

Un nuevo regionalismo sudamericano

Presentación del dossier

Adrián Bonilla

Director de FLACSO-Ecuador

Guillaume Long

Profesor investigador de FLACSO-Ecuador

El intento actual de América del Sur de conformar un bloque regional que abarque a todos los países sudamericanos –y solamente a estos países– es una importante evolución en la errática historia de la integración en este subcontinente. El surgimiento y la creciente relevancia de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) responden, fundamentalmente, a tres factores primordiales.

El primero es el paulatino agotamiento de la efectividad y del consenso en torno al sistema interamericano actual. Si bien es verdad que hace décadas que se habla de la crisis del consenso interamericano, en particular en América del Sur, los últimos años han sido particularmente desgastantes. La Organización de Estados Americanos (OEA) se ha convertido en la gran víctima de este creciente hastío sudamericano respecto de las estructuras establecidas a partir de 1948.

En realidad, la crisis del multilateralismo no está solamente restringida al hemisferio occidental y a América del Sur, tratándose más bien de un fenómeno global. Probablemente, el evento que mejor ilustra esta situación política fue la manera como los Estados Unidos reaccionaron frente a los atentados de 2001 en Nueva York. No obstante, esta crisis ha sido particularmente notoria en nuestra región, donde todas sus organizaciones multilaterales han sido cuestionadas o se han visto rebasadas, en algún momento, por acontecimientos que no han podido procesar. El caso de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), por ejemplo, es dramático. Desde hace casi dos décadas, no ha podido dar cuenta de ninguno de los eventos políticos relevantes en la región: el conflicto Ecuador-Perú, en su momento; la polarización venezolana; el violento conflicto colombiano; la inestabilidad política de Ecuador y Bolivia; el autoritarismo de Fujimori en Perú; y las tensiones fronterizas de Colombia con sus vecinos.

Parecería que no se trata exclusivamente de un problema de capacidad política, pues las organizaciones multilaterales estuvieron históricamente vinculadas a una idea de integración entendida en términos liberales y regida por prioridades comerciales. La adscripción de los países latinoamericanos a las dinámicas de la globalización, por una parte, y los pobres resultados del modelo de desarrollo neoliberal, erosionaron también los escenarios multilaterales. El tema, en términos de la literatura clásica y convencional sobre integración, es que ni las sociedades latinoamericanas ni sus organismos internacionales pudieron construir mecanismos eficientes –más allá de los bilaterales– para procesar temas transnacionales¹.

En este contexto es importante señalar que los gobiernos de América del Sur recibieron, con creciente beneplácito, la llegada de nuevos actores extra regionales. La aparición de inversiones,

1 Ernst Haas (1958) plantea que la integración supone la transferencia de lealtades, expectativas y actividades a una institucionalidad supranacional que tiene jurisdicción superior a la de los estados. En América del Sur, ninguna de las organizaciones existentes habría cumplido este requisito.

préstamos y mercados chinos jugó un rol muy importante. En menor medida, flujos crecientes con otros socios del BRIC (Brasil, Rusia, India y China) y con potencias emergentes del Sur global, lograron alivianar la exclusiva bilateralidad de las relaciones con los Estados Unidos, sin que por ello el vecino del norte dejara de ser un actor principal e incluso el actor de mayor peso a nivel hemisférico.

Amén de este proceso, no podemos olvidar que la alineación política y económica de varios países de América del Sur con los Estados Unidos siempre resultó ser parcial e incompleta. La votación de los países sudamericanos en el seno de la OEA, por ejemplo, ha sido notablemente diferente de la votación de los países de América Central y del Caribe. En parte, esta mayor distancia se debe a que América del Sur abarca a países que, en promedio, gozan de mayor tamaño, población y producto interno bruto (PIB), es decir, países más ‘fuertes’ que sus pares caribeños y centroamericanos. Esto si nos circunscribimos a las definiciones más exógenas de lo que significa la fortaleza/debilidad de los países/estados². Varios países sudamericanos transitaron, asimismo, por procesos de fortalecimiento del estado durante el siglo XX, por reformas estructurales más o menos importantes y por procesos desarrollistas y nacionalistas parcialmente modernizantes; lo que resultó, para algunos países, en el fortalecimiento de una élite con ojos puestos en procesos de acumulación de capital y de legitimidad política más endógenos. En Centroamérica, los procesos reformistas, militares o civiles, tuvieron, en general, menos éxito, en parte por la protección brindada por los Estados Unidos a las élites agro-exportadoras del istmo.

