



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

AMÉRICA LATINA FRAGMENTADA:
ESTANCAMIENTO Y COLAPSO DEL
REGIONALISMO POSLIBERAL
LOS CASOS DE ALBA Y UNASUR

Tesis que para optar el título de
Licenciado en Relaciones Internacionales
presenta

Aníbal Antonio Hernández Baños

Directora de la tesis: María Guadalupe González González

Ciudad de México, 2021

ÍNDICE

PRESENTACIÓN.....	7
CAPÍTULO I	
CONSIDERACIONES TEÓRICAS Y CONCEPTUALES	15
CONCEPTOS.....	15
DE VIEJOS Y NUEVOS REGIONALISMOS.....	19
REGIONALISMO POSLIBERAL: LA NUEVA OLA (2004-2015).....	29
MARCOS ANALÍTICOS DEL REGIONALISMO POSLIBERAL	38
<i>Hiperpresidencialismos regionales</i>	41
<i>Mosaico regional y fragmentación</i>	49
CONSIDERACIONES FINALES	52
CAPÍTULO II	
ALBA-TCP: ¿INTEGRACIÓN REGIONAL O PROYECTO DE NACIÓN?	56
LA ALBA: ORÍGENES, ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO.....	61
LA REGIONALIZACIÓN DE LAS REVOLUCIONES.....	68
<i>Venezuela y la presidencia regional</i>	71
<i>Bolivia y Ecuador: la agenda altermundista</i>	85
Bolivia: la institucionalización regional de la Suma Qamaña.....	87
Ecuador: la exportación de la Revolución Ciudadana	92
ENTRE LA ILUSIÓN DE HOMOGENEIDAD Y LA HEGEMONÍA BOLIVARIANA	97
<i>La fragmentación del núcleo</i>	99
<i>El Caribe pragmático</i>	102

CAPÍTULO III	
UNASUR ¿INTEGRANDO LA DIVERSIDAD?.....	108
LA UNASUR: ORÍGENES, ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO	112
PROYECTOS SUPERPUESTOS:	
ENTRE LA NACIÓN SUDAMERICANA Y LA UNIÓN DE NACIONES.....	116
<i>La propuesta de Brasil: ¿continuidad pragmática o excepcionalismo lulista?</i>	117
<i>El núcleo ALBA: hacia la gran nación sudamericana.</i>	131
<i>El caso argentino: protagonismo simbólico sin liderazgo</i>	138
DE RIVALIDADES AMISTOSAS A BATALLAS ANDINAS:	
DISENSO Y CONFLICTO EN LA UNASUR.....	144
<i>La lucha por el Sur: lulismo vs bolivarianismo</i>	146
<i>Vientos de guerra en Sudamérica: conflicto y fragmentación en la UNASUR</i>	153
AMBICIONES Y FRACASOS: CONSIDERACIONES FINALES	157
CONCLUSIONES	162
BIBLIOGRAFÍA	175

AGRADECIMIENTOS

La culminación del largo y complejo proceso de elaboración de esta tesis sólo ha sido posible gracias al acompañamiento fiel y reconfortante de varias personas; todas ellas cruciales en mi vida de una u otra manera. Especial y obligatoria mención merece mi madre, de quien sólo he tratado de aprender las virtudes más nobles y necesarias para caminar en el sendero de la vida: lealtad, sensatez, fortaleza y ternura. Su compañero de vida, Moy, ha acompañado también mis hazañas y mis aspiraciones desde muy temprano. De él trato de emular la perseverancia, la rectitud y, sobre todo, la habilidad de trasladar nuestro hogar a donde sea que vayamos. Ambos, con paciencia y cariño, pero también con exigencia y disciplina, guiaron y respetaron mis decisiones, mis tiempos, mis errores y aspiraciones, incluyendo mi formación profesional y personal. Gracias siempre a ambos.

Mi hermano y hermana, siempre atentos y entusiastas de mis logros y experiencias, no han representado más que felicidad y alegría para mí. Con frases como “por qué tienes que hacer tesis” o “ya no hagas tonta tesis,” aliviaban mis angustias y las reemplazaban por diversión. A mi abuela y a mi abuelo, mi eterna gratitud. Ambos, de distintas maneras, han sido pilares fundamentales de mi conducción en la vida. Mi abuela, con su entrañable cariño y perspicaz inteligencia, me abriga y me protege siempre. Mi abuelo, con su gran corazón y sabiduría, ha sido mi gran mentor y cómplice en mi gusto por la historia, la política y, gracias a su nostalgia por su amada Nicaragua, estimuló desde pequeño mi pasión por América Latina.

A Bety, Pedro y César, amigos de la infancia y hermanos de la vida, no debo más que gratitud y profundo cariño. Aunque a la lejanía en algunos momentos, nos unen los años y su presencia incondicional en los momentos más felices e infelices de mi vida. Por estar siempre y desde el principio, muchas gracias. Mis amigas y amigos de El Colegio de México son y serán

siempre, mi gran familia y mi zona segura. Lo que soy ahora y en lo que me he convertido no tendría la misma esencia sin la presencia y trascendencia en mi vida de Ana P, Marianita, Andrea, Porcel, Diego, María, Gaby, Pau y Luismi. Amor y gracias eternas a Alida por su incondicional complicidad, a Charlie por su entrañable cariño, a Arturo por su eterna lealtad, a Tortu por su cálido acompañamiento, a Saúl por su reconfortante honestidad, a Matías por su amorosa compañía virtual, a Juan Carlos por su paciente afecto y a Omar por su profunda confianza. A Eduardo mi permanente afecto y gratitud por su guía y cariño siempre.

Finalmente, la guía, la experiencia y la sapiencia de mis profesoras y profesores fueron indiscutiblemente centrales para mi formación académica y personal durante mi paso por El Colegio. Gracias a mis sinodales: a la profesora Beatriz Zepeda por sus muy puntuales y oportunos comentarios, y al profesor Juan Cruz Olmeda, en cuya clase mi interés por América Latina se potenció y profundizó. Especial mención hago de la profesora Guadalupe González, de quien, antes de conocerla, había oído excelentes comentarios sobre sus magníficas clases y de su grandeza como persona. Su fama le hizo justicia cuando en quinto semestre nos impartió la clase de Política Exterior de Estados Unidos. Desde entonces decidí que nadie más sería la persona más idónea para dirigir mi tesis. De la profesora González siempre admiré su inteligencia, su experiencia y su elegante intuición; pero más me fascinó su sentido del humor y algo de lo que, en ocasiones, carece el mundo académico: modestia. Su trayectoria y prestigio como académica y gran conocedora de la política internacional y de las dinámicas regionales nunca fueron motivo para que, como profesora, se cerrara ante las ideas y observaciones de sus alumnos; por el contrario, siempre se mostró atenta y preocupada por nuestras opiniones y visiones. Como directora de tesis, fue sumamente estimulante en lo intelectual y reconfortante en lo emocional, pues siempre con buen humor y calidez, me compartía sus observaciones y me guiaba con sus ideas. A todas y a todos, siempre mi agradecimiento.

PRESENTACIÓN

Pensar la integración regional es, en cierto sentido, tratar de entender la realidad de América Latina, sin importar el momento histórico en el que se encuentre. Desde la independencia de las repúblicas hispanoamericanas, las nociones de similitud y de elementos históricos y culturales comunes aludían a un sentimiento de pertenencia a una región colonizada como un solo ente geográfico e identitario; un Nuevo Mundo que multiplicaría riquezas y ampliaría los horizontes de lo ya conocido. Las luchas independentistas en el continente, a pesar de haber sido procesos paralelos y no coordinados, se desarrollaron en relativa simultaneidad y expresaron similitudes en sus causas, como la búsqueda de la soberanía y la autodeterminación, y en la identificación de enemigos comunes. Esto permitió que, de manera gradual, se afianzaran elementos de convergencia, ecos de hermandad y sentimientos de identidad mutua entre los países latinoamericanos que lograron sobrevivir a la división política continental heredada de las fronteras imperiales. A partir de ese momento, las aspiraciones de unión o, por lo menos, de cooperación, han sido una constante histórica latinoamericana que cruza distintos momentos políticos, económicos e ideológicos.

Así, a las independencias les siguieron sucesivas etapas históricas que moldeaban las relaciones entre países de la región y las dinámicas de concertación, algunas de forma autónoma e independiente, y otras, empujadas por entidades externas. De esta forma, la integración se erigió como un reflejo de los vaivenes políticos, económicos y sociales de la región y de las tendencias internas y externas que han dado estructura a la historia latinoamericana. Esto inició

durante la larga etapa de consolidación de los nuevos Estados independientes en la que la búsqueda de autonomía y el enfrentamiento a potenciales amenazas externas formaron parte de su cotidianidad. En estos años, América Latina se enfrascó en la rivalidad entre el bolivarianismo y el panamericanismo, formas de integración que representaban, por un lado, las intenciones de cooperación autónoma y, por otro, la promoción de una unión continental desde Estados Unidos, cuyo modelo predominó hasta finales del siglo XIX ante la persistencia de amenazas extrarregionales provenientes de Europa.

Posteriormente, la victoria estadounidense en su guerra contra España en 1898 dio fin a la amenaza europea y consolidó al país norteamericano como la principal amenaza continental. A partir de entonces, Estados Unidos concibió a América Latina como su zona de influencia exclusiva, lo que terminó debilitando el panamericanismo hasta los años 1930's, periodo en el que la política del buen vecino de Franklin D. Roosevelt resucitó dicho modelo de cooperación. Pocos años después, tras la segunda guerra mundial de 1945, los países de la región abrazaron el proteccionismo de posguerra que engendraría una integración basada en el desarrollo, la industrialización y la autonomía. Con el fin de la Guerra Fría en 1989, al modelo desarrollista de integración le seguiría un proyecto regionalista emanado de la ola neoliberal que se afianzó decididamente en el continente hasta finales del siglo XX.

El siglo XXI encontró a una América Latina compleja, diversa y problemática. Un mosaico de ideas, aspiraciones y desolaciones difícil de categorizar o de nombrar. Un escenario político, económico y social tan difuso del que resultaría cualquier posibilidad: desde aspiraciones revolucionarias y de refundación nacional, hasta la elección del primer presidente indígena en la historia de Sudamérica. Una vez más, se desafiaba a la hegemonía y a las formas tradicionales de hacer política en periodos anteriores; se vislumbraba un nuevo cambio y una nueva época en la que se trataría de replantear la relación entre gobernantes y gobernados.

Pero la complejidad misma jugó en contra de estas aspiraciones y limitó su alcance tan pronto aparecieron. Y este contexto, la integración regional volvió al escenario de las ideas y de la política revestida de una nueva concepción, al menos desde la voluntad y el discurso.

El regionalismo del nuevo milenio reflejó entonces aquel *momentum* de América Latina. Trató de concebir nuevas formas específicas de construcción institucional que abrazaran la complejidad de la región, que satisficieran sus múltiples necesidades y carencias y que materializaran sus aspiraciones. Por un momento, parecía que la integración regional respondía a todas las dimensiones de la realidad y que encontraba respuestas a tantos cuestionamientos y desafíos. Pero tan pronto nacieron sendas instituciones regionales con frenetismo, la complejidad sobrepasó las aspiraciones y las rezagó hasta, posiblemente, destruirlas. Hoy, América Latina vive su etapa más desintegrada y con la menor voluntad posible para revertirlo. Lo que hace algunos años parecía ser la antesala de una convergencia histórica y sin precedente, hoy se perdió de vista tras la bruma de la retórica, de las desilusiones, del desencanto, de las turbulencias y del revanchismo ideológico.

La desintegración regional y el desmantelamiento intencional de las instituciones regionales que resultaron de las configuraciones políticas, económicas y sociales de la segunda década del siglo XXI, por su relevancia e impacto en las dinámicas internas y externas de los países latinoamericanos y de sus respectivas sociedades, son los temas que se plantean y se problematizan en esta tesis. Se exploran los motivos del estancamiento y colapso del regionalismo posliberal, categoría analítica que da nombre a la etapa integracionista que se desarrolló en América Latina entre 2004 y 2015. Se intenta, en ese sentido, responder al enigma sobre el carácter efímero de estas organizaciones a pesar del fuerte impulso y rapidez con los que se construyeron y entraron en funcionamiento, en contraste con la supervivencia de instituciones nacidas en etapas anteriores. Para ilustrarlo, se estudiarán los casos de la Alianza

Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR). El argumento que responde a esta pregunta es que el estancamiento y colapso de ambos organismos se explican por la forma en la que se concibieron, se diseñaron y se consolidaron en el marco de un regionalismo (el posliberal) que nace como proyección de contextos internos específicos y en un mapa regional fragmentado.

En esa línea, se construyen dos principales líneas argumentativas que dan estructura al estudio: 1) que ALBA y UNASUR nacieron como instrumentos para reproducir y proyectar modelos políticos e ideológicos internos específicos que, por su naturaleza, posicionaban a la integración regional como vehículo fundamental de consolidación interna. Éstos, además, emanaban de la visión de líderes asertivos, carismáticos y mediáticos cuya trayectoria y contexto les otorgó suficientes recursos políticos, ideológicos y materiales para promover la construcción de instituciones regionales a las que se les vinculó con sus programas. En consecuencia, una vez desplazados los líderes de las dinámicas políticas, las instituciones no fueron sostenibles a largo plazo. 2) Que ALBA y UNASUR se construyeron en un contexto regional en el que, a pesar de un aparente consenso ideológico de izquierdas, se desarrolló una multiplicidad de propuestas y modelos políticos y económicos internos que se ajustaban a las realidades específicas de cada país, abonando así a la fragmentación y al desacuerdo en la concepción de proyectos regionales y obstaculizando la consolidación de instituciones.

Para desarrollar los argumentos y encontrar algunas respuestas, la tesis se divide en tres capítulos. El primero define los conceptos principales, desarrolla categorías analíticas extraídas de diferentes escuelas teóricas de relaciones internacionales y describe las clasificaciones históricas sobre el regionalismo latinoamericano. En dicho marco, ante la aparente centralidad de elementos internos, ideológicos, discursivos y de agencia como determinantes de los procesos de construcción, auge y caída de instituciones regionales

latinoamericanas en la etapa posliberal, es necesario trascender el enfoque realista (donde la variable central remite a las amenazas externas) y el liberal institucional (donde el funcionalismo del mercado cobra centralidad). Por ello, en el marco conceptual se privilegian los análisis constructivistas de las relaciones internacionales y, particularmente, de la integración regional latinoamericana como el de Claudia Fabbri, quien concibe a las regiones como estructuras socialmente construidas y moldeadas por intereses específicos de actores, ideas, identidades y procesos de socialización y aprendizaje. Para explicarlo, la autora propone cinco variables esenciales en las que se enmarcan los procesos regionalistas y que guiarán el análisis de los estudios de caso a lo largo de los capítulos de esta tesis: la visión del mundo de los líderes, ideas programáticas, condiciones de alcance e innovación intelectual, el papel de los empresarios ideacionales y sus mecanismos de difusión.

Estos elementos, a su vez, remiten a la interpretación de Andrew Hurrell de las regiones como construcciones sociales políticamente disputadas, y a la propuesta conceptual de Schulz, Ojéndal y Söderbaum, quienes definen al regionalismo como un cuerpo de ideas, narrativas, valores y objetivos dirigidos a la consolidación de una región. Ambas concepciones se desarrollan en el marco conceptual de manera central. Por su parte, la distinción temporal del regionalismo posliberal y sus características se insertan en el análisis que Oliver Dabène propone del regionalismo latinoamericano como proceso histórico cíclico de politizaciones, despolitizaciones y repolitizaciones. En este caso, y como se explicará más adelante con mayor detalle, se trató de una repolitización de las dinámicas regionales que resultó de los cambios políticos, económicos y sociales del siglo XXI y, de los cuales, surgieron líderes políticos con la convicción de reactivar procesos de integración regional.

El capítulo dos se encarga de desarrollar el análisis empírico del primer estudio de caso: la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), propuesta

institucional explícitamente asociada a un proyecto político e ideológico interno específico que la hizo posible: el gobierno de Hugo Chávez en Venezuela. Se hablará de cómo el mecanismo fue resultado de proyectos y visiones ideológicas híbridas que, por su composición y naturaleza, se consolidaron en los planos interno y regional de manera simultánea en tres países: Venezuela, Ecuador y Bolivia, protagonistas de este diseño institucional. Finalmente, el capítulo tercero da espacio al análisis de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), proyecto regional multitemático que se asocia al liderazgo de Luiz Inácio Lula da Silva, expresidente de Brasil, y a su proyecto político e ideológico. Se explicará cómo el organismo recogió, por un lado, la multiplicidad de propuestas para la construcción de instituciones regionales reflejada en su multidimensionalidad y amplitud temática, y por otro, la fragmentación regional a la luz de la rivalidad brasileño-venezolana y otros conflictos en torno a la concepción de un diseño institucional en Sudamérica.

En ambos casos, se trata de explorar la idea de una vinculación inédita entre liderazgos presidenciales en la región y la concepción y diseño de instituciones regionales que resultan de sus propias trayectorias políticas, ideológicas y sociales. Dicho fenómeno es evidente en el caso de Hugo Chávez y la ALBA, en cuya creación y funcionamiento se reflejó la base ideológica de la Revolución Bolivariana en Venezuela y sus proyectos más visibles y exitosos, como el de la petrodiplomacia. No obstante, esto también se observa en los casos de Evo Morales y Rafael Correa quienes, como se explicará en los dos capítulos empíricos, promovieron sus propios proyectos políticos e ideológicos nacionales sobre la base de filosofías altermundistas (el Vivir Bien en Bolivia y el Buen Vivir en Ecuador), y los insertaron al diseño de ALBA y UNASUR como forma de consolidación interna. También se verá que el caso brasileño y su relación con UNASUR recoge tendencias similares, identificadas en el proyecto de integración de Lula da Silva que remite a sus orígenes políticos e ideológicos.

Aunque ello lo distinguió de sus antecesores y sucesores, su involucramiento en el proceso de integración regional posliberal se complejizó por la participación de la diplomacia profesional tradicional brasileña y por su rivalidad con el proyecto regionalista de Chávez.

Las conclusiones, finalmente, hacen un esfuerzo comparativo entre ambos casos para una mejor comprensión del estancamiento y colapso de ALBA y UNASUR y, con ello, del aparente final del regionalismo posliberal. Se identificarán elementos comunes en ambos procesos como el empuje de proyectos políticos e ideológicos híbridos, es decir, que buscaban transformaciones simultáneas a nivel nacional, regional e internacional, y el despliegue de una intensa diplomacia presidencial por parte de los liderazgos regionales protagónicos y carismáticos que utilizaban plataformas mediáticas y comunicacionales para promover sus programas. Como se verá, esta intensa actividad diplomática de los presidentes y la forma en la que concebían a los organismos posliberales como vehículos de consolidación de sus proyectos internos, estimuló la intencionalidad de coaliciones opositoras para dismantelar las instituciones y, con ello, dar marcha atrás al legado de sus predecesores progresistas. Por otro lado, también se dará cuenta de las diferencias entre los casos, haciendo hincapié en que la homogeneidad ideológica del fenómeno conocido como la Marea Rosa fue sólo aparente y discursiva, pues cada país empujaba su propio proyecto nacional. Esto ocasionaba desacuerdos y rivalidades que coadyuvaron al estancamiento institucional de ALBA y UNASUR e, incluso, su posible colapso.

TABLA 1. ARGUMENTOS SOBRE EL ESTANCAMIENTO DE LOS ORGANISMOS REGIONALES POSLIBERALES

Planteamiento	Argumento 1. Proyección y reproducción de proyectos ideológicos y políticos nacionales	Argumento 2. Multiplicidad de proyectos y fragmentación regional
<p>El estancamiento y desmantelamiento político e institucional de ALBA y UNASUR se debe a factores eminentemente internos y regionales, en tanto que se concibieron, diseñaron y consolidaron como proyección de plataformas políticas e ideológicas internas específicas, en un contexto regional fragmentado y diverso.</p>	<p>ALBA y UNASUR nacieron como plataformas para la reproducción y proyección de proyectos políticos e ideológicos internos específicos, los cuales:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Se basaban en visiones que concebían la integración regional como vehículo fundamental de consolidación interna y que había una relación indisoluble entre las transformaciones nacionales y las regionales. 2) Emanaban de la visión de líderes populares, carismáticos y mediáticos con suficientes recursos políticos, ideológicos y materiales para promover la construcción de instituciones regionales a las que se les vinculó con sus programas. 3) Eran promovidos por estos líderes con el despliegue de una diplomacia presidencial ejercida a través de estrategias telecomunicacionales, lo que permitió su proyección a nivel nacional, regional e internacional. 4) Este fenómeno provocó que, con la desaparición de los líderes promotores, los organismos fueran desmantelados por coaliciones políticas gobernantes que rivalizaban con sus antecesores. 	<p>ALBA y UNASUR nacieron en un contexto regional fragmentado y sin consenso en torno al modelo de integración, por:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) La inédita multiplicidad de proyectos políticos, ideológicos y económicos que trataron de coexistir en el mismo espacio regional, a diferencia del consenso neoliberal y del consenso desarrollista del pasado. Esto causaba tensiones y falta de acuerdos entre miembros. 2) La multiplicidad de instituciones regionales basadas en diferentes modelos de integración. Esto derivó en la duplicidad de funciones, contradicciones mutuas y un multilateralismo oportunista y selectivo por parte de los miembros que debilitaban el compromiso institucional. 3) La alta intensidad de la actividad diplomática presidencial en la promoción de proyectos regionalistas por parte de líderes populares y carismáticos, lo que estimulaba las rivalidades con otros presidentes con aspiraciones de liderazgo regional.

CAPÍTULO I

CONSIDERACIONES TEÓRICAS Y CONCEPTUALES

CONCEPTOS

Los debates teóricos sobre regionalismo han sido vastos, complejos y, muchas veces, poco claros. Así pues, para comprender mejor los procesos de integración en América Latina es necesario, en primer lugar, definir los conceptos centrales que guiarán la discusión a lo largo de este trabajo: qué se entiende por regionalismo, cuál ha sido su evolución conceptual y cómo diferenciarlo de la regionalización. Un segundo paso es conceptualizar los distintos ciclos y modalidades propias del regionalismo latinoamericano desde una perspectiva histórica. Con base en un breve análisis sobre la tipología dominante en la literatura académica acerca de las diferentes etapas del regionalismo en América Latina, se identifican y caracterizan sus particularidades respecto a los procesos de integración fuera de la región, en particular la experiencia europea como el punto de referencia preferido en los estudios sobre el tema. En tercer lugar, este capítulo se concentrará en analizar la categoría de regionalismo posliberal, un concepto novedoso y controversial al mismo tiempo, pero imprescindible para los objetivos de esta tesis. Finalmente, desarrollaré los ejes analíticos y explicativos que guiarán el estudio de los casos y que consisten en interpretaciones, categorizaciones y conceptualizaciones de los procesos de integración regional latinoamericana, con especial énfasis en la etapa posliberal.

Desde que la consolidación de la Comunidad Europea primero y de la Unión Europea después, causó furor intelectual, decenas de académicas y académicos se han dedicado al estudio de las regiones tomando como modelo la experiencia europea y su exitosa institucionalización. Pero no fue hasta el surgimiento del llamado “nuevo regionalismo” en los años noventa que el fenómeno cobró auge académico. Autores como Gamble, Payne y Hurrell teorizaron sobre el tema tratando de trascender la diada conceptual y eurocéntrica compuesta por federalismo, definido como una forma de integración a través de la negociación constitucional intergubernamental o por una asamblea constituyente para formar un Estado federal con una autoridad supranacional, y funcionalismo, que es la difusión de facultades políticas a través de diversas actividades y agencias internacionales en las que la vida e intereses de las naciones serían integrados gradualmente.¹

Este esfuerzo de innovación conceptual generalmente utiliza la amplísima y comprehensiva definición de Hurrell, quien desagrega la noción de regionalismo en cinco categorías: 1) regionalización, que son todos los vínculos resultantes de las crecientes interacciones sociales, económicas, políticas y humanas entre los países de una misma región geográfica, muchas veces impulsados por el mercado; 2) conciencia o identidad regional como la percepción compartida de pertenencia a una comunidad regional particular, con historia, cultura, tradiciones religiosas e idioma comunes; 3) cooperación regional interestatal, que se refiere a la negociación y construcción de acuerdos y regímenes intergubernamentales, así como a la creación de instituciones formales, espacios de reunión y foros de diálogo, generalmente liderados por los Estados; 4) integración económica promovida desde el Estado, con objetivos que van desde la eliminación de barreras arancelarias, pasando por la unión

¹ Andrew Gamble y Anthony Payne, “Conclusion: The New Regionalism”, en su libro *Regionalism & World Order*, Londres, Macmillan, 1996, p. 268.

aduanera, hasta llegar a la creación de políticas comerciales comunes; y 5) cohesión regional como la suma de los cuatro procesos anteriores que permite la consolidación de una unidad regional o varias.²

A pesar de la utilidad y amplitud del concepto de Hurrell, la distinción entre regionalismo y regionalización es la que más consenso genera entre autores como Fawcett, Börzel, Risse y otros regionalistas de la nueva escuela. Tanja Börzel y Thomas Risse, por ejemplo, definen al regionalismo como un proceso político de construcción y sostenibilidad de instituciones regionales entre al menos tres países bajo la conducción del Estado; se le otorga pues, un carácter eminentemente interestatal o intergubernamental.³ Una definición complementaria a ésta la proponen Schulz, Söderbaum y Öjendal, quienes conciben al regionalismo como el cuerpo de ideas, valores y objetivos concretos que tienen como finalidad la creación, mantenimiento o modificación de la seguridad, riqueza, paz y desarrollo dentro de una región, impulsado por un conjunto de actores (principalmente Estados).⁴

La inclusión de elementos constructivistas en estas definiciones permite articular un marco conceptual más adecuado a las características específicas del regionalismo latinoamericano, en el que los valores, ideas, discursos y objetivos de actores políticos como motores de dichos procesos han moldeado las instituciones regionales, a veces de manera excesiva (posliberales) o limitada (desarrollistas y neoliberales), según sea el caso. El mismo Hurrell así lo reconoce cuando afirma que lo importante es cómo los actores políticos perciben e interpretan la idea de una región y que todas las regiones son socialmente construidas y

² Hurrell, "Explaining the Resurgence of Regionalism in World Politics", *Review of International Studies*, 4 (1995), pp. 335-337.

³ Tanja Börzel y Thomas Risse, "Introduction: Framework of the Handbook and Conceptual Clarifications", en su libro (eds.) *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*, Oxford, University Press, 2016, p. 7.

⁴ Fredrik Soderbaum *et.al.*, *Regionalization in a Globalizing World: A Comparative Perspective on Forms, Actors and Processes*, Londres, Zed Books, 2001, p. 10.

siempre en disputa política;⁵ es decir, las interpretaciones de la idea de región siempre serán causa de conflicto político o ideológico.

Por su parte, la regionalización se define como el proceso de incremento en las interacciones económicas, políticas, culturales y sociales entre Estados geográfica o culturalmente contiguos, y lo protagonizan principalmente actores no estatales (firmas, grupos de interés y ONG's) con incentivos para interactuar, pero sin articular una visión compartida a futuro.⁶ Adicionalmente, a lo largo de esta tesis utilizaré los términos integración regional y regionalismo de manera indistinta, dado que la principal diferenciación que se encuentra en la literatura es de carácter temporal más que conceptual en tanto que asocia al primer concepto con el proceso de integración europea, enmarcado en el “viejo regionalismo”, mientras que el segundo apareció en los trabajos académicos con el estudio del “nuevo regionalismo”.⁷

Una característica del caso latinoamericano en comparación al asiático es que se observa más regionalismo (multiplicidad de esquemas orientados a la coordinación y la acción colectiva entre los países de la región) que regionalización (número, densidad y peso relativo de los intercambios e interacciones intrarregionales), pues la mayor parte de los impulsos integracionistas los ha guiado el Estado dejando poco espacio a otros actores. En el Sudeste Asiático, en contraste, hay más regionalización que regionalismo.⁸ Como se verá más adelante, este fenómeno abona al traslape de funciones entre las diferentes iniciativas regionales en

⁵ Andrew Hurrell, *op. cit.*, p. 334.

⁶ *Ibid.*, p. 8.

⁷ Alex Warleigh—Lack, “Towards a Conceptual Framework for Regionalisation: Bridging “New Regionalism” and “Integration Theory,” *Review of International Political Economy*, 13 (2006), p. 755.

⁸ Desde 1948, en América Latina se han creado alrededor de 16 organizaciones regionales, de las cuales, la mayoría ha experimentado estancamientos, transformaciones y revitalización. En el Sudeste Asiático, en contraste, toda la actividad regional ha girado en torno a la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) desde 1967 y la APEC desde 1989. (Andrea Bianculli, “Latin America”, en Tanja Börzel y Thomas Risse, *op. cit.*, p. 167; Anja Jetschke y Saori Katada, “Asia”, en Tanja Börzel y Thomas Risse, *op. cit.*, p. 239). Sin embargo, en cuanto a comercio intrarregional, América Latina registra tan solo el 16.3% del comercio total (SEJA, 2017), mientras que en el Sudeste Asiático el porcentaje asciende a 35% del comercio total (ASIAN, 2018).

América Latina y a la volatilidad del nivel de compromiso de los países dentro de los organismos en una suerte de multilateralismo selectivo y oportunismo estratégico. Por esta razón, el presente trabajo se concentra en estudiar el regionalismo o la integración regional, pues en todos los casos se identifican procesos impulsados y dirigidos por Estados que empujan sus objetivos, ideas, intereses e interpretaciones del espacio regional.

Dicho esto, es necesario también definir a las organizaciones regionales. Éstas son el conjunto de relaciones formales, institucionalizadas y cooperativas entre unidades estatales o subestatales entre diferentes países que constituyen regionalismo.⁹ En ocasiones ganan autonomía y, en teoría, pueden llegar a constituirse en actores con intereses propios más allá de los Estados sobre todo cuando desarrollan burocracias o incorporan redes de activismo transnacional. Así pues, las organizaciones regionales funcionan, en principio, como agentes de los intereses de los Estados miembros y su nivel de autonomía relativa depende de cuánta autoridad les haya sido delegada y de su nivel de institucionalización.

DE VIEJOS Y NUEVOS REGIONALISMOS

Para comprender mejor la insistencia en utilizar definiciones que expliquen mejor al regionalismo latinoamericano, un breve análisis histórico de sus diferentes etapas y características es necesario. Aunque algunos analistas se remontan a los años post independentistas cuando los jóvenes Estados latinoamericanos se enfrascaron en el histórico debate entre panamericanismo (impulsado por Estados Unidos) y bolivarianismo (proyecto cumbre de Simón Bolívar que sólo incluía a los países hispanoamericanos),¹⁰ la clasificación histórica que más consenso genera entre la academia (aunque con algunas diferencias en la

⁹ Tanja Börzel y Thomas Risse, *op. cit.*, p. 7.

¹⁰ Andrea Bianculli, "Latin America", en Tanja Börzel y Thomas Risse, *op. cit.*, p. 155.

delimitación temporal de cada etapa), es la que divide al regionalismo en “viejo” y “nuevo,” como dos etapas que contraponen al desarrollismo del neoliberalismo de manera lineal en el tiempo. Sin embargo, y a reserva de explicarse a mayor detalle en la sección correspondiente a los marcos analíticos del regionalismo posliberal, en este trabajo se retoma la propuesta de Olivier Dabène, quien concibe al regionalismo latinoamericano como un proceso histórico cíclico de politizaciones, despolitizaciones y repolitizaciones, resultado de impulsos de voluntad política o de pérdida de interés por parte de los tomadores de decisiones, particularmente los ejecutivos. De esta manera, cada politización o repolitización corresponde al inicio de una nueva etapa regionalista, y cada despolitización a su estancamiento.

El primer periodo, al que en lo sucesivo denominaré “regionalismo desarrollista” por ser un término más preciso que “viejo regionalismo”, inició en la década de los cincuenta y terminó a finales de los ochenta. Está asociado con el proteccionismo de posguerra y se caracterizó por el florecimiento de iniciativas de integración, primordialmente económicas, orientadas a la formación de un mercado común (o varios) que favoreciera el crecimiento y desarrollo de mercados e industrias nacionales bajo la dirección del Estado.¹¹ Contaba con el respaldo intelectual de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) bajo los supuestos de la Teoría de la Dependencia, que sugería la adopción de un modelo económico de industrialización por sustitución de importaciones (ISI). Un regionalismo defensivo y autónomo capaz de expandir los mercados latinoamericanos para hacer frente a la histórica dependencia económica y política del exterior, principalmente de Estados Unidos y Europa.¹²

¹¹ *Ibid.*, P. 158.

¹² Natalia Saltalamacchia, “The Rise of Latin American Multilateralism: Something Old, Something New”, ponencia preparada para la 55ª Convención Anual de la Asociación de Estudios Internacionales, Toronto, Canadá, p. 2.

Esta visión adquirió un amplio consenso entre las élites políticas latinoamericanas en torno al papel del Estado tras los estragos de la Gran Depresión de 1929 y las dos guerras mundiales, incluso en aquellos países que mantuvieron tendencias más liberales (Bolivia, Perú y Ecuador) que los grandes países desarrollistas como el Brasil de Getulio Vargas (1930-1945 y 1951-1954), la Argentina de Juan Domingo Perón (1946-1955) y el México de Lázaro Cárdenas (1934-1940).¹³ En este contexto se impulsó la creación de organizaciones como el Mercado Común Centroamericano, la Comunidad Caribeña, el Grupo Andino o Pacto Andino y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).¹⁴

A pesar del amplio consenso en torno al modelo desarrollista a nivel nacional y de su influencia en las instituciones regionales, a partir de los años setenta los países latinoamericanos empezaron a enfrentar problemas económicos y financieros como resultado de varios factores, entre los que destacan: las ineficiencias de la excesiva intervención del Estado en la economía, la continuidad del modelo exportador basado en productos primarios, la persistente dependencia del exterior, la brecha entre los ambiciosos proyectos de industrialización y el estado real de la industria latinoamericana, el debilitamiento del campo, los conflictos recurrentes entre países vecinos (sobre todo en la Guerra Fría) y la crisis del petróleo en los años setenta, la cual generó un profundo endeudamiento de los países latinoamericanos.¹⁵ El efecto acumulado de estos factores derivó en el largo estancamiento que condujo a la crisis de la deuda a partir de 1982, dando fin definitivo al modelo de ISI y debilitando las instituciones regionales asociadas al regionalismo desarrollista.

¹³ Luis Bértola y José Antonio Ocampo, “La industrialización dirigida por el Estado”, en su libro *El desarrollo económico de América Latina desde la independencia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2013, p. 170.

¹⁴ *Loc. cit.*

¹⁵ Peter Kingston, “Import-Substitution Industrialization and the Great Transformation in Latin America”, en su libro *The Political Economy of Latin America: Reflections of Neoliberalism and Development*, Nueva York/Londres, Routledge, 2011, pp. 110-111.

Una vez desacreditado el modelo y estancadas las instituciones regionales por la grave crisis que azotó a la región, la ola de liberalismo económico y político de la década de los noventa traería consigo una revitalización de las dinámicas regionales. Este nuevo ciclo, al que llamaré en lo sucesivo “regionalismo neoliberal” en vez de “nuevo regionalismo” porque incluye de manera amplia todos los supuestos del neoliberalismo¹⁶ que los países de la región adoptaron, se materializó con la creación de nuevas instituciones y la transformación de algunas ya existentes. Tres características le atribuye Hurrell a este tipo de regionalismo: 1) la emergencia de un regionalismo “Norte-Sur” representado por la proliferación de tratados de libre comercio entre los países industrializados y los países en desarrollo, como el TLCAN; 2) la mayor variación en los niveles de institucionalización de los nuevos mecanismos regionales, desde los que evitaron deliberadamente fuertes estructuras burocráticas e institucionales como el TLCAN, hasta los que trataron de imitar la estructura institucional de la Unión Europea como la Comunidad Andina (CAN) y el Sistema de Integración Centroamericano (SICA), que cuentan con un Parlamento y una Corte de Justicia; y 3) el carácter multidimensional de los nuevos esquemas de integración con la incorporación no sólo de temas económicos y comerciales como frecuentemente se cree del regionalismo neoliberal, también cuestiones políticas como democracia y defensa de los derechos humanos.¹⁷

Andrés Malamud, por su parte, contribuye al debate identificando los factores que produjeron este resurgimiento del regionalismo latinoamericano, cuyo punto de inflexión lo localiza en la década de los noventa. Entre ellos destacan la restauración o inauguración, según

¹⁶ Entiéndase “neoliberalismo” en términos de Fernando Escalante como un programa político, económico e intelectual que establece la necesidad de que el Estado produzca, proteja y extienda el funcionamiento de los mercados; es decir, que se garanticen las libertades económicas. Fue adoptado por los países de la región a partir de la segunda mitad de la década de los ochenta. (Fernando Escalante, *Historia Mínima del Neoliberalismo*, México, El Colegio de México, 2015, pp. 320).

¹⁷ Andrew Hurrell, *op. cit.*, p. 332.

el caso, de regímenes democráticos en toda la región,¹⁸ lo cual respalda el argumento de Hurrell sobre la incorporación de temas políticos a la agenda regional. Los nuevos gobiernos democráticos buscaban, por varios medios, legitimidad política a nivel nacional e internacional, y encontraron en las renovadas instituciones regionales un espacio en el que podían expresar a sus contrapartes latinoamericanas y al mundo que la época oscura de las dictaduras no volvería nunca más a la región. Con ello, trataban de ganar credibilidad democrática y generar confianza mutua para dar punto final a los problemas fronterizos y militares que causaron cruentas guerras entre vecinos desde las independencias.¹⁹

Un segundo factor corresponde a la homogeneización de desafíos que las economías nacionales debieron enfrentar a consecuencia de la globalización, como resultado de la victoria definitiva del programa neoliberal alrededor del mundo que produjo un nuevo consenso político, económico e intelectual al final de la Guerra Fría. Dado el peso geopolítico regional de Estados Unidos, tuvo lugar una rápida e intensa penetración del Consenso de Washington en las políticas económicas, industriales y comerciales de los países latinoamericanos, promovida por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Por su parte, la CEPAL cambió de estrategia, abandonó la vieja Teoría de la Dependencia y empujó el regionalismo neoliberal a fin de estimular la innovación tecnológica, la integración de la producción en cadenas de valor globales y la incorporación de los países de la región a la economía global.²⁰

Cabe resaltar que el punto sobre la incorporación de las economías nacionales de la región a la economía global es central para entender este paradigma. En contraste con el regionalismo desarrollista que trataba de integrar a los países para el desarrollo de su industria

¹⁸ Andrés Malamud, “Jefes de gobierno y procesos de integración regional: las experiencias de Europa y América Latina”, en Philippe de Lombaerde *et. al.*, *Del regionalismo latinoamericano a la integración interregional*, Madrid, Fundación Carolina, 2008, p. 155

¹⁹ *Loc. cit.*

²⁰ Andrea Bianculli, *op.cit.*, p. 159.

nacional, el neoliberal concebía a la integración como un instrumento para liberalizar a las economías nacionales e integrarlas al mercado mundial. Así lo afirman Cable y Henderson, quienes definen al regionalismo neoliberal como un marco negociador consistente y complementario al GATT;²¹ es decir, concebido como un modelo funcional a la liberalización global a través de políticas regionales que dieran certidumbre a las inversiones, lo que implicó, en la práctica, reducir regulaciones, eliminar barreras al comercio y disminuir la inversión e intervención directa del Estado en la economía.

Se trató de un tipo de regionalismo que contó con el explícito apoyo y estímulo de los gobiernos estadounidenses, a diferencia de la actitud pasiva y en ocasiones obstaculizadora con la que percibieron los viejos esquemas de integración. Esta vez, el gigante norteamericano se lanzó a la firma de una compleja red de Tratados de Libre Comercio con los países latinoamericanos, cuyo epítome sería la Iniciativa para las Américas, propuesta por el presidente George Bush *sénior* en 1990 para promover la apertura comercial y la ejecución de reformas estructurales en las economías latinoamericanas. A ésta le seguirían el Plan de Acción para las Américas, presentado en la Cumbre de Miami de 1994 ante 34 jefes de Estado y de gobierno y, posteriormente, la eventual negociación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Dicho proyecto de regionalismo neoliberal continental encallaría en 2005 en Mar del Plata, Argentina,²² y su entierro definitivo lo presenciarían atónitos los representantes estadounidenses y canadienses; pero este tema será central para la siguiente sección. Finalmente, entre las nuevas instituciones de esta etapa destacan el MERCOSUR²³ y

²¹ Vincent Cable y David Henderson (eds.), *Trade Blocs?: The Future of Regional Integration*, Londres, Royal Institute of International Affairs, 1994, p. 8.

²² José Briceño Ruiz, *op. cit.*, pp. 17-22.

²³ A pesar de que sus bases se sentaron durante los años ochenta, antes de que el paradigma neoliberal se expandiera en la región, el MERCOSUR se ha categorizado dentro del regionalismo abierto porque cumplía, desde el inicio, con una función liberalizadora de mercados, de favorecimiento de reglas comerciales internacionales, de aplicación de niveles moderados de protección frente a

aquellas que fueron revitalizadas o reorientadas como el Mercado Común Centroamericano (que se incorporó al Sistema de Integración Centroamericana - SICA), el Pacto Andino (que se convirtió en la Comunidad Andina de Naciones - CAN) y CARICOM.

No obstante, a pesar de haberse consolidado un nuevo consenso político, económico e ideológico en la región (esta vez de carácter hegemónico) que revitalizó y dinamizó los procesos regionalistas, las crisis políticas y económicas volvieron a azotar América Latina durante la segunda mitad de la década de los noventa y los primeros años de los 2000. En esta ocasión, su irrupción fue resultado de la acumulación del malestar social y desigualdad causados por los programas de ajuste estructural del Consenso de Washington que aplicaron los gobiernos latinoamericanos (reducción del gasto público, desaparición o recorte de subsidios, incentivos a la gran industria que permitieron la concentración de capital en pocas manos, disminución del papel del Estado en la economía y mayores libertades al mercado). Durante estos años, la mayoría de los países latinoamericanos presenciaron la acumulación de riqueza por parte de las élites económicas e industriales y el disparo de los niveles de inflación, desempleo y empobrecimiento de grandes mayorías.²⁴ Aunado a ello, la corrupción se volvió cada vez más evidente, normalizada e impune en todos los niveles de gobierno, produciendo así el hartazgo que llevó, en algunos casos, al descrédito del gobierno y del sistema de partidos tradicionales y, en otros, a su franco colapso.

Los detonantes de las crisis fueron, a su vez, caldo de cultivo para el surgimiento de liderazgos de izquierda y centro-izquierda que impugnaban el modelo económico neoliberal

terceros países, de armonización y flexibilización institucional para la facilitación del comercio, entre otras. (CEPAL, 1994). Sin embargo, su naturaleza se ha complejizado debido a los vaivenes políticos y económicos que experimentó la región en el cambio de siglo y al peso de Brasil en el mecanismo, por lo que durante la ola posliberal adquirió características más desarrollistas e incluyó una plataforma política y social más fuerte.

²⁴ Luis Bértola y José Antonio Ocampo, "La reorientación hacia el mercado", *op. cit.*, p. 299.

empujado por Estados Unidos y ejecutado por los gobiernos de los partidos tradicionales latinoamericanos. Como veremos más adelante, sus plataformas electorales revisionistas o revolucionarias y discursos atractivos que denunciaban el *statu quo*, lograron satisfacer, en un principio, las demandas sociales que resonaban en toda la región. En consecuencia, emergió una oleada de candidatos carismáticos provenientes de diferentes orígenes y trayectorias políticas e ideológicas, que comenzaron a obtener victorias electorales en la mayor parte de Sudamérica y, en menor medida, en Centroamérica. El punto de inflexión fue la llegada de Hugo Chávez a la presidencia venezolana en 1999, seguido por Luiz Inácio “Lula” da Silva en Brasil (2003), Néstor Kirchner en la Argentina (2003), Tabaré Vázquez en Uruguay (2005), Evo Morales en Bolivia (2006), Michelle Bachelet en Chile (2006), Manuel Zelaya en Honduras (2006), Daniel Ortega en Nicaragua (2007), Rafael Correa en Ecuador (2007) y Fernando Lugo en Paraguay (2008). Algunos de estos presidentes, debido a la naturaleza de sus visiones políticas e ideológicas que promovían transformaciones simultáneas a nivel nacional, regional e internacional, estimularon el inicio de una nueva concepción de integración regional como respuesta a la insatisfacción con los organismos regionales neoliberales.

A nivel institucional, José Briceño identifica varias limitaciones del regionalismo neoliberal, algunas en clara continuidad de vicios del regionalismo desarrollista, y otras exclusivas de este periodo. Entre las primeras, destaca el eterno predominio del comercio extrarregional y su concentración en la monoexportación de materias primas, en contraste con el pobre comercio intrarregional que, a finales de los noventa, representaba solamente entre 11 y 26% de las exportaciones totales.²⁵ Por otro lado, la ausencia de una política comercial común y la limitada coordinación de políticas macroeconómicas (como el tipo de cambio o los

²⁵ *Ibid.*, p. 53.

incentivos fiscales) limitaron la integración económica de la región.²⁶ Mientras el comercio intrarregional no tenga mayor peso e importancia en las economías nacionales, pocos son los incentivos para ajustar los marcos legales y homogeneizar los regímenes económicos.

La preferencia por instancias intergubernamentales y la falta de voluntad para delegar autoridad a mecanismos regionales, han sido características presentes en el regionalismo latinoamericano desde su concepción. La ausencia de una autoridad supranacional contrapuesta al excesivo protagonismo presidencial suele limitar el funcionamiento autónomo de las organizaciones regionales.²⁷ El regionalismo neoliberal no estuvo exento de ello e incluso, fue cuando el fenómeno se institucionalizó con la instauración de cumbres presidenciales y con el inicio de una diplomacia presidencial activa, en contraste con el periodo anterior en el que hubo muy pocas reuniones entre mandatarios.

Finalmente, entre las limitaciones exclusivas del periodo de regionalismo neoliberal, autores como José Antonio Sanahuja identifican las siguientes: 1) la existencia de socios renuentes a adquirir compromisos institucionales con costos políticos o incumplimiento de los países de las líneas de acción que se plantean en los organismos regionales; 2) la presencia de un disgregador externo, Estados Unidos, a través de sus tratados bilaterales de libre comercio y a pesar de su anuencia a los procesos de integración liberalizadores; 3) el surgimiento de un agente destabilizador, Venezuela, con su retórica anti neoliberal en voz del presidente Hugo Chávez como pionero de las victorias electorales de izquierda a finales de siglo; 4) el mayor énfasis en la integración negativa (liberalización comercial intragrupo) que en la integración positiva (creación de políticas comunes e instituciones); y 5) la sub explotación del potencial de la integración en infraestructura física, políticas en ciencia y tecnología, innovación y

²⁶ *Ibid.*, p. 60.

²⁷ *Ibid.*, p. 64.

desarrollo productivo, desarrollo regional y energía.²⁸ José Briceño, por su parte, ve el creciente rechazo a los procesos integradores del regionalismo neoliberal en los problemas distributivos de costos y beneficios, en los que, casi como síntoma natural del programa neoliberal, las grandes élites económicas concentraron la mayor parte de la riqueza a costa del empobrecimiento de grandes sectores de la población.²⁹ Este regionalismo, enmarcado en su función de liberalización comercial y financiera y de incorporación a la economía global, fue también agente e impulsor de estas políticas.

Adicionalmente, las convulsiones políticas que comenzaron a manifestarse a finales de siglo coartaron el dinamismo de las instituciones regionales debido a las repentinas interrupciones de los mandatos presidenciales en varios países: en Ecuador, por ejemplo, hubo cinco presidentes y un Consejo de Estado en tres años; en Argentina, de 1999 a 2003, ninguno de los tres presidentes del periodo ocupó la Casa Rosada más de dos años; lo mismo que los cuatro mandatarios en Bolivia de 2001 a 2006. Los disturbios sociales, cuya consigna “¡Que se vayan todos!” resonaba en las principales urbes sudamericanas, sacudieron a tal magnitud la estabilidad política y el aparente consenso económico y social del programa neoliberal, que la llamada Marea Rosa³⁰ inundó de forma inédita los palacios presidenciales latinoamericanos. Este fenómeno, en consecuencia, repercutió de manera significativa en las dinámicas regionales y dio lugar, por tercera vez, a una redefinición del espacio regional, sus objetivos y valores en torno a un nuevo paradigma de integración.

²⁸ José Antonio Sanahuja, “La construcción de una región: Sudamérica y el regionalismo posliberal”, en Sanahuja y Manuel Cienfuegos (eds.), *Una región en construcción: UNASUR y la integración en América del Sur*, Madrid, Fundación CIDOB, 2010, pp. 90-93.

²⁹ José Briceño Ruiz, *op. cit.*, p. 26.

³⁰ Término que se refiere a la ola de presidentas y presidentes progresistas o de izquierda y centro-izquierda que obtuvieron victorias electorales en la mayoría de los países latinoamericanos durante la primera década de los años 2000.

REGIONALISMO POSLIBERAL: LA NUEVA OLA (2004-2015)

La crisis política, económica y financiera que afectó a dos terceras partes de la región durante la segunda mitad de los años noventa y el primer lustro de los años 2000,³¹ y que derivó en una crisis de legitimidad del modelo neoliberal y en el cuestionamiento de sus organizaciones regionales, dio paso al surgimiento de una nueva etapa del regionalismo latinoamericano: el post hegemónico o posliberal. Para los fines de esta tesis, daré preferencia al segundo término sobre el primero por considerarlo más preciso que el que desarrollan Diana Tussic y Pía Riggiozzi en su libro *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism*. Para ellas, la nueva ola regionalista se caracterizó por representar la consolidación de un modelo alternativo al neoliberal, que al ser empujado por Estados Unidos y aceptado por los países latinoamericanos, adquirió un cariz hegemónico. Así, el surgimiento del regionalismo post hegemónico se trató de una redefinición conceptual y axiológica del espacio regional en el que se concibieron nuevas nociones de solidaridad, concertación política, seguridad colectiva, provisión de bienes públicos e infraestructura regionales, contrapuestas al paradigma integracionista basado en el libre comercio y en la inserción a la economía global. Se trataba pues, del conjunto de nuevas formas políticas de organización regional y de administración y distribución de recursos regionales que marcarían el inicio de una integración alternativa y post hegemónica.³²

Sin embargo, aunque surgieron fuerzas que desafiaban el *status quo* sostenido por el modelo neoliberal y a pesar del aparente consenso ideológico entre éstas, resulta impreciso hablar de una situación post hegemónica. En primer lugar, si bien hubo una disminución de atención por parte de Estados Unidos en asuntos regionales (profundizada durante el gobierno de Barack Obama y, posteriormente, con la llegada de Donald Trump, quien optó por una

³¹ Luis Bértola y José Antonio Ocampo, *op. cit.*, p. 289.

³² Diana Tussic y Pía Riggiozzi, *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism. The Case of Latin America*, Londres/Nueva York, Springer, 2012, p. 10.

política unilateral y proteccionista), aquello no se tradujo en el fin de su hegemonía en el continente. El involucramiento activo del gobierno estadounidense en la política venezolana, su alianza de seguridad con Colombia o la persistencia de la histórica dependencia de México y Centroamérica con aquel país, son sólo algunos ejemplos de ello.

Por otro lado, la construcción de organizaciones regionales posliberales como la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), no significó, en absoluto, la desaparición de los organismos regionales neoliberales. Por el contrario, mostraron considerable resiliencia: la CAN sobrevivió a pesar de la salida de Venezuela; el MERCOSUR adquirió un perfil más político y desarrollista por el relevo ideológico de sus miembros; el SICA permaneció como el principal mecanismo de coordinación política y económica de los países centroamericanos; y la CARICOM reorientó sus prioridades económicas y comerciales al intercambio con Venezuela. De manera particular, aunque no forma parte de las clasificaciones del regionalismo latinoamericano por la naturaleza de su trayectoria histórica y por su carácter “panamericanista”, la Organización de Estados Americanos (OEA) siguió siendo un importante referente de la hegemonía estadounidense y, a pesar de enfrentar el descrédito de los gobiernos de la Marea Rosa, los países de la región continuaron participando en sus dinámicas y labores.

Sin embargo, el ejemplo por excelencia que ilustra la supervivencia y el sostenimiento del regionalismo neoliberal remite a la creación de la Alianza del Pacífico, organismo conformado en abril de 2011 por Chile, Colombia, México y Perú. Sus objetivos buscan el establecimiento de una plataforma de integración que promueva el libre comercio entre los países miembros y con otras regiones del mundo, particularmente Estados Unidos y Asia-Pacífico; el libre intercambio de bienes y servicios; la libre movilidad de personas; y el libre

flujo de conocimiento y tecnología.³³ La Alianza del Pacífico, con una evidente inclinación al regionalismo neoliberal o abierto, se concibió como una reacción a la creciente influencia de la ALBA y al liderazgo de Venezuela (ejemplificada con las declaraciones de los miembros de la AP que tomaban distancia de las “consideraciones políticas e ideológicas” que entorpecían la integración regional, y privilegiando la centralidad del comercio, la liberalización económica y el intercambio tecnológico y de buenas prácticas burocráticas). No obstante, aunque hubo indicios de rivalidades entre ambos organismos (que más bien se materializarían con la crisis venezolana y la formación del Grupo de Lima en 2017), lo cierto es que la Alianza del Pacífico sólo se integró al ya numeroso mosaico de organismos regionales y coexistió con los mecanismos posliberales, sobreviviendo hasta el día de hoy.

Por todo lo anterior, para referirse a la etapa regionalista que ocupa a este trabajo, resulta más preciso el término de “regionalismo posliberal,” propuesto por Motta y Ríos, cuyo surgimiento lo sitúan en el escenario político específico que lo hizo posible: la llegada de gobiernos progresistas que, aunque con matices, identificaron las deficiencias de la liberalización comercial y financiera a nivel regional. Como contrapropuesta, estos gobiernos trataron de reproducir en las nuevas organizaciones sus respectivos proyectos políticos internos críticos del neoliberalismo, proclamando el retorno del desarrollismo nacionalista (con características propias del siglo XXI) y promoviendo la primacía de la política sobre la economía en la conducción de política exterior, pero con nuevos valores e ideas asociados a liderazgos específicos y mediáticos que se expondrán más adelante.³⁴ José Antonio Sanahuja retomó un año después el término y elaboró un análisis más detallado y sistemático del mismo

³³ Prado Juan Pablo y Velázquez Rafael, “La Alianza del Pacífico: comercio y cooperación al servicio de la integración,” *Revista Mexicana de Política Exterior*, 106 (2016), pp. 211-212.

³⁴ Pedro da Motta y Sandra Ríos, *O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*. Santiago de Chile, Cepal, 2007, pp. 15-18.

en el que, como Tussie y Riggiozzi, habla de procesos de integración regional alternativos a los predominantes, pero que no necesariamente los desplazan ni reemplazan, sino que sólo se suman al ya fragmentado, diverso y complejo universo de las organizaciones regionales y subregionales, en donde coexisten proyectos de integración neoliberales, desarrollistas y aquellos que impugnan el neoliberalismo, como ALBA y UNASUR.³⁵

En suma, el término posliberal se refiere al surgimiento de nuevas organizaciones fincadas en supuestos generales que tratan de distanciarse del neoliberalismo, como el retorno del Estado en el manejo de la economía, la expansión de la agenda social, la generación de bienes públicos regionales y la búsqueda de autonomía tanto nacional como regional, pero como un fenómeno transicional y un tanto amorfo que forma parte del *spaguetti bowl* del regionalismo latinoamericano. El concepto post hegemónico, por su parte, plantea un ambicioso reemplazo de las formas de integración regional existentes que supone el agotamiento del modelo neoliberal y del papel hegemónico de Estados Unidos en la región, posibilidad que se antoja aún lejana.

Quienes estudian el regionalismo posliberal, como Tussie, Riggiozzi y Sanahuja, coinciden en que estos nuevos proyectos de integración y estructuras institucionales fueron resultado de un conjunto de ideas y motivaciones alternativas que afectaron dinámicas políticas y políticas públicas en la región.³⁶ Se trató de una nueva concepción del espacio regional, de sus objetivos y motivaciones por parte de los Estados latinoamericanos, cuyos nuevos gobiernos y líderes emanados de coaliciones políticas de izquierda y centro-izquierda proponían lo siguiente: 1) obtener mayor autonomía tanto a nivel nacional como regional frente a actores externos, particularmente Estados Unidos; 2) dar primacía a la política sobre

³⁵ José Antonio Sanahuja, *op.cit.*, p. 97.

³⁶ Diana Tussie y Pía Riggiozzi, *op. cit.*, p. 12.

la economía en las dinámicas regionales y priorizar en la agenda social a través de la lucha contra la pobreza y desigualdad; 3) promover la agenda positiva de integración por medio de la creación de instituciones políticas comunes que abarcaran una agenda temática ampliada; 4) otorgar importancia central a la seguridad y cooperación energéticas y a la infraestructura regional; y 5) crear espacios de participación social y ciudadana en los procesos de integración.³⁷

Aunque históricamente, el Estado a través de los presidentes han sido protagonistas indiscutibles en la toma de decisiones respecto a la construcción de instituciones regionales, el nuevo mapa político regional profundizó la diplomacia presidencial y reconfiguró los objetivos, instrumentaciones y entendimientos de la integración regional, principalmente, por el relevo de proyectos políticos internos promovidos por presidentes populares, mediáticos y con convicciones integracionistas. De esta forma, se desarrolló un fenómeno poco explorado en la literatura sobre regionalismo: el surgimiento de una relación indisoluble entre liderazgos políticos específicos y la construcción de instituciones regionales. Así lo identifican Tussie y Riggiozzi, quienes afirman que “los procesos y nuevos términos de política fueron simultáneamente regionales y nacionales.”³⁸

Dicha caracterización se desarrollará ampliamente en los siguientes capítulos, en donde se alude a la existencia de visiones políticas e ideológicas “híbridas” que buscan, de manera simultánea, la transformación de la realidad nacional y regional, por medio del establecimiento de un vínculo entre la consolidación de proyectos nacionales y una integración regional alternativa y profunda. Así, es posible aseverar, y en ello coinciden algunos autores,³⁹ que durante esta etapa se trató de un tipo de regionalismo instrumental en el que, de manera

³⁷ José Antonio Sanahuja, *op. cit.*, p. 95.

³⁸ Diana Tussie y Pía Riggiozzi, *op.cit.*, p. 3

³⁹ Ernesto Vivares y Michele Dolcetti-Marcolini, “Two regionalisms, two Latin Americas or beyond Latin America? Contributions from a critical and decolonial IPE”, *Third World Quarterly*, 5 (2016), pp. 867-871.

explícita, hubo una intencionalidad política para reproducir las agendas y proyectos nacionales en nuevas plataformas regionales que, a su vez, serían benéficas para estos mismos proyectos internos. Sanahuja, por ejemplo, lo concibe como un regionalismo redefinido como una estrategia al servicio del nuevo Estado desarrollista del siglo XXI.⁴⁰

Por otro lado, esta dinámica de reproducción de proyectos políticos internos en el plano regional se articula con el carácter intergubernamental, hiperpresidencialista y personalista que impregnó en dichas instituciones. Como argumenta Dabène, los presidentes, con sus nuevas mayorías legislativas y su legitimidad política y social, pudieron acelerar el proceso de construcción institucional en un contexto de la revalorización de la soberanía, autonomía y nacionalismo, en eterna tensión con la delegación de autoridad a una instancia supranacional; aunque, como veremos, hay matices entre los países respecto a este tema. Adicionalmente, fue también instrumental para las ya históricas pretensiones de liderazgo regional de Brasil y Venezuela que se acentuaron con la renovación y potenciación de sus respectivas diplomacias presidenciales, en un contexto de auge del revisionismo y la emergencia de potencias medias o regionales en América Latina y mundo.

En otra arista, las nuevas concepciones axiológicas e instrumentales del regionalismo posliberal condujeron a la inclusión de temas inéditos a la agenda, entre los que destacan la cooperación Sur-Sur entre países de la región y con otros bloques del mundo en desarrollo como África, Medio Oriente y el Sudeste Asiático. Al respecto, Riggiozzi habla de la construcción de un nuevo marco normativo de relocalización de recursos financieros y del conocimiento para el diseño e implementación de políticas públicas en la lucha contra la pobreza dentro y fuera de la región. Este marco tuvo su máxima expresión en el Consejo Sudamericano de Salud de la UNASUR o en las Misiones del ALBA, proyectos que, a su vez,

⁴⁰ Sanahuja, *op. cit.*, p. 96.

son una reproducción del sistema de salud universal brasileño en tiempos de Lula y de las Misiones sectoriales en Venezuela bajo la presidencia de Chávez, respectivamente.⁴¹

Por otro lado, los proyectos en materia de infraestructura regional, seguridad energética y defensa, desplazaron del centro de la agenda regional a los temas comerciales y económicos; el primero se tradujo en ambiciosos proyectos de obras transregionales como el Gasoducto del Sur y una red de autopistas a lo largo y ancho de Sudamérica;⁴² el segundo en el despliegue de la diplomacia petrolera, principalmente venezolana; y el tercero en la creación del Consejo de Defensa Sudamericano, uno de los órganos más sólidos de UNASUR. Como se verá en el estudio de caso, estos últimos dos ejes temáticos lograron recoger la tenue pero clara rivalidad entre los liderazgos regionales de Hugo Chávez y Lula da Silva,⁴³ lo que terminó abonando a la fragmentación regional y, en consecuencia, al estancamiento de la institución.

Finalmente, estas transformaciones no pueden entenderse sin la influencia del contexto internacional que permitió el florecimiento y éxito temporal de los proyectos progresistas nacionales y regionales. Cabe destacar dos factores externos detrás de este impulso regional posliberal: primero, el retraimiento de Estados Unidos en asuntos hemisféricos a partir de su involucramiento en la guerra de Irak en 2001, situación que aumentó las tensiones entre el gobierno de Bush y sus contrapartes latinoamericanas. Este distanciamiento terminaría por acentuarse durante la administración de Obama por su falta de consistencia y proyecto hacia América Latina, bajo la narrativa de una especie de nueva buena vecindad.⁴⁴

⁴¹ Pía Riggirozzi, “Regional Integration and Welfare Framing and Advocating Pro Norms through Southern Regionalisms”, *New Political Economy*, 6 (2017), p. 665.

⁴² BBC Mundo, “Definen gasoducto en Caracas”, http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/newsid_4768000/4768282.stm, consultado el 4 de octubre de 2019.

⁴³ Diana Tussie, “Reshaping Regionalism and Regional Cooperation in South America”, *Pensamiento Propio*, 39 (2014), p. 125.

⁴⁴ Jorge I. Domínguez, “La política exterior del presidente Barack Obama hacia América Latina”, *Foro Internacional*, 2 (2010), pp. 267-268.

En segundo lugar, como resultado del ascenso de China en el escenario económico mundial, la región se benefició del llamado *boom de los commodities*, fenómeno que permitió un despliegue sin precedente de recursos para la implementación de nuevos proyectos nacionales y regionales. Ante la creciente demanda del gigante asiático de las materias primas latinoamericanas, Sudamérica experimentó en su conjunto un crecimiento del 6 y 7%, entre 2003 y 2008.⁴⁵ Los países de la región, por su parte, en su búsqueda por una mayor autonomía respecto de Estados Unidos, vieron en China un potencial socio comercial que los ayudaría a despojarse de su eterna dependencia del gigante norteamericano. A la larga, sin embargo, los resultados serían mixtos y discutibles.

Con la súbita crisis económica de 2008, resultaba plausible que si Estados Unidos y, en mayor medida Europa, habían visto su sistema financiero al borde del colapso, el resto del mundo sería víctima del efecto mariposa que caracteriza a las crisis globales; pero no fue así. América Latina, en general, demostró una capacidad de resistencia y recuperación, pues aunque en 2009 el PIB regional experimentó una fuerte contracción del 2.1%, para el año 2010 su crecimiento se renovó con un favorable 6%. Esto se debió a tres principales factores: 1) la renovada bonanza de precios de los productos básicos, en buena medida, por la creciente demanda china; 2) la relativa seguridad que representaba para los capitales externos el alto nivel de las reservas internacionales; y 3) el avance en la aplicación de medidas anticíclicas (sostenimiento del gasto público y de los niveles de financiamiento, disminución del endeudamiento y mayor acumulación de reservas internacionales).⁴⁶

No fue hasta el tercer lustro del siglo XXI que empezaron a vislumbrarse estancamientos, crisis políticas y paralización de las dinámicas regionales, como resultado de

⁴⁵ Diana Tussic, *op. cit.*, p. 111.

⁴⁶ Luis Bétola y José Antonio Ocampo, *op. cit.*, pp. 286-287.

una serie de transformaciones internas, tal y como se plantea en esta tesis: 1) el relevo de coaliciones políticas; 2) la desaparición de liderazgos regionales asertivos y mediáticos con la muerte de Hugo Chávez y Néstor Kirchner, la destitución de la presidenta brasileña Dilma Rouseff y el encarcelamiento temporal de Lula da Silva por su supuesto involucramiento en escándalos de corrupción; y 3) la creciente desilusión popular con los gobiernos progresistas a causa de promesas incumplidas y casos de corrupción que comprometieron a presidentes y altos funcionarios en Brasil, Argentina, Ecuador y Venezuela, todos con gobiernos de izquierda y centro-izquierda. A los factores internos se suman las deficiencias institucionales propias de las nuevas organizaciones regionales y la persistencia de vicios y errores históricos característicos de los diferentes regionalismos latinoamericanos.

Es necesario puntualizar que la exposición de todas las causas internas en las que se concentra esta tesis no niega los factores estructurales que influyeron en el estancamiento del regionalismo posliberal. Entre ellos destaca la desaceleración del crecimiento económico de China que impactó en la reducción de los flujos comerciales con América Latina y en la caída de los precios de las materias primas, particularmente del petróleo, recurso que financiaba la hazaña integracionista de Venezuela. Sin embargo, como argumentaré en la siguiente sección, fueron más decisivas las consideraciones internas e inherentes al tipo de regionalismo en cuestión, que internacionales, debido a la centralidad de la agencia de los líderes, sus ideas y narrativas que imprimieron particularidades a la construcción de ALBA y UNASUR. Esto abonó en la intencionalidad política expresada por los proyectos políticos que relevaron a los liderazgos integracionistas para dismantelar dichos organismos, más allá de factores materiales y económicas que ya estaban presentes antes de que llegaran gobiernos de derecha y centro-derecha, sin que hubieran provocado el colapso de los mecanismos.

MARCOS ANALