

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA

Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

Revisión de Literatura
Integración regional en América Latina y América del Sur

Alumna: Melanie Judith Steinberg

Profesor: Jorge Battaglino

Firma del profesor:

Junio 2016

Abstract

Si en la década del 90' se hablaba de integración regional liberal y de tipo comercial, en el decenio del 2000 se empezó a hablar de integración regional postliberal y de carácter política. En este trabajo se realiza una revisión de literatura que busca relevar el análisis académico actual sobre la integración regional en América Latina. Específicamente estudia si hay o no un nuevo proceso de integración regional y de qué tipo resulta ser este. En segundo lugar se evalúa la integración sub-regional en América del Sur.

Palabras clave: Integración regional, Integración sub-regional, América Latina, América del Sur.

Índice

Tabla de contenidos

Introducción - Integración regional en América Latina: ¿Importancia a nivel continental o para América del Sur?	1
Sección 1 - Debates sobre la institucionalidad regional	3
Sección 2 - El regionalismo en clave post-liberal.....	8
Sección 3 - El alcance del regionalismo: América Latina o Sudamérica.....	13
Conclusiones.....	18
Referencias.....	20

Introducción - Integración regional en América Latina: ¿Importancia a nivel continental o para América del Sur?

Esta revisión de literatura analiza el regionalismo en América Latina desde los siguientes puntos de vista; los debates en torno a la institucionalidad regional; la idea de un nuevo regionalismo a partir del decenio del 2000, el regionalismo en clave post-liberal; el alcance del regionalismo, analizando si este se da a nivel Latinoamérica o América del Sur. Luego se desarrollan las conclusiones.

En el mundo multipolar actual, es evidente la importancia creciente de las regiones. En América Latina se observa una proliferación de organizaciones regionales y subregionales parcialmente superpuestas. Frente a este escenario diversos autores manifiestan que dicha proliferación resulta positiva, porque puede facilitar la cooperación, reduciendo los actores con poder de veto, o manifiestan que esto es negativo, dado que lleva a un regionalismo segmentado que culminaría con una desintegración hemisférica. Por otro lado, los académicos hacen referencia a un nuevo regionalismo, surgido en el decenio de 2000, sobre lo que tampoco existe acuerdo. Es decir, que se presenta un debate en la academia respecto de la importancia y efectos de este proceso y no existe un consenso sobre qué tipo de regionalismo predomina hoy en día en América Latina.

Desde las perspectivas convencionales, el regionalismo en América Latina está vinculado al comercio. La nueva literatura pone el foco en los sistemas de integración. Desde esta perspectiva pasa a tener peso la asociación ideológica, pudiéndose comprender la fundación de ALBA como así también la capacidad de interacción, dando lugar a organizaciones como UNASUR.

Resulta importante realizar una revisión de literatura sobre esta cuestión dado que es un tema al mismo tiempo nuevo y viejo. En este caso, el enfoque está puesto sobre lo reciente y la proliferación de estudios sobre integración regional que se dieron a partir del 11 de Septiembre. No es casualidad el amontonamiento de escritos debatiendo la temática y si hay o no integración regional y de qué tipo. La revisión de literatura permite revelar lo estudiado sobre una temática, permitiendo relevar y distinguir qué se investigó, qué falta, si es necesario

modificar o agregar un enfoque y conocer las dificultades que se hallaron en el proceso para una futura investigación.

En el ámbito académico, la revisión de literatura, aporta al conocimiento de la problemática, permite planificar investigaciones sobre una base de información, determina el marco teórico y genera la posibilidad de realizar predicciones. A su vez, es una vía para difundir la temática en el medio académico.

Como un aporte generalmente no considerado, resulta de suma importancia como insumo para la política. Actualmente existe un “divorcio” entre los políticos y los académicos, donde los primeros (por cuestiones de tiempo, extensión, intención) no consultan a los segundos al momento de tomar decisiones que podrían ser mejor tomadas con mayor información. La revisión de literatura, dada su brevedad, resulta un insumo sumamente útil para la política, que podría enriquecerse del mismo.

Sección 1 - Debates sobre la institucionalidad regional

El fin de la Guerra Fría dio lugar a un reavivamiento del regionalismo en América Latina. Un nuevo punto de inflexión se dio con los ataques del 11 de Septiembre de 2001 y la guerra contra el terrorismo iniciada por Estados Unidos.

Krasner (1983) define Régimen como “conjuntos de principios implícitos o explícitos, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones en torno al cual las expectativas de los actores convergen en determinada área de las Relaciones Internacionales” (p. 2).

Detlef Nolte (2013), especifica que las Organizaciones Regionales delimitan la Región como un subsistema dentro del Sistema Internacional y sirven para estructurar las relaciones entre los Estados dentro de la Región. Las regiones, en general, cuentan con más de una Organización Regional. Estas organizaciones suelen ser complementarias y diferenciadas en funciones, pero también pueden superponerse en mandato, composición y funciones.

