

Geopolítica de la Comunidad Sudamericana de Naciones

*Alberto Rocha Valencia**

La fundación de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), en el contexto de la Tercera Cumbre de Presidentes Sudamericanos a fines del año pasado en Cuzco-Perú es, sin duda alguna, el hecho histórico más importante ocurrido en el proceso de integración regional de América Latina y el Caribe (ALyC), desde que éste comenzara a inicios de la década del 60. Este hecho histórico resulta trascendental porque la fundación de la CSN significa el desafío de construcción de un mesosistema de integración regional, con todo lo que esto implica para ALyC en un contexto como el de las Américas y el mundo virtual que emerge: reposicionamiento geopolítico y geoeconómico. Ahora bien, la CSN se debe, en gran medida, a los papeles del MERCOSUR como “centro de gravitación” y de Brasil como “catalizador” entre los procesos de integración de ALyC.

Perspectiva histórica sintética del PIR de ALyC: primera y segunda etapas

El proyecto de integración regional (PIR) de América Latina y el Caribe (ALyC) constituye uno de los más viejos del mundo, le sigue los pasos al proceso integrador ocurrido en Europa y que en la actualidad conocemos como Unión Europea. Si bien es cierto que las primeras ideas de la integración regional de ALyC datan de los años 50, solamente a inicios de los años 60, el proceso de integración regional comienza a desplegarse.

Desde los años 60, ALyC se nos presenta y es pensada como una región en proceso de formación. El proyecto de la CEPAL para formar un mercado común latinoamericano abre las puertas de una nueva perspectiva. Con la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) se busca materializar ese proyecto, pero ante las dificultades se da paso a la formación de subregiones como la Comunidad del Caribe (CARICOM) el Pacto Andino (PA) y el Mercado Común Centroamericano (MCCA), con la finalidad de impulsar la perspectiva regional. El modelo que se intentó construir fue el de una región cerrada, autosuficiente, con una dinámica de desarrollo “desde adentro” y “para adentro”. Ya sabemos que esto no funcionó y así se cierra la *primera etapa* (años 60 y 70) del proceso de regionalización.

Durante los años 80, después de la crisis, se emprende la reestructuración y reorientación del proceso de regionalización de ALyC. El proyecto de región es repensado en tanto una Comunidad Latinoamericana de Naciones (CLAN), sobre la base de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), el SELA, el PARLATINO y el Grupo de Río. Además

* Departamento de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos, Universidad de Guadalajara, México.

se da paso a un proceso dinámico de subregionalización: a partir de la reestructuración de las tres primeras subregiones, ahora denominadas Comunidad del Caribe (CARICOM), Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), se forman cuatro subregiones nuevas como: la Asociación de Estados del Caribe (AEC), el Grupo de los Tres (G-3), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y el Tratado de Libre Comercio México-Triángulo del Norte (TLC M-TN) (extendido a todo el SICA). Además, este proceso de subregionalización se complementa por un proceso de bilateralización que ha implicado la firma de numerosos acuerdos entre países, entre subregiones y entre países y subregiones de ALyC.

Esta *segunda etapa* (años 80 y 90) de la regionalización se propone impulsar la región desde la subregionalización; en otras palabras, desde las seis y después siete subregiones. Cada uno de los procesos de subregionalización debería converger en el proceso de regionalización. Para esta etapa se cambia de modelo de región, ahora se piensa la región desde el “regionalismo abierto” propuesto por la CEPAL; este modelo de región es un intento moderado para buscar una salida entre los dos modelos opuestos de región, el modelo de región totalmente cerrada y el de región totalmente abierta. Este intento de la CEPAL no logró plasmarse como un modelo alternativo de región o un tercer modelo. El segundo modelo de región implicaba un enfoque de desarrollo “de afuera hacia adentro” de corte muy neoliberal. En cambio, el tercer modelo de región que se buscaba tenía que proponer un enfoque de desarrollo “desde dentro” y “hacia fuera”, lo cual suponía que cada región tenía que dotarse de un centro de desarrollo endógeno o de un “motor económico propio”. Este tercer modelo todavía constituye un proyecto en busca de implementación. Esta etapa de la regionalización se ha cerrado sin lograr la convergencia de los esquemas subregionales en el esquema regional o en la CLAN-ALADI; es decir, ALyC es un conjunto de microsistemas de integración regional, lo cual deja entrever su debilidad económica y política. Además, si el tercer modelo de región no logró establecerse con claridad en cada una de las cuatro subregiones más importantes como la CARICOM, el SICA, la CAN y el MERCOSUR (uniones aduaneras imperfectas todas ellas); mucho menos se logró en las otras tres subregiones como el G-3, la AEC y el TLC M-TN (dos de ellas solamente tratados de libre comercio y la AEC una asociación para la cooperación).

