



Repensando el Orden Mundial desde el Sur: el desafío de la Región Suramericana en la nueva configuración de poder global¹

Mariana A. Altieri²

Resumen

La Presente ponencia surge del trabajo del Grupo de Investigación de la Carrera de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires: Repensado el Orden Mundial desde el Sur, el cual pretende comprender la realidad contemporánea de la Región interpretando el lugar que ocupamos en la estructura del sistema internacional. Específicamente nos propusimos analizar las amenazas y oportunidades que surgen en el marco de la crisis del orden mundial existente y la abierta competencia por la redistribución del poder global.

En la segunda década del Siglo XXI el escenario mundial se encuentra en reconfiguración. Frente al debilitamiento del rol de Estados Unidos, como potencia hegemónica y garante de la vigencia del orden establecido—statu quo- han surgido nuevos polos de poder y zonas de fractura donde los grandes poderes compiten por el control. La pérdida de prestigio norteamericana resultante en la erosión de su influencia, habilitó el ingreso a una fase de desconcentración del poder mundial que habilita a los estados emergentes, potencialmente desafiantes del status quo, a desplegar un comportamiento de deslegitimación de la potencia hegemónica.

¿Cómo nos afecta esta etapa de reacomodamiento del poder mundial en Latinoamérica? ¿Tienen nuestros estados la fortaleza institucional para enfrentar estas amenazas? ¿Tienen nuestros pueblos la confianza puesta en estas mismas instituciones para resolverlos? Después del florecimiento de la década ganada suramericana, y el tan mentado cambio de época, vivimos un tiempo de recrudescimiento de las nuevas derechas, que no son sino la nueva expresión de los poderes corporativos de viejo cuño, acostumbrados al teje y maneje de los hilos del poder.

¹ Ponencia presentada en el IX Congreso de Relaciones Internacionales del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de la Plata desarrollado los días 14, 15 y 16 de noviembre de 2018

² Licenciada en Ciencia Política y Doctoranda en Ciencias Sociales. (UBA), Magister en Estrategia y Geopolítica (UNDEF), docente e investigadora UBA/UNDEF/UPE-.



Después del bloqueo de UNASUR como instancia política cabe preguntarnos cuál será la reorientación de la región en el nuevo orden mundial que se aproxima. Argentina arrastra el mal sabor de no saber cumplir con sus socios chinos, pasando de un acuerdo de complementariedad estratégica a la vieja política de mendigar un lugar en las fruterías norteamericanas. Mientras tanto la Alianza del Pacífico avanza, pero el acuerdo transpacífico se cae. Brasil se debate en su dilema de ser el más grande de los pequeños, en su ambiguo rol de representante regional.

Vale la pena que nos preguntemos entonces y en base a estas reflexiones, ¿Hacia dónde va el mundo, y que rol creemos que debe jugar la región y nuestro país en la nueva reconfiguración de poder mundial?

Introducción

La Presente ponencia surge del trabajo del Grupo de Investigación de la Carrera de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires: Repensado el Orden Mundial desde el Sur, el cual pretende comprender la realidad contemporánea de la región suramericana interpretando el lugar que ocupamos en la estructura del sistema internacional. Específicamente nos propusimos analizar las amenazas y oportunidades que surgen en el marco de la crisis del orden mundial existente y la abierta competencia por la redistribución del poder global.

Escenario Mundial

El cambio en el orden internacional es el resultante de un proceso que suele durar años y que no emerge a partir de un suceso específico: por lo tanto, preguntarnos cómo puede evolucionar el sistema internacional implica mirar al pasado, comprender el presente y esperar que los eventos que se suceden se desarrollen en toda su magnitud. (Battaleme 2009)

A pasos de iniciar la tercera década del siglo XXI, el escenario mundial en el que vivimos se encuentra convulsionado y signado por la incertidumbre. Ya desde hace 10 años, los informes de Tendencias Globales del propio Consejo Nacional de Inteligencia³ de los Estados Unidos, dan cuenta de esta situación:

El sistema internacional –de la manera en que fue construido después de la Segunda Guerra Mundial–

³ El National Intelligence Council (NIC), es el organismo del gobierno Estadounidense encargado de realizar prospectivas en el mediano y largo plazos con énfasis en la seguridad nacional. Desde 1997 publica informes proyectados en un mínimo de diez años identificando las tendencias que moldearán futuros escenarios estratégicos internacionales





será casi irreconocible para el año 2025 debido al surgimiento de las potencias emergentes, a una economía globalizada, a una transferencia histórica de la riqueza relativa y al poder económico de Occidente a Oriente, y a la creciente influencia de Actores no-estatales⁴. (National Intelligent Council, 2008, pág. 12)

Asimismo, Tendencias Globales 2030 “Mundos Alternativos” publicado en el año 2012, presenta una inédita revisión de los informes anteriores especificando que hay retos que deben ser reevaluados. Entre ellos se destaca que

Los trabajos anteriores dieron por sentada la centralidad de Estados Unidos, dejando a los lectores "vulnerables" a preguntarse acerca de la "crítica dinámica" del rol de los Estados Unidos. Una de las cuestiones clave que asoman en GT 2030 fue "cómo otras potencias responderían a una disminución o una decisiva reafirmación de poder de Estados Unidos⁵. (National Intelligent Council, 2012, pág. 7)

Continuando con esa lógica colocan en su apartado de “mega tendencias” como eje principal la Difusión de poder proyectando que no habrá ningún poder hegemónico, sino que el poder se desplazará hacia las redes y las coaliciones en un mundo multipolar. Al tiempo que “*Aunque no es inevitable, el riesgo de conflictos interestatales está aumentando debido a los cambios en el sistema internacional*”⁶. (National Intelligent Council, 2012, pág. 28) Prediciendo un mundo más inestable a razón, en las consideraciones de este trabajo, la competencia entre los Estados statuquistas y revisionistas.

