

# Regionalismo y posicionamiento suramericano: UNASUR y ALBA

## Regionalism and South American orientation: UNASUR and ALBA

**Rut Diamint**

Profesora de Seguridad Internacional, Universidad Torcuato Di Tella (UTDT). Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET)  
*rutd@utdu.edu*

**Resumen:** Este trabajo indaga si la integración en América Latina está conformando o no un nuevo tipo de regionalismo. Se toman los casos de UNASUR y ALBA y se muestra, sobre la base de las características de la institucionalidad, los liderazgos y las identidades, cuáles son los incentivos para cooperar. Uno de los elementos esenciales de toda integración son los acuerdos de defensa que tienen expresiones diferentes en ambos organismos. Se trata de demostrar que tanto UNASUR como ALBA se estructuraron con una nueva lógica, priorizando los acuerdos políticos, más que los comerciales. Se da cuenta de una nueva noción suramericana aún en construcción, pero ella es más narrativa y de discursos que de acciones formalizadas. Por ello no podemos concluir que estamos ante un nuevo tipo de regionalismo.

**Palabras clave:** regionalismo, UNASUR, ALBA, integración, cooperación en defensa, liderazgo

**Abstract:** *This study examines whether or not integration in South America is shaping a new type of regionalism. The author takes the cases of UNASUR and ALBA and shows – on the basis of the characteristics of institutionalality, leaderships and identities – what the incentives for cooperation are. One of the essential elements for all integration is the defence agreements that are articulated in different ways in each of the organisations. The article attempts to show that both UNASUR and ALBA were structured using a new logic, by prioritising political agreements over commercial ones. The author describes a new South American notion that is still under construction, but which is more narrative- and discourse-oriented than involving formalised actions. As a result, we cannot conclude that this represents a new type of regionalism.*

**Key words:** regionalism, UNASUR, ALBA, integration, defence cooperation, leadership

Los que conozcan la política argentina recordarán la frase del presidente Juan Perón refiriéndose a América Latina: «El año 2000 nos encontrará unidos o dominados». ¿El nuevo siglo nos encontró unidos o dominados? Estados Unidos, el *dominador*, ha perdido parte de su influencia sobre el continente (Sabattini, 2012: 8-13; Barshefsky *et al.*, 2008) en tiempos en que el unipolarismo cedió espacio a un orden (¿desorden?) multipolar. América Latina se enlaza en numerosos acuerdos bilaterales, subregionales y regionales alegando su unidad, pero en ellos persisten desconfianzas y se custodian con ahínco los principios de defensa de la soberanía y la autonomía estatal. Actualmente, reina un relativo desconcierto, especulaciones que llevan ya veinte años, acerca de si existe o no un nuevo orden mundial. Los cambios entre bipolarismo, unipolarismo y multipolarismo se han sucedido sin que se impongan criterios de amplia legitimidad en las comunidades epistémicas. En estos últimos 30 años hay dos tendencias indiscutidas: la lógica de la Guerra Fría llegó a su fin y la globalización se ha extendido y profundizado. Todas las demás conceptualizaciones debatidas en las últimas dos décadas acerca de la conformación de un nuevo orden internacional están cuestionadas. Tanto se hable de la pérdida de hegemonía de Estados Unidos, del peso de las potencias intermedias, del choque de civilizaciones, del cosmopolitismo democrático, como de otras, ninguna de estas aproximaciones tiene una supremacía indiscutida (Kupchan, 1998: 40-79; Kehoane, 1984: 30-32; Held, 2003; Kaldor, 2001). En este entorno se piensa también si estamos ante un nuevo paradigma de cooperación internacional y, en consecuencia, un nuevo arquetipo de integración regional.

En este trabajo se retoman argumentos tradicionales respecto de cuáles son los incentivos para que las naciones cooperen, pretendiendo reconocer si estamos o no ante un nuevo tipo de regionalismo. El trabajo se centrará en las características de la Unión de las Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP), analizando la institucionalidad de ambas organizaciones y los liderazgos que se destacan en ellas<sup>1</sup>. El tercer apartado se dedica a distinguir los mecanismos de defensa de cada uno de los acuerdos, partiendo del supuesto de que no hay integración real si no se desmontan los conflictos entre los miembros. Finalmente, en las conclusiones se alude al planteamiento inicial acerca del tipo de regionalismo que representan UNASUR y ALBA, tratando de responder a la inquietud inicial sobre un nuevo regionalismo.

---

1. UNASUR está conformado por Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela. ALBA-TCP tiene los siguientes estados miembros: Antigua y Barbuda, Bolivia, Cuba, Mancomunidad de Dominica, Ecuador, Nicaragua, San Vicente y Las Granadinas y Venezuela.

## Cooperación y regionalismo en viejos y nuevos contextos

Retornando a escritos tradicionales, vale la pena recordar un clásico como han sido los estudios de Arthur Stein sobre los incentivos para que las naciones cooperen. Se descartan los postulados que la teoría realista asume ante la asociación, ya que, como bien explica Stein, para los realistas «la cooperación es inusual, efímera y temporal. Las instituciones internacionales no existen o son irrelevantes» (Stein, 1990: 7). Por el contrario, partimos de reconocer y aceptar la vigencia de los mecanismos de cooperación regional. El liberalismo acepta la coexistencia pacífica de intereses particulares en un medio anárquico. Un mecanismo central para foguear la cooperación es el mutuo conocimiento entre los actores, que lleva a entender que «las ganancias del conflicto son ilusorias y que la cooperación resulta inevitable» (ibídem: 8). En consecuencia, tendríamos que evaluar como positivas las iniciativas regionales latinoamericanas, ya que, como demostraremos más adelante, uno de los logros de estas nuevas asociaciones ha sido establecer el diálogo, la narrativa de la cooperación y el conocimiento entre los jefes de Estado. Stein reconoce que los estados enfrentan dilemas económicos, sociales, de seguridad, y que ante ellos se toman opciones estratégicas en pos del interés colectivo de su sociedad. Para ello, se construyen regímenes internacionales que garantizan compromiso, reciprocidad, coordinación, reaseguros y resultados conducentes para preservar los intereses nacionales, generando expectativas convergentes, las cuales restringen y dan forma a las acciones futuras de las naciones (ibídem: 27-36 y 45-47). El uso de la fuerza no es considerado una opción viable para muchos estados, que prefieren obtener ganancias relativas y ceder parte de sus potestades para conseguir ganancias más reales que las que esboza una relación de suma cero (Leeds, *et al.*, 2009: 461-463).

Según esta perspectiva, cooperar genera obligaciones a los estados. En principio, siguiendo la literatura tradicional, las naciones latinoamericanas secundan estos argumentos, ya que hay una voluntad de integrarse. Pero vemos con cierto asombro la proliferación de regímenes, tratados y acuerdos regionales en América Latina que hipotéticamente no deberían ser contradictorios y, sin embargo, un análisis detallado de UNASUR y ALBA-TCP puede mostrar lo contrario. Estas dos agrupaciones se suman a un número importante de convenios que, desde la recuperación democrática, han ido abultando la agenda de la región. Sin entrar exhaustivamente en este punto, merecen ser recordadas las negociaciones para la limitación de armas de destrucción masiva, que conllevaron a reuniones periódicas bi y multilaterales como fueron el Acuerdo de Mendoza en la cuestión de armas químicas (1992) o la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad

y Control de Materiales Nucleares (ABACC) en transparencia en desarrollos nucleares (1990); las reuniones de ministros de Defensa de Suramérica (1995); los mecanismos entre cancillerías y ministerios de Defensa bilaterales; la negociación pacífica de diferencias limítrofes.

En cuanto a los mecanismos formalizados, está la creación del Mercado Común del Sur (Mercosur [1991]), como un acuerdo de libre comercio nunca alcanzado, y la Comunidad Andina de Naciones (1969-1996), que fue relanzada para adecuarse a los estándares de los procesos de integración de los años noventa. Asimismo, el Grupo de Río (1986), que surgió como una iniciativa latinoamericana y caribeña, fue recientemente subsumido en la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC [2010])<sup>2</sup>. Esta última es una propuesta de México, que superaba a la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CEALC [2009]) que Brasil había propuesto en su papel de articulador de la región. CELAC es una comunidad y no una organización, sustentada en un ánimo de cooperación y diálogo, para impulsar la agenda latinoamericana y caribeña en foros globales, sin exclusiones, pese a que promueve una integración y concertación «sin presencia extrarregional».