Los países de América del Sur han gozado, entonces, de mayor independencia y han estado menos sujetos –aunque ciertamente no inmunes– a la influencia política y militar de los Estados Unidos, que sus pares caribeños y centroamericanos. Sintomáticamente, ningún país sudamericano ha sido intervenido militarmente por los Estados Unidos, contrariamente a una Centroamérica frecuentemente invadida por infantes de marina norteamericanos. Desde la perspectiva de algunos de los países sudamericanos más grandes, era lógico que, terminada la Guerra Fría y agotado el *leitmotiv* del sistema interamericano que conocemos, llegaría inevitablemente un momento de búsqueda de mayor autodeterminación, lo que Burges (2005) llama, en el caso brasileño, una política exterior con *autoestima*. Este afianzamiento tendría, a su vez, un impacto significativo sobre el proyecto de integración vislumbrado.

Un segundo factor importante para el surgimiento de la Unasur ha sido el fuerte debilitamiento de los ejes tradicionales de integración regional de América del Sur. La CAN se ha visto profundamente dividida en razón de las diferentes visiones políticas y de desarrollo que albergan los distintos gobiernos de la región. La firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) entre Colombia y Estados Unidos provocó la dimisión de una Venezuela poco comprometida, desde hace varios años, con la propuesta de la CAN y cada vez más interesada en una plataforma regional distinta: a nivel comercial, la que crea el Mercosur y a nivel político-ideológico la de la Alianza Bolivariana para las Américas (Alba). Visiones encontradas sobre el ‘libre comercio’ han continuado socavando a la CAN, en el contexto de negociaciones comerciales con la Unión Europea. Malas relaciones entre los cuatro socios restantes (entre Ecuador y Colombia por una

2 La ecuación para medir la fortaleza/debilidad exógena de los estados suele basarse en el tamaño geográfico, la población, el PIB y el tamaño de las fuerzas armadas de los países (Buzan, 1991: 66; Job 1992: 22). La ecuación para medir la fortaleza/debilidad endógena suele ser la capacidad institucional, la de captación de la lealtad de la mayoría de la población para el ejercicio monopólico de la fuerza a nivel doméstico y otras consideraciones vinculadas a la presencia y fortaleza de un contrato social (Migdal, 1988: xiii; Buzan, 1991: 69-82, 99-102; Job, 1992: 20; Holsti, 1996: 82-83).

parte, y entre Bolivia y Perú, por otra) acabaron por cuestionar seriamente la viabilidad y supervivencia de la CAN como eje de integración.

El otro gran eje de integración regional, el Mercosur, también ha enfrentado su propia crisis. El vaivén de las crisis económicas (en particular las consecuencias de la crisis asiática de 1997-1999 y la recesión provocada por la crisis de las empresas de alta tecnología de 2000-2001) socavó los cimientos de la organización y la debacle económica argentina de 2001 acrecentó su debilidad estructural, en particular en el contexto de las grandes asimetrías que existen entre los cuatro miembros fundadores del Mercosur. Aunque menos dramática que la crisis de la CAN, la del Mercosur corresponde a un cambio importante en la visión brasileña en cuanto al regionalismo sudamericano. El gobierno del presidente Luiz Inácio Lula da Silva ha preferido extender el marco de acción regional de Brasil más allá del contexto cisplatino y del Cono Sur, para apuntar a la ampliación del Mercosur (por ejemplo, mediante la inclusión de Venezuela), pero sobre todo a través de la creación de la Unasur, como expresión del poder de Brasil a nivel regional y como testimonio de su creciente proyección a nivel global. Brasil, al incrementar su poder relativo a escala mundial, empieza a dar menos cabida al viejo multilateralismo y tiende, cada vez más, a rehusar las ataduras regionales que pudieran poner freno o condicionamientos a su creciente protagonismo regional y extra regional, o impedir la negociación de acuerdos comerciales de forma bilateral, en el específico caso del Mercosur.