En este marco podemos arriesgar una caracterización del sistema internacional actual como en transición desde un sistema unipolar hacia el multipolarismo. El mismo se compondría por un Estados Unidos que sigue siendo la potencia hegemónica global, pero cuya hegemonía está en declive.

A fin de dar cuenta de esto, Randall Schweller (2014) elabora un ciclo explicativo de la dinámica del orden mundial que consta de cinco fases: 1. Orden estable, 2. Desconcentración de poder y deslegitimación del poder hegemónico, 3. Formación de alianzas de los emergentes, 4. Crisis y guerra por la hegemonía, 5. Nuevo sistema, sistema renovado. La fase de deslegitimación es la respuesta a la erosión de la fase de liderazgo. La deslegitimación ocurre después de que el Hegemón (o poder unipolar) ha comenzado un declive relativo.

⁴“The international system—as constructed following the Second World War—will be almost unrecognizable by 2025 owing to the rise of emerging powers, a globalizing economy, an historic transfer of relative wealth and economic power from West to East, and the growing influence of non state actors”

⁵“Past works assumed US centrality, leaving readers “vulnerable” to wonder about “critical dynamics” around the US role. One of the key looming issues for GT 2030 was “how other powers would respond to a decline or a decisive re-assertion of US power.”

⁶“Though by no means inevitable, the risks of interstate conflict are increasing owing to changes in the international system”.





En un artículo escrito junto a Xiaoyu Pu, Schweller sostiene la consideración del autor es que el mundo del Siglo XXI se encuentra atravesando el momento número dos del ciclo que consta de la desconcentración del poder y deslegitimación del Hegemón, la cual se basa en el ejercicio de una retórica deslegitimante y de estrategias de imposición de los costos por parte de los Estados revisionistas. (Schweller y Pu 2011) En esta fase los poderes emergentes son proclives a adoptar un comportamiento de sabotadores con su contribución a la gobernanza internacional, aprovechando los beneficios del sistema, pero sin contribuir a su mantenimiento; sino impugnándolo mediante discursos de resistencia y la proposición de nuevas normas de juego.

“(…) el retador ascendente debe primero deslegitimar la autoridad y el orden mundial de la potencia hegemónica. Esta fase de "deslegitimación", que aparece años antes de que el punto de inflexión crítico de una transición de poder, crea las condiciones para el surgimiento de una futura coalición contra hegemónica revisionista. Durante esta fase, el retador ascendente expresa su insatisfacción con el orden establecido y forja el fin social que se convertirá en la base de su demanda de un nuevo orden mundial. Por lo tanto, China y las otras potencias emergentes no abrazarán simplemente el orden occidental existente, sino que, harán en su lugar ordenes alternativos en base a sus propias inclinaciones culturales, ideológicas y sociológicas, dando voz a los diversos discursos de resistencia”⁷. (Schweller 2014)

En este trabajo consideramos que, efectivamente, la pérdida de prestigio de EEUU, mediante la erosión de su influencia, habilitó el ingreso de la segunda fase del ciclo elaborado por Schweller, de desconcentración del poder y de deslegitimación de la potencia hegemónica, por parte de los poderes revisionistas, que desarrollan estrategias de imposición de los costos y retóricas deslegitimantes del orden establecido.

Ya en el 2004 Joseph Nye publicó un artículo en Foreign Affairs, sugestivamente titulado, “La declinación del Poder Blando⁸ Americano, porque Washington debe preocuparse”, en el cual expresa: *El antiamericanismo ha aumentado en los últimos años, y el poder blando entendido como la capacidad de Estados Unidos para atraer a los demás por la legitimidad de sus políticas y los valores que subyacen en ellos, está en declive como resultado.* (Nye J. J., 2004, p. 16)

⁷Traducción propia. Texto Original en Inglés

⁸El poder Suave o Blando- Soft power- fue definido por Joseph Nye como la capacidad de una nación de estructurar una situación de forma tal que otras naciones desarrollen preferencias o definan sus intereses de forma coherente con aquella nación. Este tipo de poder tiende a surgir de recursos tales como la atracción cultural, la ideología o las reglas e instituciones de los regímenes internacionales, es decir implica la capacidad de un actor político incidir en las acciones o intereses de otros actores valiéndose de medios alternativos a la utilización del instrumento militar o poder Duro –Hard Power- (Nye J. J., 2004)



Christopher Layne, por su parte, señala que el orden internacional construido después de la segunda guerra mundial y globalizado al finalizar la guerra fría, fue moldeado por los Estados Unidos mediante el empleo de un poder abrumador pero *“Esa era de dominación Estadounidense está llegando a su fin a medida que disminuye el poder relativo del país, junto con su capacidad para administrar la economía y la seguridad globales”*. (Layne, 2012, pág. 21)

En tanto que Parag Khanna sugiere que

El Antiguo Orden ya no califica como un orden. El término "orden mundial" denota una distribución estable de poder en todo el mundo. Pero la concentración de poder hoy está en un Estado de inmenso flujo, caracterizado por una rápida difusión y entropía hacia un amplio conjunto de poderes emergentes que ahora comparten el escenario regional y global.¹⁰ (Khanna, 2012, pág. 62)

El análisis a nivel sistémico del balance de poder que hace Schweller, se expresa según las fortalezas relativas de los Estados statuquistas y los Estados revisionistas. Su abordaje incorpora tanto la distribución de capacidades dentro del sistema, como la definición de los objetivos de los Estados y su cálculo de la relación costo/beneficio de su comportamiento. Para que efectivamente exista un polo de poder revisionista, debe estar conformado por Estados con suficiente poder (capacidades) y con voluntad de utilizarlo (baja aversión al riesgo). Schweller (1997) sostiene que cuantos más Estados revisionistas haya en un determinado momento histórico, mayor será la inestabilidad del sistema.