En la región se pueden observar distintas organizaciones y acuerdos regionales que conviven con distinto grado de armonía. A partir del decenio del 2000, la proliferación de organizaciones regionales se observa a nivel sub-regional. Hay una convergencia entre autores referidos a la temática, donde debaten el grado de institucionalidad que tienen las instituciones regionales en América Latina y las consecuencias de ello.

Barry S. Levitt (2006) analiza si la OEA y sus mecanismos actúan como defensores de la democracia ante las crisis democráticas que se fueron dando en la región. Para realizar este estudio, analiza el lenguaje utilizado en la elaboración de los mecanismos institucionales existentes y observa fuertes inconsistencias en el mismo. Apunta hacia una tensión en el lenguaje y las definiciones en el sistema de reglas que al ser ambiguo, permite la defensa de la democracia pero al mismo tiempo interpretaciones autoritarias que llevan a resultados no deseados. El autor considera que lo que más debilita los mecanismos existentes de defensa de la democracia son problemas en los mecanismos de acción colectiva e interpretación.

Sin embargo en el lenguaje utilizado para elaborar sobre los mecanismos existentes, sigue conteniendo múltiples inconsistencias y lagunas, tanto internamente como en su concordancia con las resoluciones y protocolos existentes (...) y lo que más debilita la resolución 1080 y los mecanismos de defensa de la democracia son problemas graves en los mecanismos de acción colectiva y la interpretación autorizada. (Levitt, 2006 p.96)

Otro hallazgo obtenido a partir de los ya mencionados, indica que dado que los incentivos para la cooperación se derivan del carácter democrático de la política interna de los Estados miembros, la cooperación es inestable en el tiempo y en la región. Esto también permite un efecto contagio y debilita a la OEA dado que, si más Estados de la región se vuelven menos democráticos, es esperable que los miembros de la OEA no realicen interpretaciones significativas de la normativa ni proporcionen información adecuada o confiable frente a una crisis (Levitt, 2006). En el análisis el autor indica que

Los incentivos para la cooperación y la ejecución en este régimen especial se derivan en gran parte del carácter democrático de la política interna de los Estados miembros. Pero esto es, paradójicamente, el "problema" abordado por el régimen de defensa de la democracia. En consecuencia, no debe sorprender que la cooperación es inestable en el tiempo y desigual en la región. Esta inestabilidad también señala el peligro de un efecto de contagio: si más gobiernos del hemisferio se vuelven menos democráticos, la OEA será aún menos capaz de interpretar las normas de manera significativa y colectivamente para hacer cumplir los procedimientos para la defensa de la democracia en la región .
(p.117)

Brigitte Weiffen (2010) realiza un estudio sobre los cambios que atravesó la OEA desde la Guerra Fría hasta la actualidad en distintas dimensiones. Al analizar la dimensión institucional, describe la OEA vista por América Latina como un instrumento utilizado por Estados Unidos para hacer cumplir sus intereses hegemónicos. Observa puntos de quiebre: el fin de la Guerra Fría significó un giro hacia la protección de la democracia, limando asperezas con Estados Unidos y la Guerra contra el terrorismo a partir del 11 de Septiembre permitió un alejamiento de Estados Unidos de cuestiones internas, permitiendo mayor heterogeneidad al interior del organismo, teniendo peso las sub-regiones.

Existen muchas críticas hacia los arreglos que se hacen en el marco de la OEA por su falta de efectividad o los límites de sus declaraciones, especialmente en temas de seguridad y defensa. La autora sostiene que esto se evidencia cuando se realizan acuerdos políticos o a nivel presidencial, como mucho duran el tiempo que ese color político está en el poder; y cuando se trata de tomar medidas específicas para resolver un conflicto, la OEA es débil (Weiffen, 2010).

Es evidente la existencia de una gran heterogeneidad en la región y eso impide tomar medidas más profundas en cooperación e integración. Estas medidas se observan a nivel sub-regional y

muchos sostienen que esto es lo que impide mayor integración a nivel regional. Cuando se logran resultados con consenso regional, tienen un alto valor simbólico, pero escasa aplicabilidad. La autora considera que las respuestas sub-regionales son una reacción a la poca practicidad de la OEA y que en varias situaciones resultan ser más concretas y específicas logrando resultados.

Se puede observar que las respuestas a nivel sub-regional, responden a una diferencia de base entre los miembros de la OEA: en áreas muy importantes no comparten amenazas a la seguridad interna ni transnacional. América Central tiene como una de sus principales amenazas a la paz y seguridad, las armas ilegales y la existencia de grupos armados no estatales (Rodgers y Muggah, 2009), mientras que en América del Sur esta problemática se presenta a una escala muchísimo menor, no siendo considerada una amenaza a la paz y estabilidad.

Lo analizado muestra un bajo grado de institucionalidad, donde las acciones están sujetas a un actor de gran peso como Estados Unidos o a la duración de un color político en el poder. Esto se materializa en acciones ambiguas, difusas y que no perduran en el tiempo.