Por último, se reactivaron los intercambios dentro de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA [1978-1998])<sup>3</sup>, con miras a promover el desarrollo armónico e integrado de la Amazonia y la conservación y utilización racional de sus recursos; y se creó la Alianza Pacífica Latinoamericana (2011), que es un bloque comercial acordado entre Chile, Colombia, Perú y México para liberalizar el comercio y el tránsito de personas, lo que incrementa las exportaciones y el comercio exterior; entre otras muchas iniciativas que transformaron la competencia y la rivalidad histórica en ámbitos de cooperación y creación de normas compartidas. Todas ellas son la expresión de una voluntad de las naciones latinoamericanas de disminuir sus objetivos individuales en pos de obtener beneficios y estabilidad a través de la cooperación. No obstante, muchos de estos acuerdos y arreglos multilaterales crean obligaciones que no se consuman. En realidad se podría recurrir a una expresión de Hal Klepak (1999: 173) quien señala como una característica común en la sociedad latinoamericana el «acato pero no cumplo», con la cual el

- 
2. Conformada por los siguientes estados miembros: Antigua y Barbuda, Argentina, Mancomunidad de las Bahamas, Barbados, Belice, Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Mancomunidad de Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, República Cooperativa de Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Santa Lucía, Federación de San Cristóbal y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y República Bolivariana de Venezuela.
  3. Sus miembros son: Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela.

autor quiere referirse a las peculiares relaciones de los ciudadanos e instituciones de crear normas pero no formalizarlas. Desde esta perspectiva, se podría argumentar que en muchos casos la aceptación de un convenio es una «reserva de espacio», que tanto puede ser vista como una forma de evitar que otro actor realice algo o asuma algún poder, como un reaseguro hacia el futuro en función de potencialidades que ese Estado aún no tiene. No existe una presión social multilateral suficiente como para que ese actor se sienta obligado a cumplir con lo pactado.

Dado que existe una expectativa de cooperación de largo plazo, certeza que la globalización imprime hasta a los gobernantes más díscolos, los países de la región aceptan realizar concesiones mutuas para atenuar los efectos de un sistema internacional anárquico y obtener beneficios fragmentarios. Los autores señalan que la cooperación por medio de alianzas reduce la incertidumbre respecto de las acciones de otros estados y crea regulaciones e incentivos para potenciar a través de estrategias conjuntas las capacidades relativas de las naciones (Sanahuja, 2010: 89-97; Rojas Aravena, 2011). Las alianzas son necesarias, generan obligaciones aunque los estados puedan desinteresarse en cumplirlas, pues se supone que ese acuerdo reporta suficientes ventajas como para que resulte conveniente mantenerse dentro del mismo (Gaddis, 1986: 132-133; Stein, 1990: 151-155). Se deduce que, pese a que la competencia es un atributo natural del sistema internacional, existe, de todos modos, cierta base común de intereses compartidos que se manifiestan a través de acuerdos sobre las reglas de juego.

Un concepto que será útil a los fines de este texto asegura que la existencia de divergencias no entraña el rompimiento de los acuerdos, pues las alianzas trascendentales son las que resuelven los conflictos de valores a favor de los intereses conjuntos, ya que en aquellas relaciones en las que predominan y convergen similares intereses no sería necesario tener alianzas. Las alianzas se forman para superar las diferencias (Stein, 1990: 163-164). En consecuencia, las discrepancias entre los postulados de UNASUR y ALBA no deberían acarrear impedimentos tales que anulen su propia actividad o generen contradicciones entre sus miembros. Asimismo, con la globalización un mundo de relaciones económicas, financieras, sociales o de derecho internacional ha llevado a que el poder no resida solamente en los estados y sus estructuras formales de asociación, sino que está también conformado por «constelaciones de poder» derivadas de la acción de comunidades, organizaciones no gubernamentales, instituciones internacionales y corporaciones transnacionales (Altvater y Mahnkopf, 2002: 4-9; Bodemer, 1998: 54-69). Para posicionarse y gobernar ese mundo globalizado, se supone que las asociaciones regionales o de intereses funcionan como articuladoras entre los distintos niveles. Así es que cada acuerdo lleva a una negociación problemática en la cual hay que satisfacer tanto las demandas de actores no estatales como congeniar con las otras instancias regionales y globales a las que cada Estado está sometido.

La discusión conceptual se redirige hacia el concepto de regionalismo, intentando dilucidar si las nuevas asociaciones regionales pertenecen a los fenómenos conocidos a mediados del siglo xx o si responden a una tipología diferente, especialmente comprendida por una división multipolar del mundo. Precisamente, se genera un debate acerca del regionalismo, dividiendo entre un viejo regionalismo regulador de los mercados; un nuevo regionalismo de mercados abiertos; o un regionalismo abierto que aprovecha los espacios de la actividad económica global y suma instituciones y concertación política (Sanahuja, 2007: 1-3; Bouzas, 2005: 7-18). Por su parte, Fawcett (2005: 40-43) asocia el nuevo regionalismo latinoamericano al fin de la Guerra Fría y a iniciativas en las cuales se intenta redefinir el papel de Estados Unidos en la región impulsado tanto por requerimientos económicos como por objetivos políticos. Justamente, la cuestión de los objetivos políticos es una característica que perfila a las asociaciones de UNASUR y ALBA que, sin desestimar propuestas de carácter comercial o de desarrollo de infraestructura, han puesto el acento en la concertación política. Así está expresado en UNASUR: «otorgando prioridad al diálogo político»<sup>4</sup>; y en ALBA: «ALBA, entonces, es el proyecto histórico de Simón Bolívar de unidad de la Patria Grande, para garantizar al pueblo la mayor suma de felicidad posible, la mayor suma de seguridad social y la mayor suma de estabilidad política»<sup>5</sup>.

Fawcett (2004: 431) sostiene que la noción de regionalismo es un concepto difuso sobre el que existe poco acuerdo sobre lo que abarcan sus términos, o respecto de su importancia para la teoría y práctica de las relaciones internacionales. Mansfield y Milner (1999: 590-591) consideraban el regionalismo un concepto elusivo. Si bien hay coincidencia en que se refiere mayormente a países que están localizados geográficamente en una misma área, al tomar casos específicos podemos encontrarnos con que el regionalismo comprende más de un espacio geográfico, o que agrupa a países distantes, que están englobados por una característica cultural o étnica. Una particularidad de América Latina es que muchos arreglos regionales han sido concebidos o utilizados como instrumentos para impulsar y consolidar las reformas domésticas, la liberalización comercial y la promoción de la democracia (ibídem: 621; Fawcett, 2005: 43-44). Ello se avizora claramente en esta región, ya que en el momento de las transiciones, las reformas tenían un alto costo interno, en especial por la remanente influencia militar. De

---

4. «Somos UNASUR, somos patria grande», *Colección América Latina para todos*, n.º 1. Secretaría General, Presidencia de la Nación Argentina, Buenos Aires, s/f, p. 12.

5. «¿Qué es el ALBA?», ALBA-TCP. Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos: <http://www.alianzabolivariana.org/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=2080>.

tal forma que, cuando los gobiernos nacionales no contaban con suficiente poder como para imponer internamente esas correcciones, estas se establecían a través de compromisos externos que les otorgaban mayor legitimidad. La definición de Fawcett (2004: 433) finalmente se inclina por considerar al regionalismo como una política según la cual los estados y actores no estatales cooperan y coordinan estrategias dentro de una región concreta. Aquí, la autora resalta que los aspectos de la teoría de los regímenes son particularmente útiles para entender los procesos de constitución de alianzas regionales, ya que en ambos se da una identificación de normas, reglas y procedimientos en torno a los cuales convergen las expectativas de los diferentes actores.

A pesar de que podamos hablar de un nuevo regionalismo, no siempre los modelos muestran un enfoque novedoso. Mercosur se forjó claramente bajo el ideal de la Unión Europea, como experiencia federal, de gobernanza democrática cosmopolita, con mecanismos supranacionales e instituciones intergubernamentales. Sin embargo, nunca logró confluír en algunos aspectos que han sido fundamentales en la construcción europea. El modelo de la UE se complementó con una alianza de seguridad que estipulaba que los países miembros no se amenazaban mutuamente, que las diferencias se solucionarían por medios pacíficos y que se intentaría prever y gestionar las crisis (Youngs, 2010: 185; Serrano, 2005: 18-19). «El ejemplo de la Unión Europea ha generado una competitiva construcción regional tanto en la región de Asia-Pacífico como en las Américas» (Fawcett, 2004: 438). Tanto UNASUR como ALBA pretenden diferenciarse del patrón Mercosur y Unión Europea, pero es de destacar que ambos mecanismos incorporaron el aspecto de la seguridad y la defensa que no se contempló en Mercosur. La mayor diferencia con el referente europeo se encuentra en el hecho de que la integración latinoamericana carece de institucionalidad. Las decisiones se toman mayormente en cumbres que no poseen un mecanismo de seguimiento formalizado y no tienen recursos financieros para implementar los acuerdos (Legler, 2011: 36-40). El interrogante que queda pendiente es si cuando se piensa en este nuevo regionalismo una de sus características sea la falta de organicidad, sistematicidad y burocracia. Costa Vaz (2011: 163) se pregunta –refiriéndose a la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CALC)– si un nuevo organismo regional no será «un ejemplo más de la profusión, ineficacia y voluntarismo de tantas otras entidades e iniciativas con las que en el pasado se intentó dar expresión política, institucional y económica a América Latina». O por el contrario, se podría argumentar que ante tantas experiencias relativamente fallidas, hay una elección racional por no dotar a los nuevos organismos de institucionalidad, de burocracia y de recursos financieros propios con la expectativa de que ello los haga funcionales. Si esto fuera correcto, el modelo UNASUR y ALBA-TCP podría ser la expresión de un nuevo paradigma de asociación que

no debería medirse con los estándares utilizados para evaluar la Unión Europea, ya que en ambos organismos existió un debate acerca de los fracasos y errores del pasado que se trataban de evitar en estas nuevas mancomunidades.

