

## ¿Fin de la pos hegemonía?: Las implicancias de la crisis de UNASUR para la integración sudamericana.

*Wanner, Rocío Soledad (Estudiante de 4to año de Relaciones Internacionales en la Universidad del Salvador)*

### *Resumen*

No existe otro concepto más central e inescapable para el análisis y la comprensión de la realidad latinoamericana desde mediados del siglo XX hasta la actualidad que el de la integración y los regionalismos. Hoy, la integración latinoamericana -y más específicamente la regionalización de Sudamérica- atraviesa un punto de inflexión auspiciado en gran parte por la reemergencia ideológica y política de la derecha a nivel hemisférico. Uno de los ápices más notorios de este viraje es, sin lugar a dudas, el vaciamiento y crisis terminal de la Unión de Naciones Sudamericanas; y su eventual reemplazo por el Foro para el Progreso de América del Sur, bautizado "Prosur". El objetivo entonces de la siguiente propuesta es, a la luz de un breve recorrido sobre la evolución de los regionalismos y los procesos de integración desde una perspectiva latino y, sobre todo, sudamericana, describir la crisis de la pos hegemonía regional a partir del estudio del caso UNASUR y sus implicancias para una región sumamente pendular en un contexto hemisférico que se presenta cada vez más incierto e impredecible.

**N**o existe otro concepto más central e inescapable para el análisis y la comprensión de la realidad latinoamericana desde mediados del siglo XX hasta la actualidad que el de la integración. América Latina y su proyección internacional, así como su consolidación como región, son fenómenos ininteligibles si no se analizan de manera transversal y complementaria a los numerosos procesos de integración que han emergido -y en ocasiones perecido ante el fantasma del estancamiento y la crisis- en territorio latinoamericano. La afirmación de Latinoamérica como una región autónoma dentro del continente americano es relativamente reciente; estamos hablando de un proceso que inicia en los albores de la década del '60 y que hoy se encuentra ante un nuevo período de transición. Digo nuevo porque los Estados latinoamericanos se han visto atravesados a lo largo de sus historias por coyunturas y fenómenos hemisféricos de toda índole que han configurado las maneras en las que estos Estados, o más bien, sus gobiernos, optan por insertarse no solo en la región sino en el mundo.

Más antes de continuar con la periodización del regionalismo latinoamericano, es necesario hacer algunas precisiones de índole más bien teórica respecto a qué entendemos por regionalismo y de qué manera podemos relacionar al regionalismo con la regionalización y con la integración como procesos. ¿Son sinónimos o hacen referencia a fenómenos diferentes? ¿Cómo se interrelacionan entre sí? Todas estas preguntas aún generan discordia entre académicos dedicados al estudio de estos procesos. Y es que existen pocos fenómenos más polifacéticos y multidimensionales que el regionalismo; y de allí a que sea difícil definirlo y más aún en relación a la integración y la regionalización. Considerar al regionalismo como un sinónimo de regionalización o de integración es una postura compartida por una parte considerable de la comunidad internacionalista; más cada vez más se opta por definirlos como tres procesos que no son en esencia idénticos; aunque en los hechos se encuentren íntimamente concadenados.

Por empezar, la integración debe entenderse como una estrategia situada bajo el regionalismo como principal proceso paraguas. Podemos definir a un proceso de integración como un conjunto determinado de acciones a través de las cuales “unidades políticas diferenciadas van implementando estructuras y unidades de decisión comunes” (Seitz; 1983). La clave de esta definición reside en el carácter colectivo que adoptan las decisiones al momento en que dos o más Estados se proponen integrarse y crean voluntariamente instituciones que tienen por objetivo multilateralizar los procesos decisorios. Es decir que la integración no es más que una política pública que aspira a crear estructuras de carácter supranacional pleno o limitado de acuerdo a los intereses de los Estados involucrados y según

qué tan dispuestos se hallen a ceder parte de su soberanía en favor de la integración. Se trata de un proceso de intensa y continua cooperación interestatal que puede darse en prácticamente todos los ámbitos de la política internacional. Aunque en líneas generales, la mayor parte de estos procesos se desenvuelven dentro de las esferas económica y comercial.