Más allá de la crisis del multilateralismo, también se debe señalar que las reformas neoliberales vigentes en América Latina desde la década de los años noventa hacían muy difícil la aplicación de un regionalismo sudamericano basado en el comercio regional; pues dichas reformas priorizaba, en las políticas exteriores de los países, la necesidad de encontrar ventajas en sus relaciones con los Estados Unidos por encima de cualquier otra consideración (Amoroso, 2009: 5). La globalización comercial y productiva supuso un escenario disfuncional para las complementariedades de los países sudamericanos, dado que economías primarias, con exportaciones dependientes de industrias extractivas o de la agricultura, competían entre sí y no tenían ningún incentivo para su articulación, fenómeno particularmente bien ilustrado en la Región Andina.

Con estos antecedentes, lo que se observa en América del Sur es la búsqueda de distintas alternativas regionales multilaterales, que se expresan en la necesidad de acabar con la institucionalidad previa, como lo han puesto de manifiesto algunos países. Así, por ejemplo, la política de Venezuela hacia la CAN o la exploración de alternativas nuevas que buscan construir foros de articulación política; este es el caso de la Unasur y la Alba.

Esta última, a pesar de que se ve a sí misma como un escenario de integración, en los hechos, resulta ser una coalición política que agrupa gobiernos, afines ideológicamente, en un bloque que ha resultado muy eficaz cuando actúa conjuntamente en organismos multilaterales. La Unasur, por otro lado, parte de una perspectiva geográfica y regional, planteando la posibilidad de vinculación política sobre temas comunes de gobiernos de distintos signos ideológicos. La Unasur encarna así, la búsqueda de un nuevo regionalismo que se diferencia de aquellos que se intentaron a partir de la década de los setenta, en tanto no se plantea como cimiento un modelo económico o un conjunto de metas u objetivos regidos por temas comerciales. El nuevo regionalismo sudamericano parecería entender al comercio como un instrumento de integración política, y no como el objetivo final de la misma³.

3 Ver los documentos constitutivos de la Unasur.

Un tercer factor para el surgimiento de la Unasur, y de manera más general, para el cambio en las visiones integracionistas de América del Sur, ha sido el retorno del estado; incluso si reconocemos las grandes variaciones que existen en cuanto a la intensidad de este retorno entre cada uno de los países del subcontinente. El fracaso de la propuesta de acumulación del ciclo neoliberal y el deterioro social que conllevó en muchos países de la región implicó un importante giro político en la primera década del nuevo siglo, con la llegada de varios gobiernos ubicados a la izquierda del espectro político doméstico. A este fenómeno, se sumaron, además, algunos factores económicos, como por ejemplo la paulatina mejoría en los términos de intercambio para los productores de materias primas sudamericanos. Esto auguró, como suele ocurrir, un nuevo ciclo de afianzamiento estatal, de proteccionismo selectivo y, como regla general, un mayor nacionalismo económico.

Este importante reacomodo, aún en pugna, de las preferencias estatales sudamericanas hacia una nueva integración, representa entonces un momento de vacío o transición hegemónica. Significa, por lo tanto, un proceso de disputa y de re-politización, que eventualmente sostendrá un proceso de reinstitucionalización regional. Para que nuevos acuerdos, pactos e instituciones vean la luz del día, lo político (en particular la voluntad política) juega un papel fundamental. En el contexto sudamericano, este proceso de cambio en las reglas del juego, tanto a nivel doméstico (en varios casos) como a nivel internacional, ha significado un cierto protagonismo presidencial, lo que, en el ámbito de las relaciones regionales, ha conllevado un paulatino retorno de la diplomacia presidencialista.

No podríamos hablar de la Unasur sin tomar en cuenta las motivaciones y preferencias de su miembro de mayor peso. Brasil, potencia emergente del BRIC, del G20 y aspirante a membresía permanente en el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), busca proyectar su creciente poder e importancia en el ámbito sudamericano. Uno de los problemas que ha enfrentado Brasil para lograr sus propósitos ha sido la histórica división entre los subsistemas orientales y occidentales del espacio sudamericano; ostracismo que ha facilitado la penetración de potencias extra regionales en la región. Brasil, por lo tanto, plantea el retorno de lo sudamericano como una sola región.