A esa falta de institucionalidad ALBA y UNASUR agregan un condimento nuevo. Algunos gobiernos suramericanos han rechazado su propia diplomacia, arguyendo que eran agencias elitistas, con valores contrarios a los que defendía el Gobierno nacional. Así, en Ecuador, se iniciaron en el año 2009 una serie de cambios para que el servicio exterior se adecuara a los estándares de la nueva Constitución (Falconi y Oleas, 2011: 181-194). En Venezuela se efectuó «la ruptura institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores, al tiempo que se avanzó en el proceso de ideologización de la estructura del servicio exterior. En esta nueva fase, resultó cada vez más evidente la impronta presidencial en todas las acciones y decisiones vinculadas a las relaciones internacionales y el carácter personal de la ejecución de la política exterior» (González Urrutia, 2006: 165-166). Por otro lado, Argentina ha dejado numerosas representaciones en el exterior sin embajador por desconfiar de la lealtad de sus funcionarios de carrera al Gobierno nacional (Bosoer, 2007: 4). Teniendo presente estos ejemplos, se aprecia que algunos países encuentran que la baja institucionalidad y la ausencia de burocracia son opciones deliberadas con la finalidad de instrumentar una nueva «solidaridad suramericana» que difiera de los acuerdos implementados bajo concepciones neoliberales.

Sin poder concluir por el momento si estamos ante una modalidad distinta de agrupacionismo, se puede aceptar que el regionalismo suramericano y latinoamericano, no obstante, muestra una faceta auspiciosa. Si bien los avances son más retóricos que concretos, no es para desestimar una voluntad política que se manifiesta a favor de cuidar los espacios de integración, así como un diálogo de alto nivel que, a pesar de resultados magros, tiene periodicidad, poder de convocatoria y traspasa a esa agenda compartida las cuestiones más espinosas y tensas de los problemas de la región.

## **Institucionalidad e impulsos personalistas**

Kupchan (1998: 74) conjeturaba que el multilateralismo global era deseable solo si no llegaba a expensas de la integración regional y la construcción de órdenes regionales estables, sugiriendo que el énfasis por el multilateralismo debería dar lugar a un nuevo énfasis en el regionalismo. Mirando el fortalecimiento de UNASUR y ALBA, se aseguraría que Suramérica contribuyese a su énfasis. Es cierto que en cada uno de los dos mecanismos los países tienden a buscar un

nicho de protagonismo. En cierto modo, UNASUR es la expresión de una estrategia global de Brasil (Jaguaribe, 2005: 1-2) y ALBA es la fórmula diseñada por Hugo Chávez<sup>6</sup> para aglutinar países bajo la órbita venezolana<sup>7</sup>. Ahora bien, ¿son estas asociaciones proyectos multilaterales o son la expresión de la voluntad de un gobierno? ¿Son compatibles o competitivas? Según Spektor, Brasil estructuró una política suramericana como parte de su estrategia de vinculación global. Dice: «Como rótulo, “América Latina” dificultaba las negociaciones con banqueros, oficiales del tesoro y líderes políticos norteamericanos. Fue en esos términos que tomó fuerza el argumento según el cual a Brasil le convenía distanciarse, en la medida de lo posible, de América Latina. La construcción regional alternativa que podría ocupar su lugar sería América del Sur. Aunque fuese inicialmente una operación de marketing orientada a crear confianza en las difíciles negociaciones por préstamos en medio de la crisis, esa transformación terminaría teniendo un significado estratégico definitivo para las interpretaciones brasileñas del sistema internacional» (Spektor, 2011: 7-8; Sennes, 2008: 87-90).

En el caso de ALBA aún resulta más claro que esta no se propone otra cosa que ser una coalición política con una identidad ideológica perfilada por un nebuloso socialismo *aggiornado* (Sanahuja, 2010: 100-102). Pese al protagonismo del presidente de Venezuela, es innegable su impacto, ya que, por ejemplo, a partir de la asistencia *protectora* de Venezuela en el Caribe, Brasil diseña un nuevo organismo, la CALC<sup>8</sup>, para equilibrar el poder de Chávez. Tanto en UNASUR como en la CALC está la marca del proyecto Brasil y se puede percibir el estilo brasileño de armar coaliciones que está centrado en el debate político y en el cual el mercado y el comercio son instancias secundarias de la receta para la integración política. Y, por ello mismo, no suscita condicionamientos a la actuación global de Brasil. El punto de mayor coincidencia entre ALBA y UNASUR es que ambos acuerdos

- 
6. N. del E.: Hugo Chávez falleció el 5 de marzo de 2013 después de ganar las elecciones presidenciales de octubre de 2012 y antes de jurar su cargo como presidente del país.
  7. La propuesta del ALBA la formuló por primera vez el presidente de la República Bolivariana de Venezuela, Hugo Rafael Chávez Frías, en el marco de la III Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Asociación de Estados del Caribe, celebrada en la isla de Margarita, el 11 y 12 diciembre de 2001:  
<http://www.alianzabolivariana.org/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=2080>.
  8. La Primera Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CALC) sobre Integración y Desarrollo, se celebró los días 16 y 17 de diciembre de 2008, en la ciudad de Salvador de Bahía (Brasil). En ella se reunieron jefes de Estado y de Gobierno de 33 países latinoamericanos y caribeños, quienes aprobaron la Declaración de Salvador, Bahía. El propósito de esta primera cumbre de la CALC, fue «profundizar la integración regional y establecer compromisos efectivos de acción conjunta para la promoción del desarrollo sostenible de sus pueblos».

son expresa y primariamente políticos y no económicos. Ello no implica decir que carecen de regulaciones económicas, financieras, productivas o comerciales, sino que, a diferencia del Mercosur, no se plantearon como un proceso de liberación de mercancías y cooperación económica que consecuentemente producía vinculaciones políticas pacíficas. Al contrario, primero se definió un entrelazado político cuyas consecuencias se extienden al campo económico. Aunque ambas propuestas tienen la finalidad de mejorar la calidad de vida de sus habitantes, la alianza tiene una carga ideológica que la hace restrictiva, mientras que los impedimentos de UNASUR son solo geográficos. En ambos casos, es un discurso eminentemente político y diplomático. A diferencia del Mercosur, en donde se ocultaban las desconfianzas y se delegaba en el acuerdo económico las intenciones de pacificar las relaciones bilaterales, en el caso de UNASUR y ALBA se han manifestado expresamente y hasta públicamente (recordemos el encuentro de Bariloche, Argentina el 28 de agosto de 2009). Allí UNASUR trató de resolver el conflicto entre Venezuela y Colombia manifestado a partir de la instalación de bases militares estadounidenses en este último país. A petición del presidente colombiano, Álvaro Uribe, la totalidad de la discusión fue televisada, algo inaudito y desconcertante para las tradiciones diplomáticas<sup>9</sup>. En los dos mecanismos regionales las preocupaciones de defensa son explícitas y dieron lugar a la creación de instancias concretas de control y salvaguardia.