Una conclusión similar se desprende del estudio realizado por N. Jenne y L. Schenoni (2015) al analizar el “regionalismo discursivo” que observan en América Latina. Los autores buscan explicar la baja relación entre los objetivos declarados de los gobiernos en América Latina sobre la integración regional y los que se logra materializar. Concluyen que la variación del uso del regionalismo discursivo en el tiempo se asemeja a los patrones reales en las estrategias de política regional y que la ideología del ejecutivo es un factor clave para entender las variaciones en el discurso. Nuevamente el accionar a nivel regional va de la mano con la ideología del partido en el poder.

Otro caso que ejemplifica el bajo nivel de institucionalidad alcanzado es el del Consejo de Defensa Suramericano (CDS) dentro del marco de UNASUR. Mijares (2011) explica que el CDS ha fallado en sus funciones elementales como lograr confianza mutua entre sus miembros. Como ejemplo, el autor explica que

En una función tan elemental (aunque vital para la seguridad colectiva, primer paso para la defensa colectiva) como la generación de medidas de confianza mutua a través de la

publicación de los libros blancos suramericanos, la institución ha fallado, manteniendo los Estados su plena autonomía y secreto en la adquisición y función de su armamento (Mijares, 2011 p. 35).

Hay un debate entre intelectuales, de que las críticas que se le realizan a la institucionalidad y grado de integración regional que se logra en América Latina provienen de una comparación con el caso de integración de la Unión Europea. Autores como Detlef Nolte (2013), Malamud y Gardini (2012) consideran que los estudios sobre regionalismo basados en el modelo de la Unión Europea están sesgados, basados en una idea preconcebida acerca de lo qué debe ser el regionalismo y cuando analizan el caso latinoamericano concluyen que no hay integración. Por otro lado, autores como Luisa Linke-Behrens (2015), apuestan al modelo de integración europeo como base teórica para comprender la integración en América Latina, específicamente a nivel sub-regional.

También hay acuerdo de que estas críticas no son definitivas y hay una fuerte posibilidad de cambio y mejora. Weiffen (2010) considera que en el caso de la OEA, esta es la única organización regional reconocida y aceptada por todos los países de la región. Cuenta con tratados que brindan una arquitectura para tratar temas de seguridad multilateral y órganos dedicados a tratar y desarrollar las nuevas amenazas a la seguridad. Estados Unidos utiliza en gran medida la OEA como medio para fomentar la acción colectiva mientras que el resto de los países lo ven como un espacio en el que pueden expresarse hacia Estados Unidos e intercambiar opiniones.

Es destacable lo que Rut Diamint (2013) define como “impronta presidencial”, donde cada vez más, las acciones y decisiones vinculadas a las relaciones internacionales y la política exterior son de carácter personal del ejecutivo. Explica que “algunos países encuentran que la baja institucionalidad y la ausencia de burocracia son opciones deliberadas con la finalidad de instrumentar una nueva solidaridad sudamericana que difiera de los acuerdos implementados bajo concepciones neoliberales” (Diamint, 2013 p.62).

Diamint (2013) define UNASUR como un organismo con baja institucionalidad, donde no hay una voluntad política supranacional y el secretario no es un conductor, sino un administrador. No existe una figura que impulse la institución como tal, sino como instrumento propio. Es decir que “UNASUR es una organización que confunde el Estado con el Ejecutivo” (p. 67).

En el caso del ALBA considera la situación aún más crítica, dado que es un caso menos institucionalizado que el de UNASUR. Hugo Chávez funcionaba como presidente de Venezuela y presidente auto asignado del ALBA, reteniendo el poder y sin posibilidad de que esto sea un tema de discusión. El funcionamiento y existencia del ALBA depende de las reuniones presidenciales y del papel de Venezuela.

“Hay una preponderancia de actores individuales que son los motores de las entidades regionales. Las reglas de juego de la integración aún están supeditadas a la personalidad de los líderes y las competencias nacionales son prioritarias ante la construcción regional” (Diamint, 2013, p.69).

Otros autores consideran que la baja institucionalidad es un rasgo distintivo de la integración en Latinoamérica como proceso de diferenciación de la Unión Europea y Mercosur, por lo que no debería ser un elemento de crítica. Mijares (2011), al estudiar el caso del CDS, considera que este no está condenado al fracaso, dado que los factores condicionantes para su éxito no son estructurales. Los obstáculos que impiden la creación de una alianza operativa significativa son susceptibles de cambiar a medida que se modifica la distribución internacional del poder.

Diamint (2013) considera que el personalismo en la integración regional puede ser un rasgo distintivo de esta nueva expresión de regionalismo post-liberal. Sin embargo queda la duda de si estos países, que desestiman y desacreditan la institucionalidad denominándolo concepciones neoliberales, pueden generar asociaciones que permanezcan en el tiempo con agendas compartidas y definidas y lograr los objetivos de confianza y cooperación que se proponen.

En este eje de estudio se observa una gran variedad de corrientes teóricas utilizadas como base de investigación. Se pueden encontrar análisis basados en el realismo, liberalismo y constructivismo y las escuelas que se desprenden dentro de ellas. Como marco analítico también se observa gran diversidad, pudiéndose encontrar estudios que utilizan modelos estadísticos, estudios de caso, análisis descriptivos, análisis discursivos entre otros.