Si bien, en esta segunda etapa, la situación de las subregiones no era de lo mejor, las cosas todavía empeoraron un poco más. Desde inicios de los años 90, ALyC fue afectada y determinada por sucesos que venían de Estados Unidos y de América del Norte. Tenemos, en primer lugar, el lanzamiento desde Estados Unidos de la Iniciativa para las Américas (IA); en segundo lugar, la formación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) (que incluye a México) y, en tercer lugar, el proceso de Cumbres de las Américas para conformar un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Estos tres hechos se presentan, con toda claridad, como condicionantes del proceso de integración regional de ALyC. La IA resulta una suerte de reedición del viejo panamericanismo para los tiempos nuevos; por ello, bien puede denominarse como un neopanamericanismo.

El TLCAN es un macrosistema de integración regional; por tanto, cuenta con vocación hegemónica. Así, el ALCA, impulsado por la superpotencia Estados Unidos desde el TLCAN, se proyecta como un macromercado continental, donde podrían integrarse 32 países de ALyC (excepción de Cuba) junto con Estados Unidos y Canadá. De todo esto queda en claro que estamos ante un proceso de redefinición y reconstrucción de la hegemonía de Estados Unidos en el continente americano.

Hasta finales del siglo xx—más exactamente, hasta el año 2000—, América Latina y el Caribe se encontraba decepcionada de su proyecto de integración regional, embelesada en sus procesos de integración subregional (SICA, CARICOM, CAN, MERCOSUR, G-3, AEC) y estancada en sus numerosos acuerdos comerciales bilaterales concretados. Aún más, desde 1994, ALyC fue desafiada y luego cautivada por el proceso de Cumbres de las Américas y de negociaciones para el ALCA. Todo parecía indicar que ALyC se volvía a rendir ante la supremacía y redefinición de hegemonía de la superpotencia estadounidense, pues la amenaza de concreción de un neomonroísmo y neopanamericanismo nunca resultó tan evidente.

Los nuevos acontecimientos en el PIR de ALC: la tercera etapa

Ahora bien, posiblemente desde los primeros años del 2000, ALyC habría ingresado en una *tercera etapa* de su proceso de integración regional. Desde estos años iniciales del nuevo siglo y milenio, ALyC comienza a ser afectada por sucesos que surgen de su interior mismo. Estos sucesos se debieron a los destacados papeles de Brasil y de México como potencias regionales o “subhegemonas”.

Desde el MERCOSUR, Brasil empezó a impulsar una iniciativa para conformar un Área de Libre Comercio de Sudamérica (ALCSA) y, en consecuencia, se dio paso a las negociaciones para la integración del MERCOSUR y de la CAN, y se comenzó a proyectar a toda Sudamérica como un espacio potencial de integración. Esto es, la posible conformación de un mesosistema de integración regional. Desde el TLCAN, México también emprendió un proceso de integración con América Central, todo lo cual ha implicado la puesta en marcha del TLCM-TN (México con Guatemala, Honduras y El Salvador), la firma del Plan Puebla-Panamá (PPP), la negociación de tratados bilaterales con Costa Rica, Nicaragua y Panamá y la institución de las Cumbres de Tuxtla Gutiérrez. Esto también podría dar lugar a la conformación de Mesoamérica o de un mesosistema de integración regional o, simplemente, la anexión de todo Centroamérica hacia el TLCAN.