Respecto al regionalismo, aquí el dilema conceptual se complejiza. Regionalismo significa diferentes cosas para diferentes regiones y en diferentes momentos históricos. Comúnmente y en su versión más estructurada, en palabras de Tussie y Riggiozzi (2018) el regionalismo es un fenómeno que, mediante la celebración de tratados internacionales, compromete a los Estados al cumplimiento de obligaciones como participantes de un proceso en común; por lo que ven disminuidas sus respectivas autonomías y soberanías en pos de un orden de carácter supranacional. Mas esta definición deja fuera regionalismos que, en lugar de sujetar a sus Estados miembro y generar una cesión colectiva de atribuciones en pos de un orden superior, lo que hacen es crear espacios comunes de deliberación no como una estructura que constriñe la acción estatal sino como una “estructura de oportunidades para obtener compromisos por parte de otros Estados en vistas de maximizar sus beneficios tanto en el área económica como política” (Tussie y Riggiozzi; 2018). Estas son solo dos de las numerosas formas en que, a grandes rasgos, pueden presentarse los regionalismos. Sin embargo, en ambas acepciones podemos hallar, explícita o implícitamente, a la cooperación entre Estados como la razón de ser del regionalismo.

Así que, tomando la definición de Börzel y Risse (2016) entendemos por regionalismo al proyecto a gran escala dirigido en primera instancia por Estados -como mínimo, tres Estados- para la construcción y sostenimiento de instituciones regionales formales y organizaciones. El regionalismo aspira entonces a la intensificación de los vínculos entre países que se entienden a sí mismos como miembros de un mismo sistema regional y que implica necesariamente la consecución de procesos de integración. Estos procesos adoptarán formas diferentes de acuerdo con las características del regionalismo preponderante en un determinado momento histórico y en relación a su vez a qué entiendan los Estados participantes por región: si toman en cuenta criterios de contigüidad espacial, similitudes geográficas, cercanía ideológica o cultural, volumen y frecuencia de sus intercambios comerciales, etcétera. De aquí emana necesariamente una concepción reflectivista de la región entendida como una construcción social y no como una entidad objetiva; una construcción que va a depender directamente no solo de los intereses individuales de cada Estado sino de como estos perciban a sus contrapartes.

Llegados a este punto, la diferenciación entre regionalismo y regionalización tiene como objetivo evitar el estiramiento conceptual y posibles confusiones. A diferencia del regionalismo que es un proceso estatocéntrico y horizontal producto de la conjunción de políticas impulsadas por Estados que cooperan de forma voluntaria, la regionalización es un fenómeno verticalista, espontáneo y endógeno que comprende un incremento gradual de las interacciones económicas, políticas, sociales e incluso culturales entre Estados y/o sociedades contiguas (Börzel y Risse; 2016). En otras palabras, no se trata de procesos enmarcados en un proyecto o iniciativa en común, sino que se trata de un fenómeno descentralizado que comprende un amplio espectro de relaciones transnacionales en áreas muy diferentes; lo que trae a colación la acción no solo de entidades gubernamentales sino también de otros actores como por ejemplo empresas, grupos de interés, organizaciones no gubernamentales, etc.

Esclarecida la postura que adoptaremos respecto a estos procesos, pasaremos al desarrollo de los regionalismos latinoamericanos. Hacer referencia a los orígenes y la esencia históricos del regionalismo latinoamericano excede sobremanera los límites del siguiente trabajo. Así que se ha tomado la decisión metodológica de comenzar la periodización desde la década del '60 cuando comienza a hablarse de regionalismo e integración como una alternativa viable a la histórica estrategia de inserción internacional individual. En gran parte, este cambio de percepción en favor de los procesos de integración regional como andamios para lograr el crecimiento económico y una ubicación más favorable en la región y en el sistema internacional fue promovido por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) creada en el año 1948.

Al margen de que la compartimentación histórica puede resultarnos simplista y limitante; en términos organizativos resulta conveniente para asegurar claridad y pertinencia. Entonces, dividiremos al regionalismo latinoamericano en tres períodos: Primero, una etapa de regionalismo primigenio o de “viejo” regionalismo (Riggirozzi y Tussie; 2018) auspiciado por la CEPAL que abarcaría la totalidad de los años '60 seguido de un interregno de crisis y estancamiento desde los '70 hasta mediados de los 80'. Luego, nos referiremos al regionalismo abierto como la reemergencia de la integración latinoamericana de finales de 1980. Finalmente, describiremos la debacle del aperturismo y la construcción de una nueva identidad regional bajo el regionalismo pos hegemónico de principios de los años 2000. Respecto a este último período, nos enfocaremos particularmente en Sudamérica como región pivote y promotora de la pos hegemonía y llevaremos adelante un breve diagnóstico de su estatus actual tomando como disparador el reciente vaciamiento de la Unión Sudamericana (Unasur). Así y todo, y más allá de los respectivos recortes temporales y espaciales que

desarrollaremos; no debemos dejar de entender a estos procesos no como compartimentos estancos y aislados sino como procesos acumulativos.