Sección 2 - El regionalismo en clave post-liberal

En Sudamérica se observa una reinterpretación del regionalismo que podría caracterizarse como postliberal por tratar de retornar a la política y trascender el modelo del regionalismo abierto. Sanahuja (2014) explica que el regionalismo postliberal y en particular la UNASUR parece erigirse como el intento de mayor alcance de articular un espacio regional sudamericano y hacer realidad los objetivos de autonomía, proyección internacional, desarrollo económico y social, y gobernanza interna que anima el regionalismo latinoamericano desde sus orígenes. Este proceso se da al mismo tiempo que se evidencia una llegada al poder de gobiernos de izquierda con tono nacionalista e intentos de algunos países por ejercer un mayor liderazgo en la región, específicamente Brasil y Venezuela.

Sanahuja y Verdes-Montenegro Escanez (2014) hacen referencia al regionalismo post-liberal. Este se caracteriza por la búsqueda de autonomía frente al mercado en cuanto a política de desarrollo y autonomía de actores externos en política exterior. Busca promover una mayor participación de actores no estatales y legitimación social en los procesos regionales. A nivel institucional, dado que hay un marcado estadocentrismo, se presenta un fuerte rechazo a los mecanismos institucionales de participación y sus exigencias de transparencia y rendición de cuentas.

La búsqueda de una mayor autonomía respecto de los mercados, en lo referido a las políticas de desarrollo y de los actores externos - sobre todo con respecto a Estados Unidos - en la política exterior parece ser uno de los rasgos distintivos del nuevo regionalismo “post-liberal” que, asimismo, frente al “regionalismo abierto”, adopta un enfoque multidimensional que va más allá de la dimensión económica (...). Se vuelven a incorporar a la agenda cuestiones como la integración de la infraestructura física y la energía o la seguridad y defensa. (Sanahuja y Verdes-Montenegro Escanez, 2014, p. 489).

Luisa Linke-Behrens (2015) sigue la misma línea de análisis. Considera que a partir de la asunción de gobiernos de izquierda en América del Sur desde el 2000, se desarrolló un “nuevo paradigma social”. Este se caracteriza por

La movilización de masas y la elección de gobiernos de izquierda anti-estadounidenses, discursos post-neoliberales y programas de política (...) que promueven una clara ruptura con el Consenso de Washington, el rechazo de la influencia de Estados Unidos en América Latina, y un modo compartido de pensar la distribución de los recursos sociales y económicos (p.12).

La autora considera a UNASUR como el primer esquema de cooperación exclusivo de América del Sur y la nueva pieza central o fundacional de este nuevo regionalismo. Al evaluar distintos aspectos de esta organización y uno de sus órganos distintivos de la misma, el CDS, se observan divergencias.

La llegada al poder de gobiernos de izquierda no se da por igual. Lánzaró (2006) distingue los casos más “radicalizados” (Venezuela, Bolivia, y Ecuador), de aquellos “moderados”, (Brasil, Argentina, Paraguay, Uruguay) y “conservadores” (Chile, Perú, Colombia). Esto implica diferencias políticas e ideológicas entre los Estados miembros de las organizaciones como UNASUR.

Sanahuja y Verdes-Montenegro Escanez, (2014) observan que en el caso de UNASUR y el CDS hay una preferencia de las principales potencias regionales por una actuación individual a nivel internacional. Los países miembro se comprometen en distintos niveles en cuanto a su compromiso y participación. Esto se observa claramente en el área de defensa, donde Colombia mantiene vínculos militares extra regionales, tensando la relación con Venezuela y por otro lado Brasil no tiene un rol constante con su liderazgo.

Sin embargo, estos actores que algunos ven como individualistas, otros los consideran los actores clave para la integración. Luisa Linke-Behrens (2015) encuentra que el surgimiento de UNASUR se puede explicar, entre otros aspectos, por los intereses compartidos por los actores de la región, en especial Brasil y Venezuela. El interés de la región es un interés compartido respecto a la integración y la paz de energía estable. El interés específico de Brasil es lograr integración con autonomía, universalismo y grandeza. Venezuela, presenta como intereses específicos lograr alcanzar la autonomía de Estados Unidos, priorizar la política y las medidas sociales por sobre el comercio e impulsar sus relaciones con América del Sur por sobre América Central.

En su análisis sostiene que el Estado más poderoso es el que inicia el proceso de integración regional. En la práctica se observa que Brasil es el impulsor del proceso de creación de UNASUR y luego del CDS (Luisa Linke-Behrens, 2015). Esto se puede observar en el análisis discursivo que realizan Jenne y Schenoni (2015), donde encuentran que Brasil es el

país que hace mayor referencia a la integración regional en la Asamblea General de Naciones Unidas.