Antes de avanzar, una aclaración. Las iniciativas geopolíticas de Brasil y de México se lanzaron en la segunda etapa del proceso de integración regional latinoamericano y caribeño. La iniciativa de Brasil fue obra del gobierno de Itamar Franco y data de 1993, mientras que la de México fue obra del gobierno de Carlos Salinas y data de 1991. Si bien la iniciativa de Brasil constituye una modalidad de reacción ante la Iniciativa de las Américas del entonces presidente de Estados Unidos, George Bush; la de

México es un acomodo o adecuación respecto de la Iniciativa de las Américas. Aquí, lo importante a resaltar es que los dos hegemones regionales se resintieron ante la Iniciativa de las Américas, aunque no lo hicieron de la misma manera. Finalmente, habrá que anotar que la iniciativa de Brasil esperó hasta el año 2000 para plasmarse y la de México se concretó en 1996, con la puesta en marcha del Mecanismo de Diálogo y Concertación entre México y Centroamérica.¹

Retomando las ideas anteriores, diremos que aunque parezca (a primera vista) extraordinario y positivo, en realidad no parece ser del todo así. Brasil funciona como un “catalizador” de la integración regional de ALyC y México, como un “nexo” entre el proceso de integración de ALyC y el TLCAN.² Por tanto, mientras Brasil mantiene un relativo nivel de resistencia y conflicto con Estados Unidos, México parece estar en situación relativa de disposición y acuerdo con Estados Unidos; en esta situación, está muy claro que los papeles geopolíticos de los dos subhegemones latinoamericanos son muy diferentes y opuestos: mientras Brasil propende para el sur, México se inclina para el norte. Esto es, estamos en una situación de mucho riesgo para toda ALyC, el peligro de su división: Sudamérica y Mesoamérica separadas, y el Caribe sin saber para dónde ir.

La Comunidad Sudamericana de Naciones

En esta situación de contradicción geopolítica y geoeconómica de los dos subhegemones, ¿de dónde podría surgir una respuesta alternativa que promoviera la integración de toda la región de ALyC? El proyecto alternativo vino de Brasil y del MERCOSUR.

La Comunidad Sudamericana de Naciones no era un proyecto político escrito hasta el año 2002 en América Latina y el Caribe. Hasta estos momentos se había trabajado un proyecto de Área de Libre Comercio de Sudamérica (ALCSA), impulsada por la Cumbre de Presidentes de Sudamérica, que implicaba la convergencia e integración comercial entre el MERCOSUR y la CAN. La CSN llega a plasmarse en la III Reunión de Presidentes de América del Sur, efectuada en la ciudad de Cuzco, Perú, el 8 y 9 de diciembre del 2004. Recordamos que la I Reunión de Presidentes Sudamericanos se realizó en el año 2000 y la segunda, en el 2002. Bien, la CSN nace de un trascendental consenso político de los presidentes sudamericanos, el cual se encuentra plasmado en la Declaración de Cuzco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones³ y está firmado por 12 presidentes. El documento consta de tres partes: 1. La conformación de la CSN. 2. El espacio sudamericano integrado. 3. La acción de la CSN. Por

¹ Sobre esta temática consultar Alberto Rocha Valencia: “La geopolítica de México en Centroamérica: ¿una hegemonía regional?”, trabajo que pronto saldrá publicado en un libro y una revista académica.

² Alberto Rocha Valencia: “México y Brasil en el proceso de integración regional de América Latina y el Caribe: ¿rol de dos subhegemones?”, en revista *Liminar. Estudios sociales y humanísticos*, año 1, vol. 1, no. 1, junio del 2003. UNICACH-CESMECA, Chiapas, México.

³ III Cumbre de Presidentes de Sudamérica: “Declaración del Cuzco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones”, documento en línea rescatado de la página web de AmerSur Asociación Civil (8 de diciembre del 2004): <http://www.amersur.org.ar/Integ/Cusco04.htm>. Última consulta junio del 2005.

esta vez, nos detendremos solamente en el primer punto, pues allí se define el proyecto que se busca impulsar. En este primer punto se anota que la CSN se conforma teniendo en cuenta “su determinación de desarrollar un espacio sudamericano integrado en lo político, social, económico, ambiental y de infraestructura, que fortalezca la identidad propia de América del Sur y que contribuya, a partir de una perspectiva subregional y, en articulación con otras experiencias de integración regional, al fortalecimiento de América Latina y el Caribe y les otorgue una mayor gravitación y representación en los foros internacionales”.

Ahora bien, para que la CSN haya podido acordarse y concretarse se necesitó el arribo de Luiz I. (*Lula*) da Silva al gobierno de Brasil y de Néstor Kirchner al gobierno de Argentina; esto es, dos gobernantes de izquierda progresista y democrática. En particular, con el arribo al gobierno de Luiz I. (*Lula*) da Silva, y debido a una política exterior muy original, Brasil logró destacar rápidamente como una potencia y líder regional, lo cual dice mucho de positivo de las políticas exteriores de los gobiernos anteriores; sobre todo, de aquella que implementó Fernando Enrique Cardoso. Lula da Silva y Kirchner, juntos, posibilitaron el “consenso de Buenos Aires” y el fortalecimiento político y la profundización del MERCOSUR. De esta manera, la CSN lleva el sello indeleble de una geopolítica de la integración regional latinoamericana, en la cual el MERCOSUR es un “centro de gravitación” y Brasil un “catalizador”.

En síntesis, el MERCOSUR se ha transformado desde el año 2000 en un “centro de gravitación” de los procesos de integración de la región por varias razones: Primero, el MERCOSUR se relanzó (2000), fortaleció institucionalmente (2002) y profundizó (2003) desde inicios de esta primera década del siglo XXI. Segundo, el MERCOSUR se proyectó hacia América del Sur para constituir, juntamente con la Comunidad Andina de Naciones, el Área de Libre Comercio de Sudamérica (Cumbres de Presidentes de Sudamérica del 2000 y 2002) y la Comunidad Sudamericana de Naciones (Cumbre de Presidentes de Sudamérica del 2004). Tercero, el MERCOSUR logró atraer paulatinamente a Chile, Bolivia y Perú. Cuarto, el MERCOSUR se ha vuelto un esquema de integración atractivo para el Sistema de Integración Centroamericano (SICA) y para la Comunidad del Caribe (CARICOM). Mismo si el SICA mira hacia Norteamérica, ahora ya duda; la CARICOM que tiene la mirada puesta en el sur, también duda. Quinto, el surgimiento del MERCOSUR contribuye a revitalizar los órganos regionales de integración, como el Grupo de Río, la ALADI, el SELA y el PARLATINO, además de recordarnos la importancia del proyecto de Comunidad Latinoamericana de Naciones (CLAN).

Además, el MERCOSUR se ha constituido en un “polo regional contra-hegemónico” en el contexto del proceso negociador para el Área de Libre Comercio de las Américas. El despliegue de esta contrahegemonía (MERCOSUR-Brasil) se hace ante el intento de ejercicio de supremacía y de redefinición de hegemonía del “polo continental” TLCAN-EUA; ésta es una clara situación de conflictividad entre una estrategia integradora regional “neobolivariana” y “neolatinoamericana” y una estrategia integradora continental “neomonroeísta” y “neopanamericana”. Y no olvidemos que el MERCOSUR también representa una pauta para un modelo de integra-

ción regional multidimensional, muy distante y diferente del modelo de integración regional comercial y neoliberal que simboliza el TLCAN.

Para terminar, resulta importante anotar que la conformación de la Comunidad Sudamericana de Naciones como un mesosistema de integración regional, implica un reposicionamiento geoeconómico y geopolítico de América del Sur en el conjunto de las Américas y en el mundo virtual emergente. El mundo emergente sigue su curso regionalizador y allí, Sudamérica podría ocupar un lugar relevante.

Consideración final

El proyecto de una Comunidad Sudamericana de Naciones, y el proceso abierto para realizarlo, nos hace pensar en la posibilidad del renacimiento del proyecto de Comunidad Latinoamericana de Naciones; es decir, el proyecto de toda ALyC junta y unida. Estamos ante un horizonte esperanzador para el proceso de integración regional de ALyC, pues estaría reanudando vínculos con las ideas originales sobre la unidad, autonomía y desarrollo de la región.