En este sentido, se considera que ingresando en la primera década del siglo XXI el escenario mundial se encuentra en reconfiguración. Frente al debilitamiento del rol de Estados Unidos, como potencia hegemónica y garante de la vigencia del orden establecido -Statu Quo- comienzan a surgir nuevos polos de poder. A medida que los estados emergentes empiezan a percibirse como grandes poderes, comienzan a sentirse insatisfechos con el reparto de poder mundial y tienden a convertirse en revisionistas, desafiando tanto el orden establecido como el lugar que ocupan dentro del mismo.

Para abordar esta dinámica clasificaremos a los Estados como Statuquistas, proclives a sostener el sistema

⁹*“That era of American dominance is drawing to a close as the country’s relative power declines, along with its ability to manage global economics and security”*

¹⁰*“The Old Order no longer qualifies as an order. The term “world order” denotes a stable distribution of power across the world. But power concentration today is in a state of tremendous flux, characterized by rapid diffusion and entropy toward a broad set of emerging powers that now share the regional and global stage”.*





en su conformación vigente, y Revisionistas¹¹, inconformes con la situación imperante, que contribuyen a su alteración buscando aumentar sus beneficios (poder e influencia). Tomaremos las definiciones de poder Statuquista o Revisionista en función del alineamiento o no con la potencia hegemónica vigente, adoptando las definiciones de Mearsheimer (2001) y de Schweller (1997).

En este marco y a los fines de este estudio se supone pertinente la conceptualización de Samuel Huntington (1998) "*sistema político internacional de estructura uni-multipolar*", para caracterizar el escenario mundial actual, según el cual sigue existiendo un sistema unipolar en lo referente al plano del uso del instrumento militar (donde Estados Unidos aún mantiene la primacía, a pesar de su fase de austeridad actual) mientras que se asiste a una incipiente multipolaridad en el campo de los poderes blandos; es decir en las nuevas realidades del poder, en palabras de Brzezinski (1997). Se considera válida la utilización de este concepto como el más acertado, a razón de que, si bien la multipolaridad emergente genera un reacomodamiento del poder mundial, la primacía militar y tecnológica, en cuanto a domino de los diferentes espacios donde se da la disputa continúa siendo ampliamente estadounidense. (Brooks & Wohlforth, 2016)

En términos de Nye podemos decir que la distribución del poder en el escenario internacional actual se asemeja a un complejo juego de ajedrez tridimensional.

En el tablero superior, el poder militar es en gran medida unipolar, y los Estados Unidos probablemente mantengan la primacía por algún tiempo. En el tablero del medio, el poder económico ha sido multipolar durante más de una década, con Estados Unidos, Europa, Japón y China para los actores principales y otros ganando en importancia. El tablero inferior es el ámbito de las relaciones transnacional¹². (Nye J. S., 2010, pág. 3)

En este marco y a causa de la crisis financiera que se comenzó en el 2008, el poder duro estadounidense, basado en la primacía de sus medios militares, también se encuentra atravesando un tiempo de austeridad. Este hecho en adición a las estrategias de imposición de los costos podría hacer muy complicado para Estados Unidos mantener su supremacía material. Layne señala que "*Desde el final de la Guerra Fría, la superioridad militar de Estados Unidos ha funcionado como una barrera de entrada diseñada para impedir que las potencias*

¹¹ El concepto acuñado en inglés como "Challenger" también puede traducirse como "desafiante".

¹² "On the top chessboard, military power is largely unipolar, and the United States is likely to retain primacy for quite some time. On the middle chessboard, economic power has been multipolar for more than a decade, with the United States, Europe, Japan, and China as the major players and others gaining in importance. The bottom chessboard is the realm of transnational relations."



*emergentes desafiaran a Estados Unidos donde sus intereses son primordiales*¹³". (Layne, 2012, pág. 22) La capacidad estadounidense de mantener esta barrera enfrenta una seria resistencia en ambos extremos. Por un lado, en razón a la profundización de la crisis financiera que ya es evidente en la reducción del presupuesto destinado a las fuerzas armadas. Por otro lado, y siguiendo al mismo autor, a medida que los poderes ascendentes como China se hacen más ricos, sus gastos militares se expanden, lo cual comienza a equilibrar la balanza de distribución del poder duro en el mundo.

A su vez, y no es un dato menor, la nueva administración estadounidense no sigue los viejos lineamientos marcados por el orden liberal, sino que parece más interesada por solucionar los problemas domésticos que por seguir ejerciendo de policía mundial. La, a veces errante, política exterior del presidente Trump demuestra un EEUU cada vez menos dispuesto a asumir con los costos de la gobernanza mundial, en la medida que evalúa que la relación costo benéfico de esa inversión ya no vale la pena.

La pérdida de incentivos acerca de un rol de liderazgo mundial viene acompañada de un retraimiento de los fueros internacional y el descreimiento acerca de la apuesta por el multilateralismo. Sin embargo estos espacios no han quedado vacantes, sino que están siendo rápidamente disputados por otros grandes poderes, sobre todo emergentes y desafiantes del orden establecido.

Para Schweller esta dinámica responde a la "La ley de tasas de crecimiento desiguales entre los Estados" la cual determina que las tasas de crecimiento de las potencias emergentes son mayores que las de las potencias establecidas. Esta dinámica genera una tendencia de largo plazo que conlleva la redistribución de poder en el sistema internacional, típica de las fases de transición. (Schweller & Pu, 2011)

Kagan señala que

Esto no significa que el mundo haya vuelto a la multipolaridad, ya que ninguna de las grandes potencias está en el rango de competir con la superpotencia por la influencia global. Sin embargo, varias grandes potencias están ahora compitiendo por el predominio regional, tanto con Estados Unidos como entre sí¹⁴. (Kagan, 2007, pág. 6)

Como hemos afirmado, dada la relativa pérdida de posición de Estados Unidos, las potencias emergentes

¹³"Since the Cold War's end, America's military superiority has functioned as an entry barrier designed to prevent emerging powers from challenging the United States where its interests are paramount".