El CDS es una iniciativa en el área de defensa, que al igual que su precursora, UNASUR, fue impulsada por Brasil. Mijares (2011) sostiene que el CDS fue impulsado con el objetivo de que se consolide como una alianza operativa que impulse un esquema de defensa colectiva, sin embargo el CDS no ha logrado consolidarse y ha quedado estancado como un foro de debate no vinculante.

Al crearse el CDS, se logró acuerdo entre los países miembro, pero la posición asumida por Colombia, marcó fisuras en la creación de esta estructura. Se pueden diferenciar distintas motivaciones de los actores centrales en el proceso de integración, donde hay motivos diferentes para Brasil, Venezuela y Colombia al crear el CDS.

La posición asumida por Brasil va de la mano con su proyecto geopolítico de una potencia emergente que se perfila como gran potencia y busca poder y prestigio. Desde una visión neorrealista, en última instancia busca construir una esfera de influencia propia en su entorno espacial inmediato.

Venezuela y el bloque ALBA, tiene como objetivo crear una alianza en defensa por la existencia de un enemigo común, que es Estados Unidos. Al tener una clara amenaza percibida, busca lograr que esta sea una amenaza compartida por todo el bloque y usa como medio para lograrlo una organización como el CDS, donde intenta articular la defensa hacia esa visión compartida (Mijares, 2011).

Colombia es un caso especial dada su relación con Estados Unidos. Ambos países cooperan en materia de seguridad y defensa, pero Colombia busca evitar el aislacionismo regional. Por un lado teme que Estados Unidos se aleje y por el otro quedar aislado de la región a la que geográficamente pertenece si no participa en los procesos de integración regional. Es por esto que decide participar activamente en UNASUR y, con reservas, del CDS (Mijares, 2011).

Mijares (2011) explica que

Los miembros del CDS no se encuentran alineados en la misma dirección y poseen compromisos previos en otras alianzas con distintos grados de cohesión. [...] Los

criterios (de definición de amenazas) apuntan hacia movimientos insurgentes, narcotráfico y potencias extrarregionales, pero no existe un acuerdo con respecto a las amenazas comunes para el CDS, lo que compromete sus probabilidades de convertirse en una alianza operativa (p. 26).

Esto lleva a una conformación poco cohesiva de acuerdos formales generales y bajo compromiso en asistencia de defensa colectiva, que es lo que se observa en la práctica en el CDS.

El autor considera que la construcción de una alianza suramericana dependerá del desarrollo de Brasil como potencia mundial. Sin embargo, los Estados suramericanos pueden llegar a considerar los intereses geopolíticos de Brasil como agresivos contra sus propios intereses de independencia política y autonomía exterior. El riesgo de ser catalogado como una amenaza por sus vecinos obliga a Brasilia a tomar una política de aproximación cauta y de amplitud en la participación del proyecto regional. En el mejor escenario se lograría una lenta integración regional y en el peor escenario se anularía dicha posibilidad. Además, Brasil se encuentra en un escenario en el que claramente es el líder sub-regional, pero está fuertemente opacado por la presencia de Estados Unidos. Esto se puede ver en el análisis de “poder comparado” que realiza Mijares. (Mijares, 2011).

Diamint (2013) aporta otra visión sobre el proceso de integración sub-regional y el surgimiento del CDS

Lo que distingue el proceso reciente es su fuerte dosis de pragmatismo, su carácter pacífico no militarista y su premeditado antihegemonismo. Por ello, ante esos criterios, la creación del Consejo de Defensa Suramericano (CDS) fue una extrañeza. La precipitación del Consejo obedeció a una coyuntura creada por Venezuela y no a un plan inicial de Brasil. El Gobierno de Lula aceptaba que en la construcción política suramericana no podía estar ausente un ámbito de consulta de las cuestiones de defensa. Pero estaba muy lejos de pensar en un órgano específico para tratar esos asuntos. Ante declaraciones del presidente de Venezuela que buscaba acciones militares concretas, Brasil anticipó la creación del CDS. (Diamint, 2013, p.70).

La autora sostiene que el escenario regional ha cambiado, pero que la noción suramericana esta en construcción. Considera que lo que “prima es una narrativa de la cooperación, más que un programa claro de integración” (Diamint, 2013 p. 75).

En este eje de estudio se observa una gran variedad de corrientes teóricas utilizadas como base de investigación. Se pueden encontrar análisis basados en el realismo, liberalismo y constructivismo y las escuelas que se desprenden dentro de ellas. Como marco analítico no se observa gran diversidad, los estudios en esta área tienden a ser principalmente descriptivos.

Sección 3 - Integración regional: Latinoamérica y Suramérica

La pregunta a evaluar que se plantea en este punto es si los procesos de cooperación e integración que se dieron en los últimos años en América Latina están conformando un nuevo tipo de regionalismo y si este tipo de regionalismo es a nivel regional o sub-regional, específicamente América del Sur.

Se destacan los autores que consideran que hay un nuevo regionalismo pero solo a nivel sub-regional y aquellos que consideran que no hay un nuevo regionalismo. Lo que si existe es acuerdo en que el marco regional latinoamericano, con instituciones como la OEA se va a mantener en el tiempo, pero no logrando integración, sino cooperación.