En un contexto de multipolarismo, la estrategia de construir alianzas resulta acertada en la medida que ello genere mayores instancias de participación a cada una de las naciones y limite el poder de los grandes actores de la región. Esto es lo que se trasluce del argumento de Deutsch y Singer (1964: 404-406) cuando sostienen que el balance de poder no es lo que da estabilidad al sistema internacional, ya que a corto plazo generan mayor inestabilidad y a largo plazo estos sistemas conducen a su autodestrucción. Podríamos asegurar que pese a una desconfianza inicial, UNASUR, que respondía a la política externa de Brasil, se fue acomodando al juego múltiple de los doce países que lo conforman. De una

---

9. El actual presidente colombiano Juan Manuel Santos decidió anular el «Acuerdo complementario para la cooperación y asistencia técnica en defensa y seguridad entre los gobiernos de Colombia y los Estados Unidos de América», que permitía que tropas y contratistas norteamericanos tuvieran acceso a siete bases y también a aeropuertos civiles colombianos. La decisión de Santos no implica alejarse de la tradicional asociación con Estados Unidos, sino aceptar el fallo de la Corte Constitucional que decretó la invalidez jurídica del acuerdo. Augusto Rojas, «Las bases de Estados Unidos vuelven a agitar el debate en Colombia». Buenos Aires, diario *Clarín*, 19 de agosto de 2010; «Chávez saluda decisión de Santos que anula entrega de bases militares a Estados Unidos». Madrid, *El País*, 24 de octubre de 2010.

estrategia basada en la autonomía y la búsqueda de poder, se pasó a «la aceptación de una manera pragmática de la idea de la democracia como un valor universal, contribuyó al establecimiento de un consenso de la diplomacia brasilera alrededor de los lazos entre la democracia, la integración regional y las perspectivas del desarrollo nacional (...). La integración brasileña en la región se ha llegado a ver como el mejor paso para la inserción internacional, la cual hará posible la realización del potencial brasilero y el establecimiento de un bloque capaz de ejercer una mayor influencia exterior» (Saraiva, 109-110, 113). Pese a que los objetivos de Brasil de consolidarse como un actor global no se han modificado, los gobiernos de Luiz Inácio *Lula* da Silva y de Dilma Rousseff han aceptado –aunque en muchas ocasiones con énfasis distinto– las resoluciones de sus socios de UNASUR, decisiones entre las que se encuentran la creación de numerosas entidades dentro de la Unión<sup>10</sup>. Ello no implica decir que Brasil ha renunciado a sus aspiraciones de liderazgo, sino solo que la propia dinámica de estas asociaciones logra desprenderse –relativamente– de la voluntad brasileña.

Se pueden observar progresos en la cooperación política y de seguridad. Las intervenciones de UNASUR en la crisis de Bolivia ante la masacre de Pando<sup>11</sup>, que finalizó con la firma de la Declaración de la Moneda (15 de septiembre de 2008), fue un llamamiento al diálogo y una clara apuesta por el mantenimiento del régimen constitucional (Malamud, 2008: 1-9), estableciendo un recurso novedoso y con alta legitimidad. La sublevación de un sector de la Policía Nacional, que presuntamente pretendía realizar un golpe de Estado policial en Ecuador (Zibechi, s/f; Celi de la Torre, 2010: 2-4), provocó un apoyo inmediato al presidente Rafael Correa y mostró el vigor de las convocatorias de UNASUR.

---

10. UNASUR ha creado una serie de instituciones para su funcionamiento: Consejo de Salud Suramericano (CSS); Consejo Suramericano de Desarrollo Social (CSDS); Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN); Consejo Suramericano de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación (COSECCTI); Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas; Consejo de Defensa Suramericano (CDS); Consejo Suramericano de Economía y Finanzas (CSEF); Consejo Energético Suramericano; Consejo Electoral de UNASUR, más una Secretaría Técnica UNASUR-Haití; Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED); el Instituto Suramericano de Gobierno en Salud (ISAGS) y el Grupo de Trabajo sobre solución de Controversias e Inversiones.

11. La crisis política en Bolivia de 2008 fue un proceso de enfrentamientos internos y actos de desobediencia civil y política, que tuvo como protagonistas, por un lado, al Gobierno nacional, liderado por el presidente Evo Morales del Movimiento al Socialismo (MAS), y, por el otro, a los prefectos departamentales opositores de la región conocida como la «Media Luna» (Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando), donde se concentra la mayor riqueza productiva del país. El conflicto produjo las muertes de más de treinta ciudadanos, en un contexto de denuncias de golpes de Estado y autogolpes. «Morales denuncia un golpe de Estado de gobernadores “rebeldes”», *El Mundo*, Madrid, 15 de septiembre de 2008.

En menor medida, porque también dependió del cambio de jefe de Estado en Colombia, se acertó en limar las relaciones entre Colombia y Venezuela, tensionadas por la personalidad de ambos mandatarios (Comini, 2010: 14-22; Palotas, 2008: 60-72). Menos exitosa –y aún sin solución aparente– fue la intervención de UNASUR en el golpe de palacio contra el presidente Fernando Lugo de Paraguay. El golpe parlamentario provocó la suspensión del país como miembro del Mercosur y UNASUR, en función de la cláusula democrática. La Organización de Estados Americanos (OEA) esta vez también reaccionó con prontitud. Pero el nuevo presidente, Federico Franco, ante las críticas de sus socios respondió que repensaría la pertenencia del país a ambos tratados y sugirió que tal vez solicitara un acuerdo bilateral con Estados Unidos. Seguramente, como terminó pasando con Honduras, pasadas las turbulencias, se recupere la normalidad diplomática sin que prospere la restitución de Lugo.

Tiempo antes, elegir a quien representaría a UNASUR fue otro exponente de las divergencias internas del acuerdo. Inicialmente, quien sería nombrado como secretario general de UNASUR, el expresidente ecuatoriano Rodrigo Borja, rechazó el cargo al comprobar el limitado poder que le otorgarían los estados miembros, además de las superposiciones que se generarían con otros organismos previos como la Comunidad Andina (CAN) y Mercosur. Ante esa negativa y después de numerosas negociaciones y promesas cruzadas, se acordó que el expresidente Néstor Kirchner ocupara esa posición. El nombramiento de Kirchner produjo zozobra ya que era conocida su aversión por las cumbres y por el hecho de que su agenda era esencialmente doméstica. Colombia y Uruguay, por distintas razones, desconfiaban del papel que desempeñaría el argentino: en el primer caso, por diferencias ideológicas y un rechazo expreso a la forma en que Uribe conducía las cuestiones de seguridad interna. En el caso de Uruguay, por la forma belicosa de apoyar las acciones en contra de la instalación de la planta papelerera de Botnia en la ciudad uruguaya de Fray Bentos. Sin embargo, otros especulaban que un expresidente fuerte, con logros indiscutidos en el desarrollo y con una notoria capacidad práctica, era la persona indicada para poner en marcha el acuerdo. El principal operador político de Kirchner, Rafael Follonier, tiene una visión muy positiva del papel de expresidente en UNASUR. Dijo: «Otros organismos internacionales no tienen este nivel de decisión y muchos han quedado en manos de ciertas burocracias trasnacionales (...) con Néstor Kirchner, quien se movió personalmente por casi toda la región, le puso un ímpetu, un esfuerzo enorme –tan grande que le llevó la vida– y fue una época eminentemente política, fundacional, a la que hubo que ponerle un sello, una impronta, un estilo dinámico de consenso, marcarle en el origen un destino común, definir con firmeza el camino patriótico, saber y hacer saber que aquí abajo existimos y que ahora tenemos rumbo propio, nuestro, y que es rumbo Sur» (Sosa, 2011). Se

puede acordar que Kirchner consiguió la firma del Acuerdo de Santa Marta (10 de agosto de 2010) para restablecer las relaciones diplomáticas entre Colombia y Venezuela, así como que logró con éxito la ratificación del Tratado UNASUR por parte de los países miembros. No se puede conjeturar qué hubiera ocurrido de no acontecer su temprana muerte. Pero su sucesión dio indicios de la permanencia de tensiones y desconfianzas. A la muerte de Kirchner, la elección del nuevo secretario general mostró las desavenencias existentes y soluciones que contrarían el estatuto. Hubo dos candidaturas para la Secretaría General. Colombia presentó a María Ema Mejía y Venezuela propuso a Alí Rodríguez Araque. UNASUR requiere que las designaciones sean por unanimidad. Para no quebrar el proceso de asentamiento de UNASUR, finalmente se acordó que Colombia y Venezuela compartiesen la Secretaría, un año cada uno, lo que de llano rompió con la normativa acordada.

¿Qué evaluación podría obtenerse de estos procesos? En principio, como advirtió Rodrigo Borja, la institucionalidad de UNASUR es sumamente débil. No hay una voluntad política supranacional y el secretariado es un mero administrador de agenda pero no un rector de agenda. Hay demasiados caciques como para admitir otro conductor. El organismo no tiene una figura que impulse y active la institución, con validación propia y reconocimiento por parte de los presidentes. Por ello, UNASUR es un organismo intergubernamental, pero no un organismo multilateral. UNASUR es una organización que confunde el Estado con el Ejecutivo.