Retomando lo dicho sobre la CEPAL como promotora del “viejo regionalismo”, tomaremos como variables coyunturales a la evolución del proceso de integración europea a partir de la creación de la Comunidad Económica Europea en 1957 en un contexto de transformación y viraje hacia la transnacionalización de la política y de la economía donde el Estado debe asumir nuevas prerrogativas para adaptarse a estos cambios. Estas variables nos permiten entender a grandes rasgos qué observaban exactamente los académicos que desde América Latina se sentaron a pensar en la posibilidad de extrapolar el fenómeno europeo a nuestra región. No tardaron en multiplicarse las voces que afirmaban que llevar adelante un proceso similar al europeo entre países latinoamericanos no solo era posible, sino que era el mejor atajo hacia una inserción internacional más beneficiosa y hacia el desarrollo económico. El trabajo de la CEPAL, como adelantábamos, fue central. Durante las décadas del '50 y del '60, su elaboración teórica sobre la dependencia latinoamericana puede definirse como el primer gran encuentro entre Estado y paradigma en la región (Iglesias; 2006); encuentro que dio lugar a una reinterpretación del trinomio atraso, dependencia económica y desarrollo desigual en la cual el intervencionismo estatal era la clave para hallar la solución a dicha ecuación.

Este diagnóstico inicial podía sintetizarse en tres problemáticas estructurales: la lentitud del crecimiento, la falta de dinamismo de las economías regionales y una insuficiente capacidad importadora (Tavares y Gomes; 1998). Este cuadro sintomático debía ser abordado a partir de una estrategia de industrialización por fases y de integración económica regional que revertirían el estancamiento mediante la ampliación de los mercados y el incremento del comercio a nivel intrarregional. En relación a la industrialización, esta se llevaría adelante mediante una sustitución por etapas de las importaciones; pilar que respondía a las condiciones particulares de atraso tecnológico de los países latinoamericanos que, a diferencia de sus contrapartes europeas, no contaban con una industria de base que operara como motor viable para llevar adelante el proceso de integración. Y sería el Estado el regulador y promotor de las políticas públicas necesarias para la generación de las estructuras comunes necesarias para garantizar la reciprocidad de los beneficios económicos obtenidos. Esta constituiría la justificación teórica detrás de la emergencia de numerosos procesos de integración. Una de las iniciativas más resonantes por su amplio alcance geográfico fue la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) que, fundada en 1960, tenía como objetivo la consolidación de un mercado común que incluyera a todos los países latinoamericanos. La consolidación de un mercado común latinoamericano, de hecho, formaba

parte de la visión cepalina y tenía como fin facilitar la industrialización como condición *sine qua non* para el desarrollo (Teubal; 1968).

Más el impulso y voluntarismo inicial de los gobiernos latinoamericanos resultaría insuficiente frente a las falencias de índole estructural y coyuntural de sus políticas; las cuales terminaron por desbordar los endebles marcos normativos de los proyectos que impulsaron y generaron una situación de estancamiento entre mediados y finales de la década del '60. Entre las variables que explican la crisis de este primer regionalismo cabe destacar el agotamiento del modelo de industrialización sustitutiva que no solo no resolvió el dilema de la dependencia, sino que la reformuló. Es decir, ya no dependíamos de la importación de bienes manufacturados más si de bienes de capital y energéticos para sustentar la industria mediana lograda. De esta forma, la sustitución de las importaciones quedó trunca; y al agotarse la etapa "fácil" de la industrialización, los gobiernos latinoamericanos se mostraron cada vez más reticentes al cumplimiento de los rígidos plazos preestablecidos y menos dispuestos a negociar; generando una creciente distancia entre expectativas y logros que profundizaba las frustraciones (Rosenthal; 1991).

El fracaso del modelo heterodoxo cepalino llevó a una crisis generalizada del regionalismo latinoamericano y a su fragmentación en un sinnúmero de proyectos subregionales como el Grupo Andino fundado en 1969 y la Comunidad del Caribe (CARICOM) creada en 1973. Así y todo, los números del comercio intralatinoamericano siguieron en rojo y la tendencia a la pérdida de dinamismo se sostuvo; generando un debilitamiento de la integración como idea y como proyecto a medida que las crisis económicas y financieras empujaban a la región hacia la atomización de la política regional; consecuencia a su vez de la proliferación de gobiernos de facto autoritarios. Para finales de la década del '70, la concepción de América Latina como totalidad y modelo de comunidad regional había sido desplazada por acuerdos de índole bilateral y multilateral. En resumen, las fuerzas centrífugas contrarrestaron a los esfuerzos centrípetos y los logros en materia de integración fueron más que modestos; la norma era el retroceso y la crisis.

A mediados de los '80, sin embargo, una serie de cambios a nivel regional e internacional terminarían por reconciliar a los Estados latinoamericanos con la agenda integracionista. En primer lugar, los países de la región ingresaron en un progresivo proceso de *repoliarquización* luego de la caída de sus gobiernos autoritarios. La crisis de la deuda y la "década perdida" socavarían las bases de poder de los gobiernos militares precipitando su caída en contextos económicos hiperinflacionarios y deficitarios. La yuxtaposición de ambos

fenómenos -redemocratización y crisis económica generalizada- reduciría los márgenes de maniobra de las nuevas democracias que necesitaban de una salida rápida y efectiva de la crisis que habían heredado y que salvaguardara su permanencia en el poder. Se produce por ende un retorno generalizado a la ortodoxia que condujo a la adopción de paquetes estandarizados de medidas neoliberales bajo el paradigma del Consenso de Washington. Este viraje hacia el juego de los mercados, la liberalización y la apertura al comercio internacional derivaría en una reconceptualización del Estado reduciendo sus facultades y su capacidad de intervención.

En este escenario de caos y transformación, América Latina debía reinsertarse en el sistema y, al igual que otros países alrededor del mundo, optaría por la integración regional. Es por ello que la aplicación del Consenso fue complementada mediante un impulso renovado a la integración; lo que conocemos como “nuevo regionalismo” o regionalismo “abierto”. A diferencia del regionalismo cepalino más cercano al europeo, el motor de la integración no sería la política interna, sino que fueron las fuerzas de la globalización económica las que generaron esta reacción a nivel regional (Riggirozzi y Tussie; 2018). Así, durante los '90 Latinoamérica es escenario de novedosos proyectos de integración: el Mercado Común del Sur (Mercosur) auspiciado por Argentina y Brasil, la consolidación del Grupo de Río como instancia regional para la resolución pacífica de controversias, el relanzamiento del Grupo Andino bajo el nombre de Comunidad Andina de Naciones (CAN) y la firma del ex Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entre Canadá, Estados Unidos y México; acuerdo sin precedentes. Todas estas construcciones regionales se basan en principios derivados del modelo ortodoxo neoliberal: la liberalización intragrupo -no solo de bienes sino también de servicios y capital mediante- y la supresión de barreras arancelarias y no arancelarias; mas sin abandonar el componente de la preferencia regional (Sanahuja; 2008).

La cartografía regionalista latinoamericana permanecería prácticamente inmutable hasta principios de los años 2000 cuando el regionalismo abierto demostraría sus limitaciones y evidenciaría marcados retrocesos; sobre todo en Sudamérica. Crisis económicas reverberaron en el ámbito político desde la llegada al poder de Chávez en Venezuela hasta Bolivia con las guerras del gas y del agua entre 2003 y 2005; desde la dolarización de la economía ecuatoriana en el 2000 hasta el episodio de default y ajuste en Argentina en 2001. Estas crisis fueron abruptas y contundentes; y tuvieron como consecuencia una reconfiguración política de los países sudamericanos, por lo que en 2003 y con la gradual recuperación de las economías nacionales gracias a un contexto regional e internacional

favorable, la emergencia de nuevos liderazgos ya auguraba un cambio de perspectiva que repercutiría en una redefinición de la gobernanza regional y de la integración.

La coincidencia de la crisis del regionalismo abierto con la proliferación de nuevos gobiernos de corte progresista-nacionalista producto de un viraje regional hacia la izquierda redundaría en un protagonismo renovado del Estado como director de la economía nacional y motor de un regionalismo construido *desde la nación hacia la región* (Riggirozzi y Tussie; 2018). El eje de la agenda regional se trasladó hacia áreas antes relegadas como la política y las problemáticas sociales: Desde el narcotráfico y la pobreza hasta problemas vinculados con la justicia social, deficiencias en infraestructura y energía, defensa y seguridad, etc.; el regionalismo pos hegemónico se proponía buscar una salida conjunta a estas problemáticas típicas en la región trascendiendo el economicismo que había caracterizado a la integración años anteriores y en favor de proyectos más autónomos y genuinamente latinoamericanos (Sanahuja; 2008).

Era un panorama que auguraba promesas de desarrollo y autonomía para una región que no parecía ser capaz de tomar la distancia suficiente de la crisis y la inestabilidad; promesas en parte instaladas por la inusitada afinidad ideológica y política de la región bajo la dirección de Brasil, indiscutible líder regional durante este periodo; secundado por Argentina y Venezuela.

Más sería bajo el liderato de Lula Da Silva que la gobernanza regional se reestructuraría en términos ya no latinoamericanos sino sudamericanos. A través de una política exterior de altísimo perfil y aprovechando pragmáticamente el *momentum* de la sintonía ideológica con sus vecinos, Brasil generó un reordenamiento de las fuerzas políticas al sur del istmo panameño. Fue capaz de proyectar sus intereses de liderazgo regional y aspiraciones de protagonismo global para generar un área geopolíticamente compatible con dichos intereses por medio de una estrategia de regionalismo y regionalización de Sudamérica como su área de influencia y acción regional que dejaba deliberadamente de lado a Centroamérica y a México más alineados con Estados Unidos. Sin México en la ecuación, Brasil estaba destinado a consagrarse como el único líder "natural" de la región que él mismo había promovido (Sanahuja; 2008).

Esta nueva cartografía regional sudamericana sería institucionalizada mediante la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) en diciembre de 2004; y que en 2008 adoptaría el nombre definitivo de Unión Sudamericana de Naciones (Unasur). La relevancia de Unasur para nuestra región y para el regionalismo pos hegemónico bajo el cual



ha proyectado su influencia tiene que ver con el modo en que trascendió los límites del regionalismo comercial y económico en su sentido tradicional; resignificándolo y proponiendo una agenda diversificada de cooperación en áreas novedosas como la energía, la seguridad y las finanzas regionales; alentando a su vez la participación de la sociedad civil y del empresariado (Sanahuja; 2008).

Más allá de todo juicio de valor, es innegable que la Unasur ha operado en más de una oportunidad como interlocutora y mediadora en momentos de conflictividad e inestabilidad intrarregionales generando soluciones sudamericanas para problemáticas sudamericanas. Evidencia factual de esto fue el rol central que tuvo eventualmente la Unasur en la resolución pacífica de la crisis boliviana a finales de 2008, su intervención en la crisis interna ecuatoriana dos años después y contribuyó a reducir las tensiones fronterizas entre Colombia y Venezuela también en 2010. Esto demostró en su momento la capacidad de los Estados sudamericanos para abordar y resolver sus propios dilemas de seguridad prescindiendo de la participación de los Estados Unidos. La creación del Consejo Sudamericano de Defensa en diciembre de 2008 ha sido considerada el momento cúlmine de este viraje.

Más estos avances en materia de cooperación integral entre los Estados sudamericanos y el abanico de oportunidades que se abrían frente a la Unasur parecen estar destinados a sobrevivir solo en el recuerdo de los gobiernos que en su momento la impulsaron. En abril del año pasado, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú suspendieron por tiempo indefinido su participación en el organismo alegando su incapacidad de perpetuar su membresía debido a la ausencia de “resultados concretos que garanticen el funcionamiento adecuado de la organización”. Estas irregularidades hacen referencia al status de acefalía que aún padece su secretariado general desde enero del 2017 luego de que Ernesto Samper terminara su mandato. Hasta el momento de estar redactando estas líneas, tanto Colombia como Ecuador, Brasil, Chile y Paraguay han anunciado finalmente la salida definitiva de la entidad.

Sin embargo, el verdadero punto de quiebre no pasa por el vaciamiento de la UNASUR per sé, sino que queda preguntarnos si lo acontecido con este organismo es o no un síntoma de un fenómeno a mayor escala. Lo que debemos preguntarnos, entonces, es si el presente estado de crisis terminal de la Unión Sudamericana es en realidad una consecuencia fortuita de un nuevo período de crisis y transición del esquema regionalista pos hegemónico sudamericano. Estos interrogantes exceden este trabajo. Sin embargo, se describirán brevemente y a continuación una serie de indicadores que permiten aproximarnos a una

comprensión más certera del por qué Unasur fue incapaz de consolidar su trascendencia como entidad regional y qué nos permite al menos cuestionar si nos encontramos efectivamente en un punto de inflexión y ¿fin? para la pos hegemonía.

La realidad que primero salta a la vista es la del cambio del panorama político a nivel subregional que podemos definir como un “giro a la derecha” de los gobiernos sudamericanos; consecuencia de una sucesión de recambios presidenciales que han llevado al poder a alianzas de centro y extrema derecha conservadoras. Este retorno a la derecha ha sepultado en gran parte las iniciativas de cooperación política y social promovidas por sus predecesores. Se trata de un escenario de afinidad ideológica, pero en el polo diametralmente opuesto. Ahora bien, afirmar que todos los gobiernos de derecha que hoy presiden Chile, Argentina, Brasil, Perú y Colombia son idénticos entre sí sería igual de erróneo que sobreestimar la sintonía ideológica de los gobiernos de izquierda que los precedieron.

Aunque Unasur en su momento daba cuenta de una cierta unidad en cuanto a los objetivos que debían plantearse y los medios para su consecución, la realidad es que el cuadro político dentro del cual se proyectó Unasur era sumamente heterogéneo. Dentro de ella, han convivido y concertado políticas gobiernos más ideologizados como lo fue en su momento la Venezuela de Hugo Chávez, junto con posturas más moderadas y centristas como la administración de Lula o de Michelle Bachelet en Chile. Y respecto a sus estrategias de inserción, hallamos que en un mismo organismo regional convivieron países como Chile, que llevan adelante un modelo poligámico de integración sumamente flexible junto a, por ejemplo, Argentina, que adopta un modelo más bien concéntrico y de coalición estable amparado por el Mercosur. Entonces, las diferencias respecto no solo a sus políticas internas sino también en relación a sus estrategias externas dejan al descubierto importantes diferencias que de cierta manera forzaron la flexibilidad que caracteriza a la institucionalidad de Unasur como un organismo de “baja intensidad” (Comini y Frenkel; 2014).

Y he aquí uno de los principales escollos que impidió a la Unasur superar los temblores ocasionados por el péndulo ideológico. Imbuida en una yuxtaposición de interpretaciones contrapuestas respecto a la inserción internacional y la integración regional, la colisión entre las posturas poligámicas -la prioridad es el mercado internacional- y posturas concéntricas -la prioridad es el mercado regional- llevó a que, en vistas de lograr la inclusión de todos los Estados sudamericanos por igual, Unasur adoptara una lógica institucional sumamente laxa y flexible que moderara la supranacionalidad en favor de lo intergubernamental y apostaría a una definición abstracta de sus fines a modo de mínimos denominadores comunes que no

acarrearán compromisos fijos e inamovibles (Comini y Frenkel; 2014). Esta práctica inexistencia de compromisos redundó en una ausencia de mecanismos de rendición de cuentas y no dio lugar a ningún tipo de responsabilidad real por parte de los Estados miembro para con la organización. Esta laxitud hizo que al primer atisbo de recambio ideológico en la región el sentido de comunidad que el organismo había generado se perdiera. La desvinculación de Unasur fue una decisión conjunta que no acarrió consecuencias negativas de ninguna índole para los desertores. Así fue como las variables que supieron ser los motores de Unasur -los liderazgos regionales pos hegemónicos y el hiperpresidencialismo de los gobiernos de izquierda- son hoy también las claves para comprender la parálisis de un organismo incapaz de trascender la coyuntura política que le dio origen (Comini y Frenkel; 2014).

Esto de ninguna manera es actual. Latinoamérica ha sido siempre una región reacia a la supranacionalidad. El caso sudamericano responde también a estos lineamientos. El regionalismo en el sur -afirman Riggiozzi y Tussie (2018)- “no descansa en la transferencia de soberanía a instancias supranacionales, sino en la construcción de acuerdos que respetan disparidades y desigualdades”. Hay coordinación y espacios de acción política y toma de decisiones comunes, pero se trata de una integración intergubernamental; no hay supranacionalidad.

Ahora bien, ¿a qué responden precisamente las suspensiones y el retiro masivo de membresías? El argumento oficial justifica las suspensiones debido a la falta de institucionalidad de la organización ante la imposibilidad de designar un nuevo Secretario General y cumplir a su vez con la regla de unanimidad que caracteriza a su proceso de toma de decisiones. Mas esta explicación resultaría incompleta sin tomar en cuenta el carácter de los gobiernos que han decidido desvincularse del organismo. Y es que esta nueva derecha, a diferencia de gobiernos neoliberales que gobernaron durante la década del '90 y que estimaban a la integración regional como una estrategia complementaria a la apertura internacional, tiene un carácter más marcadamente nacionalista que redundó en la implementación de esquemas proteccionistas a nivel regional pero liberales para con otros países del mundo; sobre todo para con los Estados Unidos. Si bien en cierta medida los gobiernos del Consenso de Washington priorizaban la diversificación de sus relaciones, se mostraban más benévolos respecto de la cooperación intrarregión y fueron los impulsores de proyectos concéntricos de integración aún vigentes.

¿Esto quiere decir que nuestra región atraviesa hoy en día un vacío de regionalismo? No exactamente. Hoy, los gobiernos de la nueva derecha prefieren ceder el papel protagónico

a modelos de integración menos enquistados en la región, más flexibles y de carácter económico-comercial como la Alianza del Pacífico de la que forman parte desde el año 2011 Chile, Colombia, Perú y México. Por otra parte, tanto la CAN como el Mercosur, aunque lejos de presentar la crisis terminal que hasta el momento parece haber sellado el destino de la Unasur, también se encuentran a la deriva. Mas la desactivación de Unasur parece responder además a una estrategia de cerco diplomático llevada adelante por los gobiernos de turno para aislar al régimen de Nicolás Maduro en Venezuela. En reiteradas ocasiones los líderes sudamericanos han expresado su consternación frente a la crisis que padece el Estado venezolano, su profunda oposición a la continuidad en el poder de Maduro y más aún su apoyo abierto al presidente de la Asamblea Nacional Juan Guaidó que el pasado enero se autoproclamó presidente encargado. Aunque las implicancias regionales de la crisis venezolana exceden el alcance de este trabajo, considero relevante decir que de tratarse el vaciamiento de Unasur de una estrategia concertada para asfixiar diplomáticamente a Venezuela junto con el juego geopolítico del bloque anti venezolano Grupo de Lima, se trata entonces de una jugada que acarrea más riesgos que certidumbre. Aislar a Venezuela no solo genera un panorama propicio para la búsqueda de una salida política de la crisis, sino que, y más peligrosamente, cede el espacio a Estados Unidos para operar libremente y tomar medidas de manera unilateral generando una mayor inestabilidad (Tolkatlian; 2017).

Por si esto fuera poco, el pasado mes de abril cristalizó finalmente una propuesta que venía gestándose en manos de los gobiernos de Sebastián Piñera en Chile y su contraparte colombiana Iván Duque con la creación del Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur) cuyo objetivo explícito ha sido el de desplazar y reemplazar en sus funciones a la Unasur de forma definitiva. Sin lugar a dudas la medida resulta en un mensaje contundente de ruptura con el ciclo regionalista anterior -mensaje para la región misma y para el mundo- y confirma la tendencia que adelantábamos previamente a la edificación de gigantescos carteles ideológicos en lugar de organismos regionales que generen verdaderas estructuras de control y coordinación de políticas entre sus miembros. No hay visiones a largo plazo, sino que hay una primacía de proyecciones cortoplacistas y coyunturales más allá de que la integración y el regionalismo son variables estructurales y transversales para la historia latinoamericana. Se trata de una falencia política que trasciende al espectro ideológico. Es una tendencia general que, hasta el momento, no presenta signos de ser revertida. Esta falta de voluntad política por parte de la totalidad de los gobiernos sudamericanos para generar instituciones resistentes al péndulo ideológico ha creado una situación de *overlapping* o solapamiento (Herrera; 2019) de proyectos de integración y que, en términos jurídicos y normativos, son altamente

incompatibles entre sí. Esta situación termina generando más obstáculos al comercio intrarregional de lo que eventualmente termina facilitándolo; y más conflictos a nivel interno en relación a como adaptar la política interna y exterior a marcos normativos contrapuestos.

El caso UNASUR es paradigmático también en este sentido. Los actuales gobiernos derechistas optaron, en lugar de buscar una salida negociada al conflicto interno en Unasur, por vaciar el organismo, desactivándolo de facto, y así proceder a la creación de una nueva “franquicia ideológica” más acorde a sus intereses (Herrera; 2019). Podemos concluir que sí hay un vacío, pero no de regionalismo sino de voluntad política y compromisos reales hacia el regionalismo. De parte de los gobiernos boliviano y venezolano que bloquearon mediante el veto la elección de un nuevo Secretario General. Pero también de parte de la nueva derecha que, en lugar de apelar a una reconfiguración de la Unasur, procede a la creación de una nueva institución. Esto implica un retorno al punto de partida que atenta contra la convergencia y la continuidad que el integracionismo sudamericano necesita para su sobrevivencia

Es la paradoja del “eterno retorno”. Más allá de los contrastes notorios entre las diferentes etapas del regionalismo latinoamericano, todos y cada uno de estos procesos regionales han suscitado en sus inicios el entusiasmo generalizado de los gobiernos; un entusiasmo que ha tendido a declinar y a frustrar las expectativas construidas (Van Klaveren; 2018) vaciando así a estos procesos de la voluntad política necesaria para su funcionamiento y dejando al descubierto las verdaderas incompatibilidades aun no resueltas entre los Estados latinoamericanos. Nunca ha habido correlato entre la retórica y el voluntarismo jurídico y los resultados reales de los procesos de integración (Van Klaveren; 2018). Y a menos que se encuentre una salida viable a esta paradoja, Sudamérica y, más aún, Latinoamérica, seguirán condenadas a la irrelevancia internacional.



## **BIBLIOGRAFIA**

BÖRZEL, T. y RISSE, T. (Ed.) (2016) *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*. Oxford University Press.

COMINI, N. y FRENKEL, A. (2014) "Una Unasur de baja intensidad. Modelos en pugna y desaceleración del proceso de integración en América del Sur". *Nueva Sociedad*, No. 250.

HERRERA, J. (2019) "Prosur, el nuevo mecanismo para no integrar a Latinoamérica". *The New York Times News Service*. Recuperado de <https://www.nytimes.com/es/2019/04/09/prosur-unasur-america-latina/>

IGLESIAS, E. (2006) "El papel del Estado y los paradigmas económicos en América Latina". *Revista de la CEPAL*, No. 90.

RIGGIROZZI, P. y TUSSIE, D. (2018) "Claves para leer al regionalismo sudamericano: Fortaleciendo el estado, regulando el mercado, gestionando autonomía". *Revista Perspectivas de Ciencias Sociales* Año 3, No. 5, pp. 6-21.

ROSENTHAL, G. (1991) "Un informe crítico a 30 años de integración en América Latina". *Nueva Sociedad*, No. 113, pp. 60-65.

SANAHUJA, J. (2008) "La integración regional, los proyectos bolivarianos y la Unión de Naciones Sudamérica". *Anuario Iberoamericano*.

SEITZ, M. (1983) *Tres Propuestas de Integración Política Latinoamericana*. Ed. Juan Pablo Viscardo: Buenos Aires.

TAVARES, M. y GOMES, G. (1998) "La Cepal y la integración económica de América Latina". *Revista de la CEPAL*, No. 01

TEUBAL, M. (1968) "El fracaso de la integración económica latinoamericana". *Desarrollo Económico*, Vol. 8, No. 29, pp. 61-93.

TOLKATLIAN, J. (2017) "América Latina frente a Venezuela". *Nueva Sociedad; Democracia y política en América Latina*. Recuperado de <http://nuso.org/articulo/america-latina-frente-venezuela/>

VAN KLAVEREN, A. (2018) "El eterno retorno del regionalismo latinoamericano". *Nueva Sociedad*, No. 275.