La pregunta para muchos académicos, a la que aluden incluso algunos autores de este dossier, es si esta naciente reconfiguración, en materia de integración regional, en América del Sur significa un paso hacia la conformación o consolidación de un “complejo de seguridad regional”. Para Buzan, se puede hablar de un complejo de seguridad regional solamente si los estados se amenazan mutuamente o se acercan de forma amistosa los unos a los otros (1991: 195 ss.). Al contrario, si los estados se preocupan exclusivamente por “perspectivas de seguridad dirigidas hacia lo doméstico”, no se puede hablar de la existencia de un complejo de seguridad regional. Buzan, sin embargo, habla de la presencia de un complejo de seguridad sudamericano, aunque se rehúsa a hacerlo en el contexto de América Central.

En parte, la diferencia hecha por Buzan en su caracterización de las dos regiones se explica debido a la presencia o no de *overlay*, una forma de ‘superposición’ o ‘yuxtaposición’ que ocurre “cuando la presencia directa de potencias externas en una región es lo suficientemente fuerte que sofoca la operación normal de las dinámicas de seguridad entre los estados de una misma región” (1991: 197-198)⁴. Para Buzan, no se puede hablar de un complejo de seguridad centro-

4 Esta y otras citas son traducción del autor.

americano ya que el *overlay* ejercido por los Estados Unidos ha sido demasiado fuerte para permitir el desarrollo normal de relaciones de seguridad no mediadas entre los países de la región⁵.

Por otro lado, el surgimiento de un complejo de seguridad sudamericano se ha visto debilitado por la fragilidad de los lazos existentes entre los subsistemas orientales y occidentales de América del Sur. Esto se debe, en parte, a importantes obstáculos geográficos como los Andes y la cuenca amazónica, y por ende a la ausencia de rutas para la guerra, la comunicación y el comercio. En el siglo XX, algunos vínculos fueron establecidos mediante un eje de interconectividad andino-cisplatino marcado por el conflicto (por ejemplo entre Bolivia y Paraguay (1932-1935)) y por un incremento del comercio. Sin embargo, América del Sur siguió caracterizándose por una notoria falta de capacidad integracionista, sobre todo entre las riberas de los dos grandes océanos, por lo que fue mucho más fácil que Estados Unidos ejerza liderazgo, en particular a través del establecimiento de un sistema interamericano controlado desde Washington. En la costa atlántica, potencias medianas como Brasil y Argentina lograron que ciertos estados vecinos se vuelvan satélites. Domínguez sin duda acierta cuando afirma que Paraguay “ha respondido históricamente al centro de su subsistema (Argentina [y hoy Brasil]) más que al centro internacional”, europeo o norteamericano (Domínguez, 1971: 201). Pero, con la notable excepción de Paraguay y Uruguay, en cierta medida y en determinadas coyunturas, Bolivia, la mayoría de los países sudamericanos siguieron fundamentalmente incluidos en la esfera política-económica de potencias extra regionales.

Es en este contexto histórico que el retorno actual del ámbito sudamericano, como espacio privilegiado de ejercicio de las relaciones internacionales para muchos países de la región, resulta ser tan llamativo. Este fortalecimiento de América del Sur como lugar de acercamiento y de disputa política sugiere, sin duda, un avance significativo del incipiente complejo de seguridad regional del cual habla Buzan. La intensa diplomacia presidencialista, la cercanía entre muchos líderes de la región (por ejemplo, entre los mandatarios de los tres países del Alba); el surgimiento de problemas de seguridad previamente inexistentes o transfigurados (por ejemplo, el desencuentro entre Ecuador y Colombia, y entre Colombia y Venezuela, fruto de la incompatibilidad entre la tesis de la regionalización y la tesis de la resolución interna del conflicto colombiano); y los nuevos desencuentros bilaterales (entre Argentina y Uruguay o entre Perú y Chile), se suman a viejas rencillas que no salían a flote desde hace muchos años.

Los textos presentados en este número de Íconos son heterogéneos, dado que el tema del nuevo regionalismo en América del Sur todavía no se consolida teóricamente ni como campo específico de investigación empírica. Son artículos que adquieren sentido en tanto su articulación proyecta, al tiempo que ayuda a la construcción de una imagen del regionalismo y la integración. Varios de ellos tratan sobre temas multilaterales, pero algunos se refieren en concreto a relaciones bilaterales que tienen trascendencia regional o que ilustran el escenario contemporáneo sudamericano más allá del escenario político doméstico de los países estudiados.

El texto de Alberto Chaves analiza el caso de la Unasur y su constitución alrededor de temas políticos, energéticos y de infraestructura. La imagen que dibuja habla de un fenómeno de inte-

5 También es cierto que los últimos años han visto el surgimiento de gobiernos más autónomos en América Central y del Caribe respecto de Washington, y cada vez más dispuestos a apostarle a la creciente multipolaridad global. Una mayor cercanía con China y un alejamiento de Taiwán (Costa Rica); el paulatino acercamiento con Brasil, por ejemplo en el sector de los biocombustibles (El Salvador); la compra de armamento a nuevos proveedores (Honduras, antes del golpe de estado); la pertenencia a la Alba (Nicaragua, Dominica, San Vicente y las Granadinas, y Honduras antes del golpe de estado) y a Petrocaribe (Guatemala, República Dominicana y una importante cantidad de países de Caricom), entre otros ejemplos que podemos citar, demuestran que el creciente proceso de cuestionamiento de las reglas de juego del sistema interamericano no es un fenómeno exclusivamente limitado a los países sudamericanos.

gración regional o liberal. Augusto Wagner Menezes trabaja el mismo tema, pero desde la perspectiva de las posibilidades de construir un régimen multilateral de seguridad a través de la Unasur. El artículo reflexiona sobre el cambio en los patrones de construcción de amistad/enemistad en América del Sur y explora las posibilidades de cooperación en estos temas.

Adriana Suzart de Pádua y Suzeley Kalil Mathias, estudian la propuesta de defensa común levantada por Venezuela para la región. Se trata de un análisis a propósito de la idea de generar una fuerza militar sudamericana autónoma a la de los Estados Unidos. Las autoras reflexionan sobre la difícil concreción de esa imagen dadas las distintas expectativas de los países de la región.

El tema del impacto de la integración de los mercados comunes sobre estructuras agrarias es presentado por Agostina Constantino y Francisco Cantamutto, quienes estudian los efectos del Mercosur sobre el sector rural de sus países miembros. Es un artículo que vincula una entrada sociológica a los temas clásicos de las políticas internacionales.

Los temas bilaterales, con implicaciones que van más allá de las fronteras de los países involucrados, son tratados en el texto de Mariano Roark y Antonela Giglio, en su análisis del comercio y de las finanzas entre Argentina y Venezuela, así como en el artículo de Lester Cabrera que reivindica la contemporaneidad de la cuestionada disciplina de la 'geopolítica' a través de un análisis de los discursos de seguridad de Chile y Perú. Ambos artículos aluden a los escenarios político-regionales que permiten complementariedades económicas, como en el caso de argentino-venezolano, o distancias militares, a pesar del flujo de relaciones comerciales, como ocurriría entre Chile y Perú.

Todos estos casos de interacción sudamericana parecen sugerir una mayor dinámica entre los países de la región, lo que aleja gradualmente a América del Sur del *statu quo* de las últimas décadas, bien sea por las demostraciones de amistad como de franca hostilidad en los países que la conforman. Este proceso conlleva el retorno de la *política* como elemento fundamental de las relaciones internacionales del subcontinente y la disminución de la mediación de los Estados Unidos (o de las instituciones interamericanas con sede en Washington) en los procesos de relacionamiento de los estados sudamericanos. El complejo de seguridad regional, así como las posibilidades de integración energética, política y en infraestructura, no se han debilitado; por el contrario, mantienen sus horizontes intactos.

Bibliografía

- Amoroso, João Carlos (2009). "La creación y la evolución de Unasur, ponencia presentada al Congreso de LASA. Río de Janeiro.
- Burges, Sean (2005). "Auto-Estima in Brazil: The Logic of Lula's South-South Foreign Policy", *International Journal*, Vol. 60, No. 4, pp. 1133-1151.
- Buzan, Barry (1991). *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post Cold War Era*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Domínguez, Jorge (1971). "Mice That Do Not Roar: Some Aspects of International Politics in the World's Peripheries", *International Organization*, Vol. 25, No. 2, pp. 175-208.
- Haas, Ernst (1958) *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces (1950-1957)*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Job, Brian (1992). "The Insecurity Dilemma: National, Regime and State Securities in the Third World". En *The Insecurity Dilemma: National Security of Third World States*, Brian Job, editor. Colorado: Lynne Rienner.
- Migdal, Joel (1988). *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*. Nueva Jersey: Princeton University Press.