El caso de ALBA es incluso menos institucionalizado<sup>12</sup>. No hay agenda fija de reuniones ni de temas. Hugo Chávez funcionaba al mismo tiempo como presidente de Venezuela y presidente autoasignado de ALBA. La retención del poder no es un tema de debate. Era un presidente que hacía caridad con la organización. ALBA-TCP es un organismo intergubernamental que nació como una instancia de rechazo al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), iniciativa impulsada por Estados Unidos para fomentar el libre comercio entre las dos Américas y, al mismo tiempo, como un paso en la construcción de poder del presidente

---

12. Si bien en la página oficial de ALBA-TCP (<http://www.alba-tcp.org/>) se consigna la existencia de una serie de instituciones, esa misma página no refiere ninguna actividad de los Consejos de ALBA (Presidencial del ALBA-TCP; Social; Mujer e Igualdad de Oportunidades; Económico; Político; Movimientos Sociales; Secretaría Ejecutiva). Los Boletines ALBA-TCP dejaron de publicarse en 2010 (*La Inclusión Social de los Pueblos del ALBA-TCP*, noviembre 2010). Si bien es cierto que existe actividad y reuniones de los miembros, y que el Sucre, la moneda común del ALBA alcanza algo más del 20% de las operaciones entre miembros (<http://www.alba-tcp.org/contenido/notas-alba-tcp>), ALBA-TCP depende de las reuniones presidenciales y del papel de Venezuela en la alianza.

venezolano: el proyecto regional de Chávez<sup>13</sup>. La enfermedad de Chávez puso en cuestión la supervivencia de la organización. Pese a que el candidato opositor en las elecciones de octubre de 2012, Henrique Capriles, había asegurado que mantendría tanto las políticas sociales como regionales encaradas por Chávez, la dinámica de ALBA ha dependido de la figura presidencial. Esto marca una diferencia, por lo tanto, con UNASUR. Por otra parte, es prematuro pensar que, por ejemplo, el presidente de Ecuador, Rafael Correa, asuma el liderazgo del ALBA, aunque el excesivo personalismo del acuerdo solo pueda sobrevivir si otro caudillo regional lo retoma como parte de su propia política doméstica. Sin embargo, Ecuador no dispone de los recursos petroleros que permitieron a Chávez extender su influencia.

En términos de la cooperación política, hay otra notoria diferencia entre UNASUR y ALBA. El acuerdo propuesto por Chávez no determina el requisito democrático, sino la identidad ideológica como cláusula de pertenencia. Un difuso concepto de socialismo siglo XXI aglutina a países con regímenes diferentes, pero que claramente se ubican en un espectro ideacional de izquierda. Entre sus propósitos se determina que el objetivo de la asociación es propender a «la transformación de las sociedades latinoamericanas haciéndolas más justas, cultas, participativas y solidarias»<sup>14</sup>, buscando superar las desigualdades sociales. Por lo tanto, el principio rector del ALBA es la solidaridad, la complementariedad económica —en contraposición a la competencia— y la cooperación entre los pueblos latinoamericanos y caribeños. Pero la defensa de la democracia no aparece como un requisito. En cambio, temas de libertad de expresión, competencia política, control civil de los militares, entre otros, son fundamentos de la pertenencia a UNASUR. En la reunión de Georgetown, Guyana, el 28 de agosto de 2009, los presidentes de UNASUR aprobaron la cláusula democrática como requisito de pertenencia. De todas maneras, debemos concluir que en ambos casos no estamos ante instituciones de gobernanza regional, sino ante instituciones flexibles que se adaptan y acondicionan a los deseos de algunos presidentes. En el caso de UNASUR, Colombia ha tenido resistencias manifiestas para apoyar el Consejo de Defensa Suramericano y Venezuela no ha conseguido aprobación para varias resoluciones condenatorias de la política norteamericana. Brasil, especialmente, rechaza contaminar las decisiones regionales con problemas bilaterales. Cristina

---

13. «Países que integran el ALBA reconocen que Chávez es pieza clave para la integración». *Notas ALBA-TCP*, Caracas, Venezuela, 16 de diciembre de 2012: <http://www.alba-tcp.org/contenido/paises-que-integran-el-alba-reconocen-que-chavez-es-pieza-clave-para-la-integración-16-de->

14. Declaración Conjunta Venezuela-Cuba. La Habana, Cuba. 14 de diciembre de 2004.

Fernández de Kirchner apuró a otros países a declarar un golpe de Estado en Paraguay con relativo éxito pero sin previsión respecto de las instancias que permitirían su reingreso. En resumen, todavía hay una preponderancia de actores individuales que amortiguan la acción de UNASUR como entidad regional.

¿Puede considerarse que ambos mecanismos son la expresión de un nuevo tipo de regionalismo? Vale argumentar que después de la crisis del neoliberalismo que afectó a varias naciones del continente se perfiló un ímpetu de asociación en los que aparecen conceptos vinculados a la cuestión social. No se trata de incrementar intercambios comerciales sino de dirigir el comercio para aliviar la desigualdad prevaleciente en la región, negociar para mejorar la calidad de vida de los pueblos. Emerge asimismo una valoración positiva acerca del papel internacional que desempeña la región, especialmente a partir de la crisis financiera internacional de 2008. América Latina puede mostrar algunas experiencias exitosas de crecimiento –y aunque aún muy deficitaria– de incorporación de sectores sociales marginados. En este sentido, tanto UNASUR como ALBA se podrían calificar como la expresión de un nuevo tipo de regionalismo. Pero la salvedad que queda sin resolver es si estos países, varios de los cuales desestiman y desacreditan la institucionalidad como si fuera un concepto neoliberal, pueden constituir asociaciones que permanezcan en el tiempo con agendas compartidas y definidas. 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.

## **Entre la desconfianza y la seguridad suramericana**

Los proyectos de integración suramericana tienen un largo recorrido que puede rastrearse en el pensamiento de Simón Bolívar, José de San Martín, Francisco de Miranda o Juan Bautista Alberdi (Diamint, 2011: 259-270). Pero 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 (Herrera 2009: 20). La iniciativa fue presentada por su ministro de Defensa, Nelson Jobim, durante el año 2008. Este explicó la propuesta en Washington, donde puntualizó que el CDS era un proyecto suramericano que no implicaba la creación de una alianza militar, sino que intentaba fortalecer la cooperación regional en defensa y seguridad. La secretaria de Estado, Hillary Clinton, se mostró favorable ante esta iniciativa brasileña, que expresaba la intención de Brasil de convertirse en un líder regional<sup>15</sup>. Con las limitaciones que el Gobierno brasileño tenía en mente, Jobim hizo una ronda de promoción en cada uno de los países de la región.

El proceso de cambio de la posición de Brasil estuvo madurándose durante varios años, desde que se empezó a debatir un futuro Libro Blanco en el año 2003 hasta que se formuló la Estrategia Nacional de Defensa en 2008. En ella se afirma que la seguridad de América del Sur contribuiría tanto a la defensa de Brasil como a la integración de las bases industriales de defensa (Estrategia Nacional de Defensa 2008) (Saint Pierre, 2009). Este objetivo se precisaba con el anuncio de que la industria nacional en material de defensa sería incentivada para competir en mercados externos, ya que aumentaría su escala de producción. La consolidación de la Unión de las Naciones Suramericanas podría atenuar la tensión entre el requisito de la independencia en producción de defensa y la necesidad de compensar costos con escala, posibilitando el desarrollo de producción de defensa en conjunto con otros países de la región. El Consejo de Defensa Suramericano se estableció durante una cumbre extraordinaria en 2008 y su Estatuto fue firmado en diciembre de ese mismo año. Este define el CDS como «una instancia de consulta, cooperación y coordinación en materia de defensa» (ECDS-UNASUR, 2008: Art. 1). Los objetivos planteados apuntan a reforzar procesos existentes como, por ejemplo, la declaración ya contenida en los acuerdos del Mercosur de América del Sur como una zona de paz; el fomento de medidas de confianza mutua que vienen intentando desarrollarse desde 1995 en la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA; el control civil de las fuerzas armadas que también se incentivó desde la OEA y la participación en operaciones de paz de la ONU, que es una política global a la cual la región viene respondiendo positivamente desde hace más de diez años.

Pero este Estatuto tiene algunos elementos novedosos como es la construcción de una identidad en materia de defensa, que supuestamente tiende a compa-

---

15. «Brasil pide que Estados Unidos esté “al margen” de Consejo de Defensa de Suramérica». *Perú 21*. Lima, Perú. 21 de marzo de 2008. Disponible en: <http://peru21.pe/noticia/14774/brasil-pide-que-eeuu-esteal-margen-consejo-defensa-sudamerica>.

tibilizar el equipamiento militar de la región (especialmente por medio de la compra de equipos de la industria brasileña de armamentos) y el reemplazo de la Doctrina de Seguridad Nacional por una doctrina omnicomprensiva que incluya las preocupaciones de seguridad de todos los miembros. Para contribuir a este último punto, se creó el Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED) del Consejo de Defensa Suramericano. Específicamente, trata de avanzar gradualmente en el análisis y discusión de los elementos comunes hacia una visión conjunta en materia de defensa; promover el intercambio de información; contribuir a la articulación de posiciones conjuntas de la región en foros multilaterales sobre defensa; fomentar el intercambio en materia de formación y capacitación militar, entre lo más importante. El registro de gasto en defensa es, sin duda, un logro que hay que destacar. Potencialmente, las maniobras conjuntas, que hasta el momento han sido de planificación y no operativas, pueden resultar en otro triunfo del Consejo. Asimismo, el CEED realizó un informe que proponía crear un Consejo Suramericano de Seguridad Pública para combatir el crimen organizado transnacional, tomando en cuenta el crecimiento de la inseguridad pública en la región y atendiendo al mismo tiempo a la separación de las cuestiones de defensa de las de orden público. Este informe fue aprobado por el Consejo de Defensa Suramericano<sup>16</sup>.

