

¿Confrontación, fragmentación o integración de estrategias en un mundo multipolar?

Breves reflexiones

Alicia Sonia Moreno^{1*}

Es indudable que existen posiciones encontradas en cuanto a la definición de procesos de “polaridad”. Y dentro de esas diversidades conceptuales, creemos y coincidimos con una apreciación acerca de que...*el efecto de polarización, como todas las teorías de la economía, merece ser discutido en cuanto a su validez en el tiempo y en el espacio, y muy particularmente en relación con los procesos contemporáneos de integración. En tal sentido corresponde hacer un distingo; los polos de desarrollo pueden ser un factor de la integración regional y al mismo tiempo de la desintegración nacional...*²

En el relacionamiento internacional recurrimos, cada vez con mayor frecuencia, a la expresión “nuevo orden mundial” y a la vez se ponen en juego conceptos vinculados a la unipolaridad, bipolaridad y multipolaridad, sin desplazar del escenario internacional el papel de los Estados quienes desempeñan un rol fundamental como organismos gubernamentales en la toma de decisión. Ahora bien, ¿cómo podemos diferenciar los distintos “nuevos ordenes”, que así se han planteado en el devenir histórico, si no se proyecta una continuidad en la transformación, que permita consolidar ciertos valores que justamente diferencien y otorguen legitimidad a esos nuevos ordenes? Ciertamente existen modalidades diversas que convergen en el cambio estructural de la comunidad internacional, y esa diversidad puede manifestarse en acuerdos, en concertaciones, en la generación de nuevos conflictos, etc., en la medida en que el juego de las relaciones de

^{1*} Doctora en Derecho Social (UBA), Profesora de Historia Constitucional Argentina de la Facultad de Derecho e Investigadora de la Carrera del Investigador Científico de la Universidad Nacional de Rosario.

² Portnoy Leopoldo, “Los Polos de Desarrollo y la Integración de América Latina”, en Desarrollo Económico. Vol. IV, n° 14-15, 1964.

poder adquiere un protagonismo manifiesto con una iniciativa ya sea de acercamiento o confrontación.

Así pues podemos remontarnos a ciertos hitos históricos que marcaron “nuevos órdenes” con transformaciones, evoluciones y transiciones o con quiebres y rupturas. Estos cambios generalmente se planteaban en términos de espacio y tiempo en la búsqueda de una dimensión común.

Son múltiples y variados los ejemplos que nos permitirían reflexionar acerca de planteamientos de órdenes nuevos, quiebres y continuidades.

Sin embargo, si bien no podemos alcanzar una definición conceptual exacta y precisa, sí es posible establecer la existencia de ciertas coyunturas que plantea la realidad internacional en sus relaciones y los desafíos que pueden generarlo.

Tomando como punto de avance en nuestras reflexiones, las últimas décadas del siglo XX, sin lugar a dudas podemos señalar que la política internacional, tiene una vinculación directa con factores económicos integrados en un plano más amplio, ya no limitado a una categoría nacional. La segunda guerra mundial, dejó como saldo, más allá del costo humano, nuevas reglas de juego en el esquema internacional, imponiéndose la “bipolaridad”, donde la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y Estados Unidos (EEUU) se convirtieron en los ejes trascendentales. Al producirse el debilitamiento y desmembramiento del primero de esos ejes, principalmente afectado por la economía de mercado, la necesidad de recurrir a una apertura en materia de servicios, finanzas y energía, y ante la caída del muro, un “nuevo orden unipolar” se imponía a través del desafío y supremacía del otro eje, EEUU, en la política internacional.

Sin embargo, es importante señalar que este tipo de crisis, se fue proyectando en el tiempo y afectando recientemente tanto a los EEUU, como a los países miembros de la Unión Europea con connotaciones diferenciadas, y también a los países emergentes orientales.

La respuesta internacional ante esa coyuntura, fue desplazando la unipolaridad por un “nuevo orden” económico y financiero, dando origen a un intrincado mosaico “multipolar” donde los mecanismos generan una suerte de “interdependencia”³.

Y de ese “nuevo orden”, surgen según los intereses comunes o confrontación de los países más avanzados, en la búsqueda de un equilibrio de poder, medidas que fluctúan entre el tratamiento de problemáticas económicas —mayor liberalización del comercio o restricciones, o mejor dicho blindaje de origen de ciertas manufacturas o materias primas—, obtención de recursos energéticos, protección o desprotección del medio ambiente, desamparo o discriminación de migrantes indocumentados, seguridad o indefensión en materia sanitaria, hambre y educación.

Los Estados en vías de desarrollo también oscilaran entre los modelos y valores del “nuevo orden”. Que no obstante los intentos de fabricar sistemas de integración efectiva, se advierte la supremacía de algunos Socios o Estados miembros en el devenir de su actuación.

También hemos asistido en las últimas décadas a una mayor participación en el sistema multilateral, con las vinculaciones de Rusia con países emergentes como China, India o Brasil, pasando a competir y condicionar el rol hegemónico de los Estados Unidos.

Otra cuestión, no menor en su importancia es la problemática nuclear, especialmente en lo que hace a la firma de acuerdos entre Brasil, Turquía, Irán entre otros.

Ahora bien, intentaremos reflexionar acerca de la situación vivenciada por los países sudamericanos. Sabido es, que a partir de la segunda mitad del pasado siglo, se conformaron diversos proyectos de integración en cuanto al comercio internacional reflejado en organizaciones intergubernamentales y/o de integración, como ser ALALC, ALADI, Comunidad Andina, CARICOM, Mercosur, etc. Sin embargo estas asociaciones, en muchos casos se han frustrado o estancado en cuanto a los objetivos y principios enunciados en sus tratados fundacionales.

³ www.juridicas.unam.mx

Así pues, asistimos el 31 de agosto de 2000, en Brasilia a un intento de reacomodar el complejo mosaico de integración de América del Sur. Nos referimos a la Primera Cumbre Sudamericana de Presidentes y Jefes de Estados. Esta idea, promovida por Brasil⁴, plantea el emprendimiento de un proyecto de integración que entre sus particularidades esboza una reacción semi-encubierta en su origen, hacia el Plan Colombia, considerando la intromisión de Estados Unidos en América del Sur, como un avance en la concreción de sus aspiraciones de unipolaridad.

La primera y segunda versión del Plan (1998) exponían entre sus presupuestos básicos, la necesidad de articular en la región políticas de paz, sostenidas sobre dos pilares: por un lado la creación de condiciones económicas para la concertación social y por otro la iniciativa con acciones preventivas y de control “no militar” con respecto a los cultivos ilegales. En setiembre de 1999 el Plan tuvo, modificaciones relevantes ya que la acción a desplegarse en la zona se basaba principalmente en la lucha antinarcóticos y en la posibilidad de EEUU de involucrarse en los asuntos internos de Sudamérica, especialmente de los países andinos, como así también de introducir fuerzas militares. También serviría a los fines de obstaculizar los intentos de integración de la región y la posibilidad de los Estados parte, de adherir al ALCA, mediante Tratados de Libre Comercio⁵.

Por supuesto que este Plan, no contempló en la realidad, las necesidades postergadas en otros intentos integracionistas, como ser la problemática social y el deterioro ambiental, con un programa estratégico definido y eficiente.

Además, si bien hemos presenciado históricamente en esta parte del continente americano, aspiraciones de “unidad” frente a las acuciantes dificultades planteadas por los

⁴ Participaron en la primera Reunión de presidentes de América del Sur, Invitados por el Presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso, los Jefes de Estado de Argentina, Fernando De la Rúa; Bolivia, Hugo Bánzer Suárez; Chile, Ricardo Lagos Escobar; Colombia, Andrés Pastrana Arango; Ecuador, Gustavo Noboa; Guyana, Bharrat Jagdeo; Paraguay, Luis Angel González Macchi; Perú, Alberto Fujimori; Surinam, Runaldo Ronald Venetiaan; Uruguay, Jorge Batlle Ibañez; y Venezuela, Hugo Chávez. Asimismo, asistieron los Presidentes del Banco Interamericano de Desarrollo, Enrique Iglesias, y de la Corporación Andina de Fomento, Enrique García. Este encuentro se llevó a cabo en conmemoración de los 500 años del descubrimiento de Brasil, los días 31 de agosto y 1º de setiembre de 2000.

⁵ Rodas Chavez, Germán, “El plan Colombia. Análisis de una estrategia neoliberal”, Ed. Abya-Yaba/UPS Publicaciones, Quito, 2008.

efectos de las fuerzas globalizadoras de la economía internacional, los propósitos de superación, no han fructificado en esquemas que respondan a una mayor competitividad regional, si bien es cierto que la voluntad intergubernamental, ha sido favorecer la inserción de la zona en la economía mundial y generar un nuevo mapa geopolítico y económico de inter-relaciones.

Merece mencionarse, a modo de ejemplo, la incertidumbre generada a partir de los avances y retrocesos en la Comunidad Andina y el Mercosur.

Los resultados de esa Primera Cumbre, se tradujeron en un Comunicado y en la aprobación de un “Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur”, proyecto que fue elaborado por el BID.

En cuanto a los 62 puntos que abarca la Comunicación podemos señalar los referidos a democracia, comercio, infraestructura de integración, narcotráfico, información, conocimiento y tecnología.

Uno de los temas, el de infraestructura, contemplaba proyectos de expansión carretera en el Mercosur, interconexión eléctrica de Venezuela con Brasil, salida al mar de Bolivia y restauración de las vías terrestres en la vertiente occidental de países andinos.

Si bien las declaraciones plasmadas en la Comunicación, abarcan un amplio abanico de temas, sin lugar a dudas, el esquema de integración planteado responde a un perfil prioritariamente comercial, sostenido en la liberalización del comercio y en el acercamiento político de la región, obviando un especial tratamiento de la problemática social y ambiental.

Por el contrario, en el Plan de Acción elaborado por el BID se destaca la valorización de esas dimensiones para “reforzar un enfoque proactivo” de la afectación de aquellos proyectos de infraestructura.

En la segunda Reunión de Presidentes de América del Sur, *Consenso de Guayaquil sobre Integración, seguridad e infraestructura para el desarrollo*, celebrada en la ciudad de Guayaquil, en julio de 2002, sosteniendo el objetivo principal expresado en Brasilia de configurar un espacio común, se reiteró la voluntad de impulsar acciones de coordinación y

cooperación, tanto en el ámbito político institucional cumpliendo el compromiso asumido en la región, de defensa de la democracia y acorde con los principios democráticos consagrados en el Derecho Internacional, en las Constituciones nacionales, en la Carta de la OEA y en la Carta Democrática Interamericana (adoptada en Lima en 2001); de desarme y de no proliferación de armas de destrucción masiva como base esencial del proceso de cooperación e integración sudamericano; de defensa de los Derechos Humanos; en la lucha contra la pobreza y exclusión social; defensa del medio ambiente, de combatir el narcotráfico, establecimiento de una progresiva liberalización comercial, etc.

En esta ocasión, se resaltó enfáticamente la necesidad de aunar una visión estratégica sudamericana para infraestructura y desarrollo, donde el principio de regionalismo abierto esté condicionado a los cinco objetivos básicos para la integración y cooperación: perspectiva geo-económica; sostenibilidad social; eficiencia económica; sustentabilidad ambiental y desarrollo institucional

Uno de los temas que merece ser señalado especialmente es el de la adopción de la Declaración sobre la Zona de Paz Sudamericana.

La tercera Cumbre, en 2004, da a luz la Declaración de Cuzco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones, es decir, se anuncia la decisión de conformar el espacio sudamericano en la profundización de un proyecto comunitario.

Al hacer referencia a la profundización en la integración comunitaria, se presenta esta instancia de la gran región sudamericana, como un nivel superador de las actuaciones de Mercosur, Comunidad Andina, ALADI, entre otros, como esquemas de cooperación e integración subregional, aunque se enuncia que estos intentos comunitarios e instituciones existentes deben converger y no duplicar o superponer esfuerzos y nuevas erogaciones financieras.

En la reunión en Brasilia (2005) de la Comunidad Sudamericana de Naciones se enuncian las bases de la institucionalidad de este proyecto regional y se establecen las áreas de acción prioritarias: diálogo político, integración física, medio ambiente, integración energética, telecomunicaciones, mecanismos financieros sudamericanos, asimetrías, promoción de la cohesión, inclusión y justicia social.

La Cumbre realizada en Bolivia, en 2006, *Declaración de Cochabamba. Colocando la piedra fundamental para una unión sudamericana*, se presenta como el nuevo modelo de integración regional para el siglo XXI, teniendo en cuenta el fin de la bipolaridad y su repercusión en cuanto al debilitamiento del multilateralismo y a la profundización de las asimetrías entre países y continentes.

Finalmente, en 2008 se suscribió Tratado constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), en base a las Declaraciones de Cuzco, Brasilia y Cochabamba, señalando *que la integración es un paso decisivo hacia el fortalecimiento del multilateralismo y la vigencia del derecho en las relaciones internacionales para lograr un mundo multipolar, equilibrado y justo en el que prime la igualdad soberana de los Estados y una cultura de paz en un mundo libre de armas nucleares y de destrucción masiva*⁶.

Al efecto se crean las instituciones que deben regir este emprendimiento de integración regional, como ser: el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, el Consejo de Ministras y ministros de Relaciones Exteriores, el Consejo de Delegadas y Delegados y la Secretaría General. El Consejo Energético de Suramérica, creado en la Declaración de Margarita (17 de abril de 2007), es parte de UNASUR.

Por otra parte, Toda la normativa emanada de UNASUR se adoptará por consenso, siendo obligatoria para los Estados Miembros una vez que hayan sido incorporadas en el ordenamiento jurídico de cada uno de ellos, de acuerdo a sus respectivos procedimientos internos⁷.

En base a la propuesta elevada por Brasil, en la Cumbre Extraordinaria de la UNASUR (2008), se aprobó la creación de un Consejo de Defensa Sudamericano (CDS), que entre sus principales objetivos se plantea la idea de asumir una visión y acción común en lo atinente a la defensa de la región, consulta, coordinación, cooperación técnica y complementación de equipos y entrenamiento⁸. Aparentemente de acuerdo a postulados

⁶ Ver en Preámbulo del Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, Brasilia, 23 de mayo de 2008.

⁷ Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, art. 12 Aprobación de la normativa.

⁸ Griffiths, Hohn E., Procesos de integración regional en defensa: ¿Consejo Sudamericano de Defensa-UNASUR-Un nuevo intento? Revista Globalización, Competitividad y Gobernabilidad, Georgetown University, nº1, vol. 3, 2009. Los objetivos generales del CSD, expresados en el artículo N° 4 de su

sustentados y medidas adoptadas, la cooperación entre los Estados, es la estructura básica para su operatividad en un espacio sudamericano, de libre comercio complementado con asistencia recíproca en otras temáticas sociales, ambientales y de defensa.

Parecería existir una inclinación a superar los esquemas de complementación económica y los intentos de integración del Mercosur y la Comunidad Andina.

Asimismo, la superación se refleja en la proyección al ámbito de la seguridad y defensa, que hasta la actualidad ha girado en la órbita de la Organización de Estados Americanos (OEA) constituyendo, lo que comúnmente se denominó, un orden o Sistema de Seguridad Hemisférico. En la década del '40 este sistema se conformó a través de tres ejes:

- ❖ la Junta Interamericana de Defensa (JID, 1942),
- ❖ el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR, 1947), sustentado como base jurídica, los principios de seguridad, solidaridad, continentalidad, inviolabilidad territorial y defensa individual o colectiva.
- ❖ la Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA, 1948).

El protagonismo de los Estados Unidos en las relaciones interamericanas y especialmente en el sistema de seguridad hemisférica, ha sido determinante, no en la integración igualitaria de los países del continente americano, sino en la actitud asumida

documento son: Consolidar a América del Sur como zona de paz. Construir una identidad suramericana en materia de defensa, respetando las características subregionales y nacionales, buscando fortalecer la unidad de América Latina y Caribe. Generar consensos para el fortalecimiento de la cooperación regional de los temas de defensa. Por otra parte los objetivos específicos que se explicitan son: Análisis y debate de los elementos comunes que proporcionen una visión conjunta en materia de defensa. Promover el intercambio de información y análisis, a nivel subregional e internacional, con el objetivo de identificar factores de riesgo que puedan amenazar un ambiente de paz. Organizar posiciones conjuntas de los países de la región en foros multilaterales sobre defensa. Proporcionar la construcción de visiones compartidas en materia de defensa, que auxilien en el diálogo y cooperación con otros países de América Latina y Caribe. Fortalecer la adopción de medidas de confianza entre los países. Promover el intercambio y la cooperación en el ámbito de la industria de defensa. Fomentar el intercambio de la formación y capacitación militar, además de promover la cooperación académica entre los centros de estudio de defensa. Estimular y apoyar acciones humanitarias. Compartir experiencias acerca de operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. Intercambiar experiencias acerca de los procesos de modernización de los Ministerios de Defensa y de las Fuerzas Armadas. Promover la incorporación de la perspectiva de género en el campo de la defensa.

para favorecer y salvaguardar sus propios intereses estratégicos, económicos y políticos en la América Latina⁹ merced a la *arrogancia del poder*¹⁰.

Al respecto Gordon Connel-Smith refleja en una de sus obras, que

*Los Estados Unidos están obligados a usar su poderío para promover sus intereses tal como lo conciben su gobierno y su pueblo. Sería sorprendente que hubiera una verdadera comunidad de intereses entre la nación más adelantada industrialmente y más poderosa del mundo en lo militar; y las veinte repúblicas del sur, en su mayoría débiles y subdesarrolladas. Los hechos muestran, sin lugar a dudas, que no hay ninguna comunidad de intereses entre los Estados Unidos y la América Latina en el terreno de la paz y de la seguridad. Al contrario indican que, en último análisis, por lo que hace al fomento de la paz y seguridad de los Estados Unidos, hay una incompatibilidad con la soberanía de las naciones latinoamericanas*¹¹.

Por lo mencionado *ut supra*, en los albores del nuevo milenio, asistimos a una predisposición en el escenario sudamericano que deja entrever la intención de despojarse de la tutela del país del norte en el manejo de sus relaciones regionales, evidenciada en la creación en el seno de UNASUR del CSD —promovido por Brasil—.

Para concluir esta comunicación, realizaré unas breves reflexiones, que más que motivar algún tipo de conclusión, plantean interrogantes acerca de los alcances proyectados por UNASUR en el ámbito americano, especialmente en América del sur, en lo referente a los principios fundacionales en cuanto se refieren a integración, agregación, protección, cooperación, solidaridad, complementariedad, etc.

Parecería ser que esta institución internacional o con aspiraciones de “supranacionalidad” enuncia objetivos que no son novedosos y que se desprenden de

⁹ Connell-Smith Gordon, *Los Estados Unidos y la América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1977.

¹⁰ Fulbright, J. William, *La arrogancia del poder*, México, Fondo de Cultura Económica, 1976.

¹¹ Connell-Smith, Gordon, *The Inter-American System: Problems of Peace and Security in the Western Hemisphere*, en Robert W. Gregg (ed.), *International Organization in the Western Hemisphere*, Syracuse, N.Y., Syracuse University Press, 1968.

principios y experiencias de organismos o entidades como la Organización de Estados Americanos, CARICOM, Comunidad Andina, MERCOSUR, entre otros.

Si analizamos concretamente el Preámbulo podemos observar que se define a la UNASUR como una instancia llamada a completar los esquemas anteriores de integración y a promover acuerdos bilaterales en la sumatoria de alcanzar un espacio de mayores dimensiones en cuanto al libre comercio¹².

Sin lugar a dudas, el análisis comparativo entre UNASUR y MERCOSUR, especialmente en la proyección de este último como mercado común ampliado, nos permite señalar que existen ciertas características de similitud entre sus objetivos económicos y políticos primarios.

Sin embargo, ambos organismos plantean connotaciones que hacen a una notable diferenciación. Por ejemplo, la voluntad política de los Estados parte del MERCOSUR —a pesar de los problemas que han provocado un aletargamiento en la superación de la unión aduanera y en su avance en la consagración del mercado común— se ha inclinado hacia la integración productiva en el planteamiento de las preferencias comerciales y arancelarias. En la UNASUR, hasta el momento, la única orientación en esta temática es, quizás, la convergencia de algunos de sus estados miembros en la celebración de tratados o acuerdos parciales en el marco de la ALADI.

Asimismo, la diferencia más notable es el marco jurídico y el reconocimiento internacional, que envuelve al MERCOSUR y que dista en demasía con la novel unión de las naciones sudamericanas.

Pero ante todo, podemos decir que UNASUR parte del planteo de una Unión o integración de países de América del sur, mientras que el MERCOSUR evolucionó desde los Tratados y acuerdos previos entre los actuales Estados partes, consagrados en el Tratado de Asunción, hacia el proyecto del mercado común y hacia una ampliación gradual.

¹² *ENTIENDEN que la integración suramericana debe ser alcanzada a través de un proceso innovador, que incluya todos los logros y lo avanzado por los procesos de MERCOSUR y la CAN, así como la experiencia de Chile, Guyana y Suriname, yendo más allá de la convergencia de los mismos; ver Preámbulo, cit.*

Ante la existencia de estos dos organismos, nos preguntamos ¿hasta qué punto pueden coexistir con las supuestas similitudes originarias?, ¿hasta qué punto podrá MERCOSUR ampliar su integración cuando los países que deberían ir sumándose a su proyecto dispersan sus esfuerzos en el sostenimiento de dos entidades que se superponen.

Y finalmente, ¿no se generara con la anuencia de los Estados parte del MERCOSUR el traspaso intencional de un liderazgo del país del norte a uno propio de esta América del Sur, pero con la característica de unicidad y protagonismo efectivo de Brasil?

En respuesta a lo planteado surgen nuevos interrogantes, ¿podrá el MERCOSUR permanecer en este nuevo escenario y sostener los objetivos originarios, podrá la UNASUR integrar países que no han superados hasta la actualidad problemas geofísicos, sociales y políticos de fronteras, de estabilidad y paz? El desgaste provocado por estos intentos ¿no desembocará en la no viabilidad de un proceso de integración?

Creemos que la UNASUR podría generar una suerte de deterioro y erosión, a nivel hemisférico y subregional, de estructuras vigentes hasta el momento en organismos como la OEA, JID y TIAR y en los avances de integración en espacios andinos y mercosureños, que han tejido en su evolución una red de relacionamiento, con avances y retrocesos, en el contexto internacional y con otros bloques. Quizás sería deseable complementar en la integración en vez de cooperar en la disociación.