¹⁴ "This does not mean the world has returned to multipolarity, since none of the large powers is in range of competing with the superpower for global influence. Nevertheless, several large powers are now competing for regional predominance, both with the United States and with each other"



se sentirán cada vez más proclives hacia la remodelación del sistema internacional de forma que reflejen sus propios intereses, normas y valores.

Esto es particularmente cierto en China, que ha surgido de su "siglo de humillación" a manos de Occidente para finalmente alcanzar el estatus de gran potencia. Es un engaño pensar que Pekín ahora adoptará un papel como "actor responsable" en un orden internacional construido por los Estados Unidos y diseñado para privilegiar los intereses, las normas y los valores americanos.¹⁵ (Layne, 2012, pág. 23)

En contextos de una potencia hegemónica en declive y de uno o más Estados revisionistas en ascenso, el desequilibrio del sistema puede devenir en lo que el autor llama "guerras por la hegemonía"; a medida que los Estados emergentes empiezan a auto percibirse como grandes poderes, comienzan a sentirse insatisfechos con el reparto de poder mundial y tienden a convertirse en revisionistas, desafiando tanto el orden establecido como el lugar que ocupan dentro de el mismo. Esta dinámica involucra un reacomodamiento de poder, redefinición de zonas de influencia y competencia por el control en las zonas geográficas percibidas como estratégicas para el fortalecimiento de la posición en el sistema. Estos cambios en el poder también generan dilemas de seguridad en las zonas circundantes a los Estados emergentes, ya que los Estados regionales perciben el crecimiento del músculo militar de su vecino como un riesgo a su seguridad, percepción que puede ser compartida por el poder hegemónico y sus aliados. (Schweller 1997)

Suramérica

América del Sur ha conservado en el entorno regional del siglo XX y principios del siglo XXI una relativa paz en la relación entre los países de la región. Sin embargo, subsisten situaciones de tensión, tanto a causa de viejos diferendos limítrofes, como en relación a las denominadas "nuevas amenazas" y su actuación en zonas fronterizas.

Realizando una evaluación simplificada de la región, en términos de poder y capacidad de ejercer influencia, destacan las aspiraciones de Brasil como potencia regional, no solo debido a su peso relativo en términos demográficos, geográficos y económicos, sino particularmente porque Brasil se ha asumido como tal¹⁶.

¹⁵ "This is particularly true of China, which has emerged from its "century of humiliation" at the hands of the West to finally achieve great-power status. It is a leap to think that Beijing will now embrace a role as "responsible stakeholder" in an international order built by the United States and designed to privilege American interests, norms and values".

¹⁶ La regionalización de las cuestiones de defensa impulsada por él, tienen que ver tanto con su intento de proyección hacia las Naciones Unidas como candidato a una banca permanente en el consejo de seguridad- que viene de larga data-, como en la



Sin dejar de lado a los Estados de peso medio, pero con cierta influencia regional, como Argentina – eterna disputante del liderazgo brasileño- Colombia, Venezuela (en una profunda decadencia) y Chile.

Siguiendo el análisis de Rada, podemos afirmar que durante la primera década del siglo XXI, *“América Latina y el Caribe se convirtieron, en la acción unitaria y coordinada, en un interlocutor y protagonista de importancia mundial para debatir y promover estrategias propias frente a las potencias internacionales como Estados Unidos, Rusia, China e India, o a regiones que actúan cohesionadas defendiendo sus intereses.”* (Rada, 2018)

En los inicios del segundo milenio XXI había condiciones nacionales, regionales e internacionales para construir procesos de cooperación en el campo de la seguridad internacional y la defensa, *“Las políticas de defensa y protección, la recuperación del Estado como conductor económico, la recuperación industrial y las políticas de protección social y redistribución de la riqueza fueron rasgos centrales de los gobiernos reformistas”*. (Rada, 2018) lo cual se aprecia claramente en la creación del Consejo de Defensa de América del Sur en el marco de la Unión de Naciones Suramericanas, como propuesta para una mayor autonomía regional en este campo—entendiendo autonomía como el incremento de los márgenes de maniobra en los escenarios regionales y globales—.

En ese contexto, Brasil fue adquiriendo cada vez más influencia global parándose desde una región de más de 650 millones de habitantes y con las reservas mundiales más importantes de recursos estratégicos como agua, energía eléctrica, bosques, hidrocarburos, biodiversidad y minerales diversos, encabezando una diversificación de alianzas, tanto en el foro de los Brics¹⁷, como en perspectiva de consolidar las relaciones horizontales Sur-Sur¹⁸ como alternativa a la vertical e impositiva relación Norte-Sur o de cooperación para el

necesidad de mantener a Sudamérica como zona de paz, *“debido a la inexistencia de una arquitectura de seguridad que pueda contener el primer conflicto eventualmente bélico entre dos Estados.”* (MINDEF, 2010)

¹⁷ El Foro Brics es/era un club de naciones emergentes conformado Brasil, Rusia, India y China. El acrónimo fue acuñado en noviembre del 2001 por Jim O’Neill, jefe del departamento de investigaciones económicas globales de Goldman Sachs, con el objetivo de identificar a los Estados con mercados “emergentes”. En el 2011 se convirtió en BRICS sumando a Sudáfrica, con la connotación de tinte más político de la incorporación del continente africano.