Sanahuja y Verdes-Montenegro Escanez (2014) analizan procesos de cooperación que están generando un nuevo regionalismo. Esto lo observan en UNASUR, específicamente el CDS dado que es el grupo con mayor desarrollo regional y que desde su origen ha dado importancia a la agenda de seguridad y defensa, como elementos del nuevo regionalismo. En la fundación de UNASUR observan

Un claro proceso de “repolitización” dará lugar al proyecto de UNASUR, que amplía notablemente las esferas a “suramericanizar”. En particular, son tres los ámbitos novedosos de cooperación que se abordarán: seguridad y defensa, energía, e infraestructura física. Ello revela que el regionalismo se redefine en clave “post-liberal” al extenderse, mas allá del libre comercio, a agendas que se “repolitizan” y se abordan desde la perspectiva del desarrollo y la autonomía internacional de la región. (Sanahuja y Verdes-Montenegro Escanez, 2014, p.495)

Los autores ven un proceso lento y difícil, con problemas y dificultades, pero que va avanzando para consolidarse en un proceso de integración sub-regional. Es importante destacar que el proceso no lo observan a nivel regional, sino que solo lo estiman como posible en menor escala. El principal elemento, que según los autores determina esto, es la imposibilidad de consensuar un enemigo regional común (Brasil, Venezuela, Colombia y Argentina definen enemigos diferentes). A nivel sub-regional, observan un proceso de securitización de los recursos naturales. Esto lo observan en el CDS y una adopción actualizada de un enfoque geopolítico basado en los recursos militares que se sustenta en la lógica de pensamiento brasilera. Esto es posible si se puede clarificar cuales son las amenazas para la región, dando lugar a una identidad suramericana de defensa. Al no consensuar un

enemigo regional común, pareciera que se ha optado por securitizar los recursos naturales y la biodiversidad.

Analizado desde los principios fundacionales de UNASUR, los autores mencionados, observan un especial énfasis en los principios de soberanía y no intervención. Estos principios resultan incompatibles con principios presentes en Naciones Unidas como en otras instituciones, que por ejemplo, impedirían la participación en misiones de paz. Revelan que hay una agenda abierta a nuevas amenazas que coexiste con las concepciones clásicas de seguridad democrática. Es una agenda que no se materializa en acciones concretas, ni estructuras de cooperación institucionalizadas y refleja un estadio muy incipiente de regionalización (Sanahuja y Verdes-Montenegro Escanez, 2014).

Es importante destacar que esta corriente, mas allá de considerar “incipiente” el proceso de regionalización e integración, ve un nuevo proceso que se está gestando y que presumen va a consolidarse.

Otros autores como Luisa Linke-Behrens (2015) consideran que indefectiblemente hay un nuevo esquema de cooperación regional y este es exclusivo de América del Sur. Según la autora, UNASUR es la pieza central y fundacional de un nuevo regionalismo. Explica que el nuevo regionalismo post-hegemónico se creó e institucionalizó con una nueva narrativa sobre el regionalismo que da prioridad a la política social, la infraestructura y la seguridad energética por sobre el comercio y esto muestra un alejamiento del regionalismo “abierto” de la década de 1990.

Hay un fuerte acuerdo en la academia de que la persistente primacía regional estadounidense es un obstáculo para la creación de una alianza a nivel continental como también para América del Sur. Como explica Mijares (2011), esto genera, entre otras cosas, un polo hegemónico de atracción geopolítica superior a la que presenta Brasil como principal Estado del subcontinente, limitando su rol de liderazgo.

La persistente primacía de poco más de un siglo de Estados Unidos en la región no ha permitido que los Estados latinoamericanos más poderosos puedan ejercer un natural liderazgo en la construcción de instituciones de seguridad propias (..) y una presencia que se sigue manifestando en términos culturales, económicos y militares. (Mijares, 2011 p.14)

Brigitte Weiffen (2010), al evaluar la OEA, la considera un marco institucional importante y valioso. Los cambios que observa a partir de los ataques del 11 de Septiembre traen como consecuencia una redefinición del concepto de seguridad, más amplio. Esto permitió que los temas de seguridad se traten a niveles sub-regionales, según temas comunes, que suelen ser distintos a los de otras sub regiones.

De forma más amplia, evalúa que América Latina tiene un sistema de instituciones superpuestas a distintos niveles: internacional, hemisférico, sub-regional, bilateral y nacional. Esta estructura multinivel permite mayor autonomía a los países de la región y las sub-regiones en comparación a la que tenían en la época de la Guerra Fría con respecto a Estados Unidos. Es una oportunidad para que los líderes latinoamericanos tomen el liderazgo de la región y promuevan sus intereses. La OEA puede ser un espacio para que esto ocurra, pero eso depende de la actitud de los actores que pueden accionar en ella. Es decir que podría considerarse que se está dando un proceso de integración sub-regional dependiendo de la actitud y decisiones que los actores vayan tomando (Weiffen, 2010).

Continuando esa línea de análisis, Sussane Gratius (2016) sostiene que en América Latina

El resultado ha sido un “regionalismo multinivel” entre diversos espacios subregionales y regionales. Coexisten fórmulas del viejo regionalismo (CARICOM, Comunidad Andina, SICA) con el “nuevo regionalismo”, siendo éste último a la vez respuesta y consecuencia de la globalización. Gobernanza global y gobernanza regional se condicionan mutuamente. (Gratius, 2016 p.72)

Nolte (2013) coincide en este punto, sostiene que la proliferación de organizaciones regionales conduce a la “elasticidad institucional” y da a los gobiernos de América Latina más libertad de elección en cuanto a temas, asuntos y modos de cooperación regional y subregional.

Por otro lado se encuentran aquellos académicos que no consideran que en América Latina ni en América del Sur se esté dando un nuevo tipo de regionalismo. Rut Diamint (2013) explica que UNASUR y ALBA se estructuraron con una nueva lógica, priorizando acuerdos políticos más que los comerciales, bajo una nueva noción suramericana pero que esto está aún en construcción. Lo que se observa es que estos cambios están en la narrativa y en los discursos y poco o nada en acciones formalizadas. En cuanto a la dimensión defensa, concluye que a pesar de que existen mecanismos de defensa propios de cada organización, no hay integración real

ni cooperación si no se desmontan los conflictos entre los miembros. Agrega que, en caso de existir un nuevo regionalismo suramericano, este sería la expresión del personalismo y la inestabilidad política interna llevada al ámbito vecinal.

En seguridad y defensa, esta autora evalúa en primer lugar que el desarrollo de las áreas específicas de seguridad y defensa en UNASUR y ALBA se dio por desconfianzas mutuas y hacia Estados Unidos. En segundo lugar, numerosos ejemplos muestran estas acciones y reacciones, donde los resultados como el CDS se dan por una reacción a la desconfianza y no por un proyecto con objetivos que se logra concretar. Y por último, considera que las alianzas en términos de seguridad y defensa pueden subsistir sin enfrentamientos porque su radio de acción es marginal y colateral a los intereses nacionales de cada miembro. Representan una ficción de integración, que se sostiene en la narrativa y la imagen pero no en la compatibilización de políticas. Las misiones militares siguen siendo un atributo exclusivo del ámbito nacional y la defensa depende de las fuerzas armadas nacionales de defensa (Diamint, 2013).

Mijares (2011) no le otorga el grado de importancia crítico que da Diamint a la amenaza como generador y activador de alianzas. Explica que las alianzas contemporáneas que han conseguido ser operativas, en su mayoría, se han conformado bajo una amenaza (Walt, 1987).

Este eje de análisis es el que presenta menor acuerdo en el ámbito académico. Los factores que determinan las conclusiones de los académicos en este nivel suelen ser los analizados en las secciones anteriores.

Lo que se puede observar es una convivencia entre

(...) un tipo de regionalismo formal e institucionalizado, geográfico y con objetivos claramente definidos (CAN, CARICOM, MERCOSUR, SICA) que originaron normas y reglas vinculantes contrasta con un regionalismo más informal y menos institucionalizado (CELAC, UNASUR), no geográfico y con objetivos menos claros (AP, ALBA). (Gratius, 2016 p.72)

Hay un fuerte peso de los personalismos como figuras centrales y prácticamente únicas para lograr el proceso de una nueva integración regional y al mismo tiempo son el elemento más criticado como impedimento para consolidar este proceso. Los bajos niveles de institucionalidad permiten este rol central de los actores individuales, pero al mismo tiempo

dejan dudas respecto de la perdurabilidad en el tiempo debido a la falta de marcos institucionales. Es importante retomar lo que Diamint (2013) considera un elemento central, la duda de si es posible que los países de América del Sur generen asociaciones que permanezcan en el tiempo con agendas compartidas y definidas y lograr los objetivos de confianza y cooperación que se proponen, a pesar de desestimar y desacreditar los marcos institucionales existentes.

Se observa una gran variedad de corrientes teóricas utilizadas como base de investigación para este eje de estudio. Se pueden encontrar análisis basados en el realismo, liberalismo y constructivismo y las escuelas que se desprenden dentro de ellas. Como marco analítico no se observa gran diversidad, los estudios en esta área tienden a ser principalmente descriptivos. Se encuentra aún menor diversidad que en el eje “El regionalismo en clave post-liberal”.

Conclusiones

A partir de los textos relevados se puede concluir que hay acuerdo en la comunidad académica respecto de la importancia creciente de las regiones en la política mundial y la proliferación de las mismas a nivel sub-regional. Esto se observa en el caso de América Latina y la importancia de las sub-regiones. Se evidencia una proliferación de organizaciones a nivel sub-regional, en este caso se analizaron las de América del Sur. No se puede observar acuerdo sobre el efecto de la superposición y oposiciones de organizaciones a nivel regional y si esto favorece o no la cooperación e integración.

Dado el marco institucional existente, se presentan posturas a favor y en contra de seguir profundizando esos marcos. En el caso de la OEA, es un marco muy criticado y al mismo tiempo valorado. Se evalúan posibilidades de cambio y perspectivas de futuro exitoso dado su carácter de institución a nivel regional. Con respecto a UNASUR y ALBA se critica la institucionalidad de estas organizaciones pero se valora el nivel de cercanía e intercambio que se puede alcanzar entre sus miembros (ALBA en menor medida).

Existe acuerdo de que entre los motivos de la proliferación de las organizaciones a nivel sub-regional se encuentran la eficiencia frente al manejo de situaciones en comparación a las organizaciones regionales y diferencias excluyentes entre sub-regiones que no hacen posible un acuerdo constante frente a temas sensibles como seguridad y defensa.

No se puede observar acuerdo sobre la existencia de un nuevo regionalismo. Existe acuerdo acerca de que hay cambios marcados, especialmente ideológicos, en los líderes nacionales encargados de impulsar estos procesos de integración.

A modo de conclusión, se puede observar que, lo que al mismo tiempo resulta una debilidad puede ser una fortaleza. La idea de regímenes basados en el personalismo y baja institucionalidad, puede llevar a que la permanencia en el tiempo de determinadas ideologías en el poder político, permita profundizar y establecer este nuevo regionalismo. A modo contrario, una variación en el color político e ideológico en el poder puede desestimar este proceso de integración, debido a su baja institucionalidad.

Dadas las recientes elecciones a nivel presidencial y parlamentario que se observan en América del Sur, tendiendo hacia un giro a la derecha, se podría esperar que estas instancias sub-regionales no se profundicen y permanezcan como instituciones de cooperación, pero no de integración.

A nivel teórico, los análisis parecen ir de la mano con los nuevos puntos de acuerdo y diálogo que se observan entre el neorrealismo y neoliberalismo. Se encuentran mayores puntos de acuerdo entre ambas escuelas teóricas a nivel analítico de esta cuestión.

En los puntos en que se evidencia mayor acuerdo académico se observa multiplicidad de análisis, enfoques y metodologías distintas para estudiar un fenómeno. Observo que a mayor acuerdo sobre la cuestión estudiada, mayor es la diversificación que se puede encontrar en los análisis y métodos de estudio, en especial en la propuesta de nuevos conceptos, llevando a un “estiramiento conceptual”.

Referencias

Diamint, R. (2013). Regionalismo y posicionamiento suramericano: UNASUR y ALBA. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n. 101, p. 55-80.

Gratius S. (2016). ¿Un puzzle incompleto?, *Iberoamérica y el nuevo regionalismo*, Tomo II, FLACSO, (p.61-86).

Jenne, N & Schenoni L. (2015). Latin American declaratory regionalism: An analysis of presidential discourse (1994 - 2014). *Robert Schuman Centre for Advanced Studies*, RSCAS 2015/53.

Krasner, S. (1983). *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press.

Lánzaro, J. (2006). “La Tercera ola de las izquierdas latinoamericanas: entre el populismo y la socialdemocracia”, Ponencia presentada en las V jornadas de Investigación científica, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo

Levitt, B. S. (2006). A Desultory Defense of Democracy: OAS Resolution 1080 and the Inter-American Democratic Charter, *Latin American Politics and Society*, 48: 93–123. doi: 10.1111/j.1548-2456.2006.tb00357.x

Linke-Behrens, L. (2015). South American Regionalism: Explaining the Foundation of UNASUR. *Kolleg-Forschergruppe “The Transformative Power of Europe”*, Working Paper No. 67.

Malamud, A and Gardini, G. L. (2012). Has Regionalism Peaked ? The Latin American Quagmire and its Lessons. *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs* 47.1, p. 123-140.

Mijares, V M. (2011). Consejo de Defensa Suramericano: obstáculos para una alianza operativa, *Politeia*, 34(46), p. 1-46. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=170022376001>

Nolte, D. (2013). “Latin America’s New Regional Architecture: Segmented Regionalism or Cooperative Regional Governance?”, presentado en XXXI International Congress of the Latin

American Studies Association (LASA), *German Institute of Global and Regional Studies*, Washington DC, 2013.

Rodgers, D. and Muggah, R. (2009), Gangs as Non-State Armed Groups: The Central American Case, *Contemporary Security Policy*, 30(2), p.301-317.

Sanahuja, J. A. (2014). "Enfoques diferenciados y marcos comunes en el regionalismo latinoamericano: Alcance y perspectivas de UNASUR y CELAC", *Pensamiento Propio*, nº 39 enero-junio, p. 75-108 .

Sanahuja, J.A. y Verdes-Montenegro F.J. (2014). Seguridad y Defensa en Suramérica: regionalismo, cooperación y autonomía en el marco de UNASUR, *Anuario de la Integración CRIES 2013-2014*, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, Buenos Aires, p. 487-530.

Walt, S.M. (1987). *The origins of alliances*, Ithaca: Cornell University Press.

Weiffen, B. (2010). The Inter-American Security System: Changes and Challenges, *Carta Internacional* 5, p. 21-37.