales en los que es rica la región y que han contribuido, en gran medida, a su crecimiento económico en los últimos años, en tanto estos se verán crecientemente afectados por el cambio climático, el incremento de los desastres naturales, la desertificación, y la voracidad por el control y la explotación de las fuentes de agua y de los recursos naturales en general. En segundo lugar, la necesidad de profundizar en la cooperación sur-sur para el desarrollo de una agenda regional propia frente a problemas compartidos que, crecientemente, trascienden las fronteras nacionales. Estos y otros temas similares en muchos casos remiten no sólo a los bienes públicos regionales, sino también a los bienes públicos globales y se verán afectados por avances en el derecho internacional y en las normativas internacionales existentes. En tercer lugar, una serie de temas referidos a la globalización de los derechos humanos y a la ampliación de las responsabilidades del Estado tanto ante su población como ante la comunidad internacional, claramente ilustrados por la discusión de normas como «la responsabilidad de proteger» en el seno de la ONU y su consagración en algunas organizaciones regionales como en el caso de la Unión Africana⁹⁹.

En este marco, muchos de los nuevos temas a abordar por la región, escapan a una agenda estrictamente interna y se vinculan y conectan con dinámicas regionales y globales. Consecuentemente, así sea en función de dinámicas y caracte-

⁹⁹ Ver al respecto Ricardo Arredondo: «La responsabilidad de proteger: una visión desde el Sur» en *Agenda Internacional* N° 19, 2009, pp. 24-39, y «La responsabilidad de proteger: de la noción a la acción» en *Pensamiento Propio* N° 29, 1-6/2009, pp. 185-208.

rísticas propias, las lecciones aprendidas en torno a la preservación de la paz de la región deberían ser aplicadas y profundizadas en la construcción de respuestas colectivas frente a nuevos retos, tanto estrictamente regionales como de carácter global, que en años venideros afectarán a América Latina y el Caribe. En esta perspectiva, las respuestas y acuerdos *ad hoc* y típicamente reactivos (cuando no meramente retóricos) de la región¹⁰⁰ no serán suficientes y demandarán de estrategias colectivas de largo plazo y de la construcción de normativas e instituciones con capacidad de impulsar políticas regionales de preservación y defensa de los bienes públicos regionales y de proporcionar a sus respectivas poblaciones el Estado de Bienestar y una calidad de vida diferente.

La soberanía nacional, entendida en su concepción westfaliana, ya ha comenzado a sufrir revisiones y erosiones a partir de la aplicación universal de los derechos humanos y del desarrollo reciente del derecho internacional, particularmente en el ámbito interno de los Estados. Es altamente probable que los nuevos desafíos apuntados también presionen para una revisión de la dimensión externa de este concepto, si se quiere construir una nueva arquitectura regional que preserve los logros alcanzados pero que a la vez pueda enfrentar estos nuevos desafíos. En este marco, las lecciones aprendidas en torno a la necesidad de reafirmar y preservar los derechos humanos pueden ser de gran utilidad en la experiencia regional, particularmente si se toma en cuenta la participación efectiva de la ciudadanía en los procesos regionales. Esta afirmación no necesariamente significa que América Latina debe seguir imitando los caminos de otras experiencias de integración regional y deba aceptar al pie de la letra las fórmulas y recetas aplicadas en otros contextos, sino que debe hacer una profunda revisión de su propio legado, de sus objetivos históricos y de su capacidad de adaptación a las nuevas condiciones regionales y globales. En este

contexto, la gran interrogante es si el regionalismo anárquico antes mencionado y la preservación de la soberanía nacional son instrumentos conceptuales y políticos útiles para la nueva etapa que enfrenta la región en el ámbito internacional, para la construcción de un regionalismo de características propias y distintivas, sobre la base de la reconciliación de los intereses nacionales y de los intereses regionales.



La baja institucionalización de los acuerdos avanzados; la marcada politización de la agenda regional y la necesidad de construir consensos en un contexto marcado por la fragmentación y por las aspiraciones de liderazgos divergentes y por la participación de gobiernos poco dispuestos a sacrificar aspectos de su soberanía o de su interés nacional, eventualmente disociados de una aspiración a consolidar y reafirmar el proceso de integración regional en distintas dimensiones; los limitados logros y avances en la concertación sectorial en torno a temas puntuales pero particularmente relevantes de la agenda regional, con la participación de algunos gobiernos y con la reticencia de otros, como hemos analizado en las páginas anteriores, y la ausencia de un efectivo compromiso de anclar estos procesos en una participación activa de la ciudadanía en su formulación, implementación, seguimiento y evaluación, se erigen, en este sentido, en obstáculos formidables para avanzar en la conformación de un espacio regional –ya sea sudamericano o latinoamericano y caribeño– de alta densidad y efectividad institucional, que supere las limitaciones impuestas por concepciones y visiones profundamente arraigadas de la soberanía nacional en sus vertientes más tradicionales, y que logre impulsar muchos de los objetivos planteados en la multitud de foros, cumbres y organismos multilaterales conformados a nivel subregional y regional en los últimos años, en un marco que contribuya al fortalecimiento de la democracia y de los derechos inherentes a la ciudadanía de los países de América Latina y el Caribe.

¹⁰⁰ Ver Andrés Serbin: «¿Un boom del multilateralismo latinoamericano? Factores condicionantes y rasgos distintivos» en Laneydi Martínez, Haroldo Ramazzini y Marina Vásquez (eds.): *Anuario de la integración de América Latina y el Gran Caribe*, CRIES, Buenos Aires, 2010.



Andrés Serbin es Presidente Ejecutivo de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), Presidente de la International Coalition for the Responsibility to Protect (ICRtoP) y miembro de la directiva del Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict (GPPAC).

Buenos Aires, agosto de 2010
Nueva Sociedad
Defensa 1111, 1ºA
Buenos Aires, Argentina
<nuso@nuso.org>

 **NUEVA
SOCIEDAD** es un proyecto de  **FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**