Por el lado de ALBA-TCP no se definió un marco para la defensa, pero sí se especificó un enemigo común que eran los Estados Unidos y su política hacia la región, que incluye a los países aliados, especialmente a Colombia. Esta asociación considera que la presencia de las fuerzas armadas de Estados Unidos es una amenaza para la paz y la seguridad de la región<sup>17</sup>. La intervención norteamericana es visualizada como un avance para reasegurar sus intereses económicos: «Es inaceptable utilizar la lucha contra el tráfico de drogas y el terrorismo internacional como pretexto para el incremento de la presencia militar norteamericana en la región»<sup>18</sup>. Estas declaraciones tienen una inconfundible simetría con los argumentos utilizados por Fidel Castro para describir el papel de Estados Unidos y prevenir a los países latinoamericanos de sus intenciones ocultas (Castro, 2009). ALBA-TCP también

---

16. «UNASUR y la cooperación en la lucha contra el crimen organizado transnacional y los delitos transfronterizos». *Informe del Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa del Consejo de Defensa Suramericano. Acerca del crimen organizado transnacional y otras nuevas amenazas a la seguridad regional*, Buenos Aires, 18 páginas, s/f, p. 13.

17. *Declaración Conjunta. VII Cumbre de Jefes de Estado del ALBA-TCP*. Cochabamba, Bolivia. 17 de octubre de 2009.

18. *Declaración Conjunta. VIII Cumbre de Jefes de Estado del ALBA-TCP*. La Habana, Cuba. 13 y 14 de diciembre de 2009.

incursionó en desarrollar una Escuela de Defensa del ALBA. En la cumbre de la ciudad boliviana de Cochabamba del 17 de octubre del 2009, los presidentes de los estados miembros decidieron crear una Academia de Defensa con el objetivo de desarrollar una doctrina propia<sup>19</sup>. Para hacer frente a las agresiones de potencias imperialistas como Estados Unidos, en esta escuela estudiarían oficiales y también civiles de los ocho países del ALBA, reiterando su carácter pacífico en contraste con la doctrina guerrillera de injerencia de las academias norteamericanas que promueven la guerra como política para aniquilar pueblos, controlar recursos naturales, destruir economías y civilizaciones<sup>20</sup>. La escuela está ubicada en Santa Cruz, Bolivia. La moción efectuada por Evo Morales es hacer de esta escuela un promotor doctrinario de la seguridad y la defensa del bloque regional<sup>21</sup>.

Según la exministra de Defensa de Bolivia, María Cecilia Chacón<sup>22</sup>, «la escuela va a servir como un espacio para que nuestros pueblos puedan discutir y dar una respuesta contundente, para que puedan enfrentar estos riesgos para la soberanía», en función de considerar que una de las principales contingencias para la soberanía de los pueblos es la extraterritorialidad de las acciones de algunos estados, en obvia alusión a Estados Unidos. Asimismo agregó: «Lo que nosotros buscamos, a diferencia de ellos, es la defensa de la vida, de la madre tierra, de nuestros pueblos y su bienestar colectivo, no estamos buscando el beneficio de algunas corporaciones o de sectores oligárquicos nacionales, buscamos que los recursos naturales y financieros de los estados beneficien a todos los ciudadanos y ciudadanas». Su sucesor, el ministro Rubén Saavedra Soto, abundó en el mismo sentido al señalar que «se debe impulsar una escuela de liberación, de una nueva doctrina, de las Fuerzas Armadas»<sup>23</sup>. La expectativa del presidente Morales es que esta escuela sustituya el entrenamiento que la mayoría de los altos oficiales latinoamericanos realiza en Estados Unidos. Por ello expresó: «Qué bueno sería que, aprovechando la presencia de embajadores y ministros de Suramérica y Latinoamérica, nuestros cadetes no fueran a especializarse al norte como antes,

---

19. «La Escuela de Defensa del ALBA es una lucha por la independencia». *Notas ALBA-TCP*. Santa Cruz, Bolivia, 31 de mayo de 2011., Fuente: YVKE Mundial. Disponible en: <http://www.alba-tcp.org/contenido/la-escuela-de-defensa-del-alba-es-una-lucha-por-la-independencia-31-de-mayo-de-2011>.

20. «Escuela de Defensa del Alba: esfuerzo integrador ante la amenaza de potencias imperiales». AVN. 02.06.2011. 10:56. Agencia Venezolana de Noticias.

21. «Inauguran Escuela de Defensa del ALBA». *Juventud Rebelde digital@juventudrebelde.cu*. Cuba, 1 de junio de 2011.

22. «Entrevista a Chacón». *La Franja del ALBA de La Radio del Sur*, 1 de junio de 2011.

23. «Inaugurarán en Bolivia la Escuela de Defensa del Alba». *La Radio del Sur*, 31 de mayo de 2011. Disponible en: <http://laradiodelsur.com/?p=27838>.

sino que los cadetes vinieran (a Bolivia) o se especializaran en Latinoamérica»<sup>24</sup>. Situación, sin embargo, que suena bastante irreal dado que los militares prefieren entrenarse con los ejércitos más modernos. Estos proyectos de ALBA crean alternativas diferentes de las que impulsa UNASUR.

Podemos pensar que hay diferencias insalvables entre la CDS y los acuerdos de defensa de ALBA. Sin embargo, con tonos y énfasis distintos, hay algunas coincidencias. Por ejemplo, el exvicecanciller de Brasil, Samuel Pinheiro Guimarães, explicitó que «Brasil rechaza toda intervención política, y aún más militar, de origen extrarregional en los asuntos de América del Sur. Los programas de intercambio militar ejercen un importante papel en el proceso de construcción de la confianza, así como la participación de efectivos militares de países de la región en operaciones de paz de las Naciones Unidas, en especial en MINUSTAH». Asimismo, recordemos que el envío de la IV Flota del Comando Sur a aguas del Atlántico Sur generó un claro malestar en el Gobierno de Lula. A pesar de esta coincidencia, es obvio que en el ámbito de la defensa permanecen disímiles concepciones entre UNASUR y ALBA. Ahora bien, ¿son estos contrastes sustantivos como para que ambos organismos entren en colisión? Estas alianzas pueden subsistir sin enfrentamientos, pues su radio de acción es marginal y colateral a los intereses nacionales. En definitiva, representan una ficción de integración, que se sostiene en la narrativa y la imagen y no en la compatibilización de políticas. Las misiones militares siguen siendo un atributo exclusivo del ámbito nacional y la defensa está muy bien resguardada en manos de las fuerzas armadas nacionales que son las que finalmente tercián en los asuntos de defensa.

## **Comentarios finales: Gobernabilidad regional y tensiones domésticas**

El regionalismo avanzó y profundizó su influencia. El hemisferio ha dejado de ser el referente de la integración, pues la OEA atraviesa una crisis de legitimidad y de confianza. Ninguna de las entidades previas ha sido derogada, pero el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) ya había perdido derecho después de la guerra de las Malvinas. Las respuestas del Grupo Río y UNASUR

---

24. «Indígenas y campesinos en Escuela de Defensa del ALBA en Bolivia». *La Paco Urondo*, 6 de junio de 2011.

han sido más eficaces y audaces que las de OEA. Pero en tiempos en que se pensó el mundo occidental como una homogeneidad, apareció nuevamente una división ideológica en el continente. Se puede conceder que UNASUR y ALBA se estructuraron con una nueva lógica. El criterio es diferente al principio rector de la constitución del Mercosur. Los seguidores de Chávez consideraban que el acuerdo cuadripartito tenía una lógica institucional y organizativa modelada con los criterios neoliberales, y el ingreso de Venezuela al mercado común representaba para algunos sectores de izquierda de su partido una renuncia ante las pretensiones de la burguesía. El propio Chávez había reprobado la apertura de su mercado a los productos de Brasil y Argentina<sup>25</sup>. Pero la crisis económica y la monoproducción petrolera lo habrían incentivado para cambiar de posición y considerar que el Mercosur era un «abanico de oportunidades». ALBA, además, parece trasladar la democracia deliberativa a las relaciones entre sus miembros.

El escenario regional ha cambiado y, como se enunciaba al comienzo de este artículo, este regionalismo es más político, institucional y de concertación política. Rafael Follonier, el compañero de Néstor Kirchner en la secretaría de UNASUR, anunciaba que ya no hay hipótesis de conflictos internos ni vecinales, pues se está ante un nuevo concepto de la soberanía suramericana (Sosa, 2011). Y el funcionario agregaba: «Creo que más que hipótesis de conflictos tenemos hipótesis de trabajo en defensa de nuestras identidades nacionales, nuestras industrias, la cultura suramericana, nuestras tareas conjuntas para achicar las asimetrías entre nuestras naciones, en eliminar la pobreza, en mejorar la distribución de la riqueza» (ibídem). Este es un argumento exagerado para la noción suramericana aún en construcción y, por otra parte, esa visión idealizada de una identidad suramericana no es compartida con el mismo énfasis por varios socios *unasureños*. Sin embargo, y aceptando que tanto UNASUR como ALBA son mecanismos dinámicos y de creciente presencia, debemos recordar la advertencia de Fawcett (2004: 443): «La limitada capacidad y los recursos de muchos grupos, sobre todo fuera de los países industrializados avanzados, son claramente un obstáculo para la acción, tanto en la esfera militar como económica, diplomática o institucional. Estas limitaciones se incrementan por restricciones normativas que conceden una alta prioridad a principios como la soberanía y la no injerencia. Cuando la sospecha, la rivalidad y la competencia persisten, las perspectivas de cooperación se reducen aún más. No es una crítica injusta tener en cuenta que una serie de

---

25. «La pelea entre Chávez y Lula crea fuertes tensiones en el Mercosur». *Infolatam*, Brasilia, 6 de julio de 2007: <http://www.infolatam.com/2007/07/05/la-pelea-entre-chavez-y-lula-crea-fuertes-tensiones-en-el-mercosur/>.

instituciones nunca han ido más allá de la etapa de debate y discusión, por lo que solo existen como tertulias». Por cierto, coincidimos en sostener que lo que prima es una narrativa de la cooperación, más que un programa claro de integración.

De la misma forma, es preciso reconocer que a ojos de otros actores de peso, ni ALBA ni UNASUR son referentes en la agenda internacional. Tampoco se puede definir que este sea un modelo acabado de nuevo regionalismo fundado en una «razón integradora» y con proyección eficaz a largo plazo (Sanahuja, 2010: 120-123). Las afinidades diferenciales de algunos miembros (por ejemplo en relación con Irán) dan cuenta de caminos divergentes. Y, finalmente, el peso de las personalidades hace recaer la continuidad o validez de los acuerdos en la existencia de un líder que lo motorice. Si es que se perfila un nuevo regionalismo, este aún es más un esbozo que una realidad. En definitiva, la conclusión suena a paradoja pues cuanto menos institucionales son los países que conforman una alianza, más posibilidades existen que la alianza sobreviva pese a sus contradicciones internas y con otros organismos. Y ello es así porque la existencia de los acuerdos no reside en sus regulaciones sino en la voluntad del poder ejecutivo. Las maniobras personales tienen más crédito que cumplir con las obligaciones pactadas. Entonces, de existir ese nuevo regionalismo suramericano, sería la expresión del personalismo y de la inestabilidad política interna llevado al ámbito vecinal.

## Referencias bibliográficas

- Altwater, Elmar y Mahnkopf, Brigit. *Las Limitaciones de la globalización*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2002, p. 4-9.
- Bodemer, Klaus. «La globalización. Un concepto y sus problemas». *Nueva Sociedad*, n.º 156 (julio-agosto 1998), p. 54-69.
- Bosoer, Fabián. «La política exterior del Bicentenario: Dilemas de la innovación política». *ISIAE*, año 10, n.º 43 (octubre 2007), p. 3-4.
- Bouzas, Roberto. «El nuevo regionalismo y el Área de Libre Comercio de las Américas. Un enfoque menos indulgente». *Revista de la CEPAL*, n.º 85 (abril 2005), p. 7-18.
- Castro, Fidel. «La anexión de Colombia a Estados Unidos». *Blog de Hugo Chávez* (6 de noviembre de 2009), (en línea) [Fecha de consulta 08.05.2012] <http://www.chavez.org.ve/reflexionesfidel/anexion-colombia-estados-unidos>.
- Celi de la Torre, Pablo. «Motín y desinstitucionalización policial en Ecuador». *Boletín Resdal*, año VII, n.º 37 (octubre 2010), p. 2-4.
- Comini, Nicolás. «El rol del Consejo de Defensa de la UNASUR en los últimos conflictos regionales». *Nueva Sociedad*, n.º 230 (noviembre-diciembre 2010), p. 14-22.

- Costa Vaz, Alcides. «La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños: la factibilidad y la necesidad de un nuevo organismo regional», en: Rojas Aravena, Francisco (ed.). *América Latina y el Caribe: Multilateralismo vs. Soberanía. La construcción de la comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*. Buenos Aires: Teseo-Flacso, 2011, p. 159-165.
- Deutsch, Karl W. y Singer, J. David. «Multipolar Power Systems and International Stability». *World Politics*, vol. 16, n.º 3 (abril 1964), p. 390-406.
- Diamint, Rut. «Juan Bautista Alberdi et la construction régionale sud-américaine», en: Quatrocchi-Woisson, Diana. *Juan Bautista Alberdi et l'indépendance argentine. La force de la pensée et de l'écriture*. Paris: Presse Sorbonne Nouvelle, (2011), p. 257-282.
- Falconi, Fander y Oleas, Julio. «Gobernabilidad democrática y confianza diplomática: una reflexión a propósito de la política exterior del gobierno de la Revolución Ciudadana», en: Francisco Rojas Aravena y Andrea Álvarez Marín (eds.). *América Latina y el Caribe: Confianza ¿un bien escaso?* Buenos Aires: Teseo, 2002, p. 171-201.
- Fawcett, Louise. «Exploring Regional Domains: A Comparative History of Regionalism». *International Affairs*, vol. 80, n.º 3, (mayo 2004), p. 429-446.
- «The Origins and Development of the Regional Idea in the America», en: Fawcett, Louise y Serrano, Monica. *Regionalism and Governance in the Americas. Continental Drift*. New York: Palgrave Macmillan, 2005, p. 25-51.
- Gaddis, John Lewis. «The Long Peace: Elements of Stability in the Postwar International System». *International Security*, vol. 10, n.º, 4 (primavera 1986), p. 105-142.
- Gomes Saraiva, Miriam. «La política exterior brasileña hacia los países americanos en el proceso de integración: perspectivas de formulación y pragmatismo en práctica». *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, vol. 4, n.º 8 (julio-diciembre 2009), p. 101-122.
- Held, David. *Globalización-antiglobalización. Sobre la reconstrucción del orden mundial*. Buenos Aires: Paidós, 2003.
- Herrera, Carol Monserrat. «El Consejo Suramericano de Defensa: Retos en el contexto Político Regional». *Conferencia Subregional de Defensa y Seguridad en un Ambiente Político*. Cartagena (Colombia): Centro de Estudios Hemisférico de Defensa, (27-31 de julio de 2009), p. 20.
- González Urrutia, Edmundo. «Las dos etapas de la política exterior de Chávez». *Nueva Sociedad*, n.º 205 (septiembre-octubre 2006), p. 159-171.
- Jaguaribe, Helio. «El proyecto suramericano». *Foreign Affairs en español*, vol. 5, n.º 2 (2005), p. 80-83.
- Kaldor, Mary. *Las nuevas guerras. Violencia organizada en la era global*. Barcelona: Kriterion-Tusquets, 2001.