¹⁸ La Cooperación Sur-Sur es un concepto que data de la década de los años cincuenta del siglo pasado. Se asocia con la idea de que, al compartir problemas y desafíos comunes, los países en desarrollo pueden beneficiarse de la cooperación mutua, así como del principio de horizontalidad (en contraste con el enfoque vertical que caracteriza la cooperación Norte-Sur). A su vez, la Cooperación Sur-Sur tiene una importante dimensión política, pues la Conferencia de Bandung que le dio vida, también está vinculada con la emergencia del Movimiento de los Países No Alineados (MNA). (Freres 2013, 136). A pesar de estos antecedentes, la Cooperación Sur-Sur ha sido una cuestión relativamente marginal en el mundo hasta muy recientemente, en el espacio atlántico sigue representando todavía un volumen relativamente modesto de intercambios y está protagonizada por



desarrollo tradicional, recogiendo así las experiencias solidarias del tercermundismo de la Organización de Países No Alineados (MNOAL).

Debemos señalar que la Política Exterior Brasileña centra su atención en el continente suramericano, como fuente o base de apoyo para proyectarse a nivel global. En este sentido, Brasil es el autor intelectual de la UNASUR, así como el principal agente en dar vida al Consejo de Defensa Suramericano –CDS-. Según Khanna (2012), los poderes regionales crean mecanismos de gobernanza regional ya que estos sirven como base para la proyección de poder, tanto hacia su zona regional de influencia, como de plataforma hacia el resto del globo.

Sin embargo esta tendencia al fortalecimiento de la región parece puesta en entredicho después de los cambios de signo de algunos de los gobiernos de la región, (especialmente el caso Argentino, por un lado, y el Brasileiro – crisis político institucional mediante-por otro) acompañados por la crisis de gobernabilidad de la presidencia de Nicolás Maduro en Venezuela; y los ya mencionados cambios en el orden mundial que está trayendo la presidencia del recientemente electo Donald Trump en los EEUU-

El nuevo proceso de integración que la Región Suramericana transitó durante el periodo de los gobiernos “postneoliberales”, se basó principalmente en una fuerte voluntad política de sus gobernantes especialmente de aquellos gobiernos que encarnaron el llamado “giro a la izquierda” o “ los nuevos progresismos”, aunque conto con bajos niveles de institucionalización (Serbin, 2009). En esta integración inaugurada en el histórico “NO” al ALCA en la Cumbre de la OEA en Mar del Plata del año 2005, se consolida con la conformación de la UNASUR. A través de esta organización se ensayó un mecanismo de respuesta regional a las problemáticas regionales que podemos ubicar dentro de lo que Nye (2004) considera “integración política” referido al grado en que un conjunto de países actúa como grupo al tomar decisiones relacionadas a la política local o extranjera, y comienza a conformarse como una “Integración actitudinal” que comprende el grado en que un grupo de actores desarrollan un sentimiento de identidad común y de obligación mutua. La creación de la UNASUR sienta las bases para la construcción de una política autónoma desde la región.

En este línea, para Russel y Tokatlán (2002) en la Región Suramericana la autonomía del contraste entre Estados ha dado lugar a una nueva forma de entender la autonomía que se construye dentro de un conjunto de

pocos países, entre los que destaca especialmente Brasil, para el cual la Cooperación Sur-Sur forma parte de una estrategia más amplia de proyección internacional. (Ayuso y Elina, una nueva mirada al Atlántico 2013, 13). Hay que aclarar que esta conceptualización del sur no es geográfica sino política, ya que incluye a China, y muchas veces a Rusia, en tanto se identifica alternativamente con los países del tercer mundo o los países No Alineados.



relaciones a la que denominan “autonomía relacional¹⁹” definida como: “*Prácticas, instituciones, ideas e identidades se definen y desarrollan dentro de un marco de relaciones en el que el otro, en vez de opuesto, comienza a ser parte integral de lo que uno es*” (Russell & Tokatlian, 2002, pág. 179). La coordinación de políticas incluyendo las cumbres de emergencia de presidentes de UNASUR frente a situaciones de crisis probó ser un mecanismo eficaz de resolución de conflictos por vías pacíficas, que preservaron a la región como zona de paz impidiendo la intervención de países u organismos extra regionales.

Podemos caracterizar esta iniciativa siguiendo a Russell Y Tokatlían como una “estrategia de contención acotada” que implica la creación progresiva de espacios e instrumentos regionales de acción propios que reduzcan, excluyan o prevengan la influencia o injerencia de Estados Unidos en una determinada área geográfica de la región, al tiempo que favorezcan la capacidad colectiva de interacción. “*la contención acotada posibilita a los estados incrementar poder y autonomía de decisión sin confrontar o rivalizar con Estados Unidos*”. (Russell & Tokatlian, 2009, pág. 235)

Tal y como señalan Russel y Tokatlían, “La integración regional es considerada esencial para el incremento del poder negociador conjunto del área frente a Estados Unidos” (2009, pág. 231),

Para Flandes, Nolte y Wehner, “*los intereses de los Estados por generar un espacio o grupo regional en materias de seguridad pueden evaluarse en un sentido de poder material o ideacional–normativo*” (2011, pág. 115) El interés relacionado al poder material implica que el Estado que pretende liderar un espacio de seguridad regional, debe estar dispuesto a asumir los costos de brindar la provisión de gobernanza regional a una serie de temas o problemáticas comunes. Sin embargo, para que el proceso de emergencia institucional tenga éxito y se desarrolle el líder necesita de otros Estados que estén dispuestos no solo a participar sino a proporcionar colaboración en los costos de la empresa, es decir, de alianzas sólidas en qué sostener dicho proyecto.

En esta línea, se considera apropiada la caracterización de la Región Sudamericana como un “complejo de seguridad” en los términos de Buzan y Waever (2003), tanto por la proximidad geográfica y la historia compartida de la región como por el hecho fundamental de que los procesos de securitización y desecuritización –en un mundo donde los problemas actuales de seguridad se han tras nacionalizado– están necesariamente

¹⁹ Según los autores, este tipo de autonomía debe comprenderse como la capacidad y disposición de un país para tomar decisiones con otros por voluntad propia y para hacer frente en forma conjunta a situaciones y procesos ocurridos dentro y fuera de sus fronteras (Russell y Tokatlían, 2010). La idea principal que subyace a esta definición es que solo conseguiremos mantener o aumentar nuestra autonomía bajo esquemas cooperativos o regímenes internacionales que se estructuran en función de la cooperación regional.



interconectados, debido a la imposibilidad de cada uno de los países de garantizar su seguridad sin articular acciones con sus vecinos.

Barry Buzan y Ole Waever, definen los complejos de seguridad como *“un grupo de estados definidos por la proximidad geográfica que comparten sus enfoques primarios sobre seguridad y cuyas preocupaciones básicas de seguridad se vinculan suficientemente fuerte como para que sus respectivas seguridades nacionales no puedan ser consideradas de manera realista sin considerar las de los otros”*. (Buzan & Waever, 2003) Partimos entonces de considerar que los problemas de seguridad de la región son mayormente comunes a todos sus estados, aunque no lo sean sus conceptualizaciones o sus formas de abordarlos. En este sentido la proximidad geográfica es una característica necesaria pero no suficiente. Es vital la preocupación común y la vinculación entre las percepciones de amenaza. Siendo este nexo el que establece los límites del complejo²⁰.

En este marco se inserta la creación del consejo Suramericano de la Defensa (CSD) y el intento de definir un escenario estratégico regional que contemple los intereses de todas las naciones involucradas en el proceso a través del centro de estudios estratégicos para la defensa. Pablo Celi, (MINDEF, 2010) señala una cuestión clave de esta propuesta: el reconocimiento explícito de que la identidad suramericana en términos de defensa parte de un reconocimiento de las diversidades subregionales que implica el traslado de la dimensión hemisférica a una dimensión de seguridad regional. Así uno de los objetivos centrales del CSD es la creación de una identidad en materia de defensa considerando que

Ello no supone la desaparición de los intereses nacionales en el plano de la defensa (...) Implica, en cambio, repensar la defensa de la región como un escenario ampliado de la defensa nacional. Ello reviste especial importancia en un contexto global de creciente concentración del poder bélico y de una brecha tecnológica en el plano militar pocas veces vista en la historia del sistema internacional. En este sentido, las respuestas estrictamente nacionales de los países periféricos no parecen ser la solución más adecuada, por el contrario, la fragmentación regional es funcional al mantenimiento de la brecha militar y tecnológica con los

²⁰ Buzan y Waever (2003) definen en su teoría original tres características adicionales: 1. Su existencia es independiente del conocimiento de sus miembros; 2. Los patrones de relacionamiento entre sus miembros no necesariamente están planteados de forma cooperativa en la intención de sus actores, pueden darse relaciones conflictivas que sin embargo conforman el complejo, 3. La presión que ejercen actores por fuera del complejo puede alterar la agenda propia de los países que lo conforman, por ende, un complejo sufre modificaciones tanto internas como externas. Sosteniendo, además, que “un complejo de seguridad es entendido como un grupo de unidades cuyo proceso de securitización, desecuritización, o ambas, están tan interconectados que sus problemas de seguridad no pueden ser razonablemente analizados o resueltos de forma separada” (Buzan & Waever, 2003). Un proceso de Securitización implica que un tema que antes no era considerado pertinente en la agenda de seguridad internacional, pase a formar parte de ella.



países más poderosos del sistema (Battaglino, 2012, pág. 13)

La conformación de la UNASUR y la creación del CDS respondieron a la voluntad política por parte de los gobiernos de Sudamérica de avanzar hacia una identidad común en esta materia, sin embargo, es un largo camino no exento de resquemores y complicaciones. Quiliconi sostiene que la creación de la UNASUR surge como respuesta Brasileña a las dificultades de liderazgo en el MERCOSUR –Causadas entre otras cosas por las resistencias políticas domésticas a asumir los costos del liderazgo frente a los llamados socios menores, Paraguay y Uruguay, y por las constantes diferencias comerciales con Argentina.- La propuesta de crear la Comunidad Sudamericana de Naciones en 2004, integrada por los países miembros de la CAN y el MERCOSUR sumados a Chile, Guyana y Surinam, también perseguía la intención de ampliar y formalizar un área de influencia Brasileña que abarcara toda América del Sur²¹.

Para Quiliconi, Brasil puso en práctica una estrategia de hegemonía o liderazgo cooperativo o consensual, en la cual intenta resaltar una identidad común para hacer que todos los estados de América del Sur confluyan en torno del proyecto político de establecer esta “región suramericana” como una región distinta dentro del hemisferio y de América Latina; de esa forma aumentan también los costos de un involucramiento más profundo de Estados Unidos (Quiliconi, 2013, pág. 163). Este discurso de responsabilidad y legitimidad de la UNASUR incluso fue presentado en foros multilaterales como la Asamblea General de las Naciones Unidas, buscando el reconocimiento como organismo regional subsidiario de la ONU, saltando de esta manera a la OEA. La creciente capacidad de la región para abordar sus crisis a través de sus propias iniciativas y sin la intervención de terceros, se ve reforzada por una creciente vocación de intervenir y de demostrar su capacidad de autonomía a la hora de garantizar la zona de paz.

En este marco se considera, tal y como señala Matías Mogan en un reciente artículo en la Revista Foreign Affairs Latinoamérica,

Con el fin de limitar el impacto de las asimetrías del sistema internacional, los procesos de integración en Sudamérica nacieron como herramientas de inserción que permitían aumentar el poder de negociación de los

²¹ Este proyecto se convirtió en lo que es hoy la UNASUR, que tiene entre sus objetivos mover el foco de la agenda comercial y llevarlo hacia una integración económica y productiva más amplia, buscando sobre todo áreas de cooperación política, social y cultural, donde Brasil pueda sortear algunos de los escollos que mantienen trabado el MERCOSUR, mientras amplía la base regional desde la cual pararse frente al mundo: “Brasil comienza a prestarle más atención a la región suramericana porque la ve como una base necesaria para alcanzar la condición de jugador global y, por ello, necesita representar un papel más fuerte de liderazgo regional”. (Quiliconi, 2013, pág. 151)



Estados pero sin restringir su autonomía, un elemento considerado clave para el interés nacional. En este marco se decidió descartar los esquemas de integración transnacionales, tal como se desarrollaron en Europa, por considerar que los costos de ceder parte de la soberanía eran mayores en relación con los beneficios.” (Mongan, 2018)

En este sentido podemos considerar, tal y como lo señala el autor, y al diferencia de la creencia más extendida, que la integración sudamericana está moldeada por una percepción pesimista del orden internacional – a diferencia del proyecto de integración europeo que tiene raíces liberales que hacen hincapié en la armonía y no en el conflicto. Para los estados Sur americanos, *“Los agrupamientos regionales serían la respuesta a desafíos exteriores traducidos en búsqueda de supervivencia o maximización de poder, y por ello pueden leerse en clave de política de formación de alianzas”*, Kenneth Waltz (1979). Es decir que los constreñimientos de la estructura del sistema internacional – en términos neorrealistas- llevan a que los países periféricos se vean en la necesidad de integrarse para ampliar su capacidad de negociación externa ante las potencias. Asegurando, además, que los Estados se muestran renuentes a participar en proyectos de integración de largo alcance debido al temor de que sus ganancias relativas sean menores en relación a las de su eventual socio, quien a su vez puede ser un futuro contrincante.

Mongan (2018) señala que esta lógica ha prevalecido durante las distintas fases del regionalismo sudamericano, ya sea durante el regionalismo abierto (entre 1990 y 2001), el regionalismo postliberal (entre 2003 y 2015) o el proceso actual que él denomina: regionalismo disperso (2015 en adelante). De hecho, en el proceso actual, la lógica enunciada está completamente a flor de piel, tal y como evidencias las desconfianzas mutuas, y el intento de negociar por las partes con los grandes poderes, tanto con EEUU, como con la UE, e incluso China y Rusia, aun en el marco de negociaciones supuestamente regionales tales como el acuerdo de libre comercio entre el Mercosur y la UE.

En este sentido, se ha comenzado esta sección enfatizando el proceso y los avances autonómicos alcanzados durante el periodo del denominado regionalismo posliberal, no obstante, hoy afloran las vulnerabilidades en el sistema de integración sudamericano. Pese a los logros obtenidos, el hecho, que ya ha sido mencionado, de que el nuevo proceso de integración estuviera específicamente basado en la fuerte voluntad de sus líderes, derivó en lo que Mongan (2018) denomina “fortalecimiento de la diplomacia presidencialista”: “El intergubernamentalismo se convirtió en una condición estructural que determinó las potencialidades y los límites de los esquemas de integración posliberales”. (2018)





La afinidad ideológica de los gobiernos de la región- del llamado giro a la izquierda o nuevos progresismos-, sumado al liderazgo de Brasil (posibilitado a su vez por la buena voluntad argentina, y la confianza personal entre sus respectivos líderes) posibilitaron que los países sudamericanos incrementaran su autonomía en los organismos internacionales, y ampliaran su margen de maniobra en un escenario internacional favorable. *“La facilidad para obtener consensos permitió reducir el margen de maniobra del gobierno estadounidense en la región y desarticular sus propuestas de apertura comercial tanto a nivel continental”* (Mongan, 2018)

Sin detrimento de los anterior, esta misma facilidad se transformó en dificultad, ya que la misma voluntad política de unir, se troco, al tiempo que se trocaban los signos políticos de los gobiernos de los principales países de la región, en voluntad de desunir. Lo cual derivó en que a la integración entrara nuevamente en crisis a partir de 2015.

Según Aharonian estamos frente al retorno del panamericanismo monroista:

“La coordinación conservadora de varios presidentes suramericanos logró desmontar los más importantes avances de la integración de los países de América del Sur que conformaron la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) como bloque referente de las relaciones mundiales marcadas por la multipolaridad de potencias y de proyectos integracionistas regionales y declararon a la región como zona de paz.” (Aharonian, 2018)

Sin necesidad de firmar un acta de defunción de la UNASUR, el hecho de volver a privilegiar la OEA como instancia válida para la resolución de conflictos, es decir la vuelta a una lógica hemisférica es lo de por tierra, de facto, con la continuidad y la utilidad de la UNASUR. En este sentido Rada señala que *“durante los últimos dos años no han cesado los esfuerzos por reflotar la OEA como referente hemisférico.”* (Rada, 2018)

Los cambios de gobierno de los dos últimos años llevaron a que los Estados se alejen de las prédicas postliberales y promuevan un *“regionalismo disperso”, “el cual hace foco en el libre comercio y que se caracteriza por impulsar todo tipo de negociaciones de forma simultánea (tanto multilaterales como bilaterales), las cuales suelen carecer de objetivos claros y de una identidad común”*. (Mongan, 2018) Y el momento *“adecuado”* en términos de Aharonian llegó con el anuncio de su salida de la UNASUR por parte de Colombia, que *“finalizó dos años de sigilosos movimientos de debilitamiento y parálisis de todos los proyectos integracionistas construidos al margen de la influencia y predominio de Estados Unidos: Mercosur, ALBA, CELAC y Unasur.”* (Aharonian, 2018)





Este fenómeno explica el auge de la Alianza del Pacífico, para la cual los acuerdos de integración tienen sentido solo en tanto funciones como coaliciones ad hoc con el fin de insertar las economías latinoamericanas en los mercados desarrollados.

Sin embargo no deja de ser cierto, tal vez mas cierto que nunca, que El panorama de multipolaridad mundial, en medio de la crisis de liderazgo de Estados Unidos y frente al avance de China en la economía y política internacional demanda una estrategia propia de América Latina, *“en la que los movimientos populares, los sindicatos, y el pueblo reclaman retomar la senda de la unidad y la integración para que sean los conductos hacia la liberación y la independencia plena de América Latina y el Caribe.”* (Rada, 2018)

Conclusiones

Como se ha desarrollado vivimos en un mundo en quiebre, asistiendo a la competencia por la redistribución del poder a escala mundial. En este marco Suramérica, que habría podido aprovechar la crisis internacional para fortalecer sus márgenes de maniobra y consolidar un proyecto autonómico, se encuentra disgregada y sumergida en sus propios dilemas internos.

Después del florecimiento de la década ganada suramericana, y el tan mentado cambio de época, vivimos un tiempo de recrudescimiento de las nuevas derechas que disgregan las posibilidades de una visión y un posicionamiento conjunto. Después del bloqueo de UNASUR como instancia política cabe preguntarnos cuál será la reorientación de la región en el nuevo orden mundial que se aproxima, o si acaso abra algo que podamos llamar de esa forma. Argentina arrastra el mal sabor de no saber cumplir con sus socios chinos, pasando de un acuerdo de complementariedad estratégica a la vieja política de mendigar un lugar en las fruterías norteamericanas. Mientras tanto la Alianza del Pacífico avanza, pero el acuerdo transpacífico se cae. Brasil se debate en su dilema de ser el más grande de los pequeños, e intenta jugar en las grandes ligas en su ambiguo rol de representante regional.

Sin embargo, las posibilidad de reposicionarnos en el nuevo panorama internacional – sea cual se- va a depender fundamentalmente de la capacidad de repensarnos en términos regionales y dese allí volver a intentar una apuesta hacia el mundo-.

Vale la pena que nos preguntemos entonces y en base a estas reflexiones, ¿Hacia dónde va el mundo, y que rol creemos que debe jugar la región y nuestro país en la nueva reconfiguración de poder mundial?



Bibliografía

- ✓ National Intelligent Council. (2008). Global Trends 2025: A transformed World.
- ✓ Aharonian, A. (21 de agosto de 2018). Chau Unasur, adiós a la paz, ¿Sudamérica será zona de guerra? Agencia de Noticias de America Latina y el Caribe - NODAL-.
- ✓ Battaleme, J. (2009). Posibles futuros: Transición y cambio en la Política Internacional. Serie Documentos de Trabajo(396).
- ✓ Buzan, B., & Waever, O. (2003). Power and Regions. Edimburgo: Cambridge University Press.
- ✓ Comini, N. (noviembre/diciembre de 2010). El rol del Consejo de Defensa de la UNASUR en los últimos conflictos regionales. Nueva Sociedad(230).
- ✓ Flesher, D., & Wojcowski, T. (2010). Contested Leadership in International Relations. GIGA Research Programme: Power, Norms and Governance in International Relations.
- ✓ Huntington, S. (1998). Global Perspectives on war and peace, or transiting a Uni-Multipolar World. American Enterprise Institute. Bradley Lectures Series.
- ✓ Layne, C. (may/june de 2012). The Global Power Shift from West to East. The National Interest(119), 21-31.
- ✓ Mearsheimer, J. J. (2001). The Tragedy of Great Power Politics. London: W.W. Norton and Company.
- ✓ Mongan, M. (Marzo de 2018). El "empate catastrófico" profundiza la crisis del proceso de integración. Foreign Affairs Latinamerica, Nota de Portada.
- ✓ National Intelligent Council. (2012). Global Trends 2030 Alternative Worlds.
- ✓ National Intelligent Council. (2016). Global Trends 2016: Forced Displacement.
- ✓ Nye, J. J. (2004). The Decline of America's Soft Power, Why Washington Should Worry. Foreign Affairs, 16-20.
- ✓ Quiliconi, C. (septiembre de 2013). Modelos Competitivos de integración en el Hemisferio Occidental: Liderazgo o Negociación Mutua? Revista CIDOB d'Afers Internacionals(102-103), 147-168.
- ✓ Rada, E. P. (17 de agosto de 2018). Dramáticos días para la integración latinoamericana: poderoso golpe contra UNASUR. La paz, Agencia de Noticias de America Latina y el Caribe - NODAL-.
- ✓ RELEASE, P. (2014). Towards an EU integrated approach to global maritime security. Brussels: EUROPEAN COMMISSION.
- ✓ Russell, R., & Tokatlian, J. G. (Diciembre de 2013). América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía. Revista CIDOB d'Afers Internacionals(104), 157-180.





- ✓ Schweller, R. (1997). New Realist Research on Alliances: Refining, Not Refuting, Waltz' Balancing Proposition. *American Political Science Review*, 91(4).
- ✓ Schweller, R. (2014). China's Aspirations and the Clash of Nationalisms in East Asia: A Neoclassical Realist Examination. *International Journal of Korean Unification Studies*, 23(2), 1-40.
- ✓ Schweller, R., & Pu, X. (2011). After Unipolarity, China's Visions of International Order in a Era of U.S. Decline. *International Security*, 36(1), 41-72.
- ✓ Serbin, A. (enero/febrero de 2009). América del Sur en un mundo multipolar: ¿es la UNASUR la alternativa? *Nueva Sociedad* (219)