- Klepak Hal. «Cross-Cultural dimensions of the Non-Proliferation and Arms Control in Latin America», en: Keith R. Krause (ed.). *Culture and Security. Multilateralism Arms Control and Security Building*. London: Fran Cass Publishers, 1999, p. 159-188.
- Kupchan, Charles A. «After Pax Americana: Benign Power, Regional Integration, and the Sources of a Stable Multipolarity». *International Security*, vol. 23, n.º 2 (otoño 1998), p. 40-79.
- Leeds, Brett Ashley; Mattes, Michaela y Vogel, Jeremy S. «Interests, Institutions, and the Reliability of International Commitments». *American Journal of Political Science*, vol. 53, n.º 2 (abril 2009), p. 461-476.
- Legler, Thomas. «De la afirmación de la autonomía a la gobernanza autónoma: El reto de América Latina y el Caribe»; en: Rojas Aravena, Francisco (ed.). *América Latina y el Caribe: Multilateralismo vs. Soberanía. La construcción de la comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*. Buenos Aires: Teseo-Flacso, 2011, p. 36-40.
- Malamud, Carlos. «La Cumbre de UNASUR en Santiago de Chile y el conflicto en Bolivia». *ARI*, n.º 121(2008). Madrid: Real Instituto Elcano, (9.10.2008), p. 1-9.
- Mansfield, Edward D. y Milner, Helen V. «The New Wave of Regionalism». *International Organization*, vol. 53, n.º 3 (verano 1999), p. 589-627.
- Palotas, Laszlo. «Tres miradas al conflicto colombo-venezolano». *Reflexión Política*, vol. 10, n.º 19. Bucaramanga, Colombia (junio de 2008), p. 60-72.
- Pinheiro Guimarães, Samuel. «Los desafío de la integración sudamericana». *La onda digital*, s/f (en línea) [Fecha de consulta 08.05.2012] <http://www.laondadigital.com/laonda/laonda/301-400/393/a6.htm>.
- Rojas, Augusto. «Chávez saluda decisión de Santos que anula entrega de bases militares a EEUU». *El País*, 24 de octubre de 2010 (en línea) [Fecha de consulta 26.01.2013].
- «Las bases de EE.UU. vuelven a agitar el debate en Colombia». *Clarín*, 19 de agosto de 2010 (en línea) [Fecha de consulta 28.01.13] [http://www.clarin.com/america\\_latina/EEUU-vuelven-agitar-debate-Colombia\\_0\\_319768079.html](http://www.clarin.com/america_latina/EEUU-vuelven-agitar-debate-Colombia_0_319768079.html).
- Sabatini, Christopher. «Rethinking Latin America Foreign Policy Is More Than Development». *Foreign Affairs*, vol. 91, n.º 2 (marzo/Abril 2012), p. 8-13.
- Saint-Pierre, Héctor. «La Defensa en la Política Exterior del Brasil: el Consejo Suramericano y la Estrategia Nacional de Defensa». *Documento de Trabajo DT 50/2009*, Real Instituto Elcano, octubre de 2009, [http://www.opeak.net/files/INVESTIGACIONREALINSTITUTOELCANO\(2\).pdf](http://www.opeak.net/files/INVESTIGACIONREALINSTITUTOELCANO(2).pdf).
- Sanahuja, José Antonio. «La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal», en: Cienfuegos, Manuel y Sanahuja, José Antonio. *Una Región en construcción: UNASUR y la integración en América del Sur*. Barcelona: CIDOB (2010), p. 87-134.
- «Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas». *Pensamiento Iberoamericano*, n.º 10, segunda época, s/f, p. 1-7 (en línea) [Fecha de consulta

- 07.09.2012]: <http://www.pensamientoiberoamericano.org/articulos/0/22/0/regionalismo-e-integraci-n-en-am-rica-latina-balance-y-perspectivas.html>.
- Sennes, Ricardo. «Las relaciones Brasil-Estados Unidos: un acuerdo tácito». *Foreign Affairs: Latinoamérica*, vol. 8, n.º 4 (2008), p. 83-91.
- Serbin, Andrés. «Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: los nuevos desafíos». *Pensamiento Propio*, n.º 15, Buenos Aires: CRIES, p. 5-27.
- Serrano, Mónica. «Regionalism and Governance: a Critique», en: Louise Fawcett y Monica Serrano. *Regionalism and Governance in the Americas. Continental Drift*. New York: Palgrave Macmillan, 2005, p. 1-23.
- Slaughter, Anne Marie. «The Real New World Order». *Foreign Affairs*, n.º 75 (sept-oct 1997), p. 183-197.
- Sosa, Nancy. «Reportaje a Rafael Follonier. “La UNASUR y la defensa de la nueva soberanía popular suramericana”». *Revista de Ciencias Sociales Realidad Económica* (26.09.2011) (Entrevista publicada en *Revista Movimiento*. Invierno 2011) (en línea) [Fecha de consulta 08.09.2012]: <http://www.iade.org.ar/modules/noticias/article.php?storyid=3499>.
- Stein, Arthur A. *Why Nations Cooperate: Circumstance and Choice in International Relations*. Ithaca, New York: Cornell University Press, 1990.
- Zibechi, Raúl. «Sudamérica, Una década que cambió el continente». *La Fogata*, s/f (en línea) [Fecha de consulta 08.09.2012]: <http://www.lafogata.org/zibechi/zibe.17.2.htm>.
- «La UNASUR apaga su primer incendio. Brasil hace la diferencia». *Semanario Brecha*, Montevideo, 19 de septiembre de 2008.

### Otras fuentes:

- Agencia Paco Urondo. «Indígenas y campesinos en Escuela de Defensa del ALBA en Bolivia». *Agencia Paco Urondo* (6 de junio de 2011) (en línea) [Fecha de consulta 10.05.2012] <http://www.agenciapacourondo.com.ar/component/content/article/43-patria-grande-a-internacionales-/3780-la-integracion-latinoamericana-esta-cerca-envia-j-tribo.html>.
- Agencia Venezolana de Noticias. «Escuela de Defensa del Alba: esfuerzo integrador ante la amenaza de potencias imperiales». *Agencia Venezolana de Noticias* (2 de junio de 2011) (en línea) [Fecha de consulta 10.05.2012] [http://www.avn.info/ve/node/60716?guicktabs\\_5=3](http://www.avn.info/ve/node/60716?guicktabs_5=3).
- ALBA-TCP. «La Escuela de Defensa del ALBA es una lucha por la independencia». *Notas ALBA-TCP*, Santa Cruz, Bolivia (31 de mayo de 2011) (en línea) [Fecha de consulta 10.05.2012] <http://www.alba-tcp.org/contenido/la-escuela-de-defensa-del-alba-es-una-lucha-por-la-independencia-31-de-mayo-de-2011>.

- «Países que integran el ALBA reconocen que Chávez es pieza clave para la integración». *Notas ALBA-TCP*. Caracas, Venezuela, 16 de diciembre de 2012 (en línea) [Fecha de consulta 28.01.2013] <http://www.alba-tcp.org/contenido/paises-que-integran-el-alba-reconocen-que-chavez-es-pieza-clave-para-la-integracion-16-de->.
- «¿Qué es el ALBA?». *Portal ALBA-TCP* (en línea) [Fecha de consulta 12.05.2012] <http://www.alianzabolivariana.org/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=2080>.
- Casa Patria Grande. «Somos UNASUR, somos patria grande». *Colección América Latina para todos*, nº 1. Secretaría General, Presidencia de la Nación Argentina, Buenos Aires, p. 12. <http://www.casapatriagrandepnk.gob.ar/imagenes/Somos%20UNASUR.pdf>.
- Declaración Conjunta Venezuela-Cuba. La Habana, Cuba. 14 de diciembre de 2004.
- Declaración Conjunta. VII Cumbre de Jefes de Estado del ALBA-TCP. Cochabamba, Bolivia. 17 de octubre de 2009.
- Declaración Conjunta. VIII Cumbre de Jefes de Estado del ALBA-TCP. La Habana, Cuba. 13 y 14 de diciembre de 2009.
- Estatuto del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del Consejo de Defensa Suramericano. Guayaquil, Ecuador, mayo de 2010.
- ECDS-UNASUR. Estatuto del Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR. Santiago de Chile, Chile. 11 de diciembre de 2008.
- Estrategia Nacional de Defensa, Decreto 6703 del 18 de diciembre de 2008.
- El Mundo. «Morales denuncia un golpe de estado de gobernadores “rebeldes”». *El Mundo*. Madrid, 15 de septiembre de 2008 (en línea) [Fecha de consulta 29.01.2013] <http://www.elmundo.es/elmundo/2008/09/15/internacional/1221505897.html>.
- Infolatam. «La pelea entre Chávez y Lula crea fuertes tensiones en el Mercosur». *Infolatam*, Brasilia, 6 de julio de 2007 (en línea) [Fecha de consulta 09.09.2012] <http://www.infolatam.com/2007/07/05/la-pelea-entre-chavez-y-lula-crea-fuertes-tensiones-en-el-mercosur/>.
- Juventud Rebelde Digital. «Inauguran Escuela de Defensa del ALBA». *Juventud Rebelde Digital*, Cuba (1 de junio del 2011) (en línea) [Fecha de consulta 10.05.2012] <http://www.juventudrebelde.cu/internacionales/2011-06-01/inauguran-escuela-de-defensa-del-alba>.
- La Radio del Sur. «Inaugurarán en Bolivia la Escuela de Defensa del Alba», *La Radio del Sur*, 31 de mayo de 2011 (en línea) [Fecha de consulta 26.01.2013] <http://laradiodelsur.com/?p=27838>.
- «Entrevista a Chacón». *La Franja del ALBA de La Radio del Sur* (1 de junio de 2011) (en línea) [Fecha de consulta 10.05.2012] <http://laradiodelsur.com/?p=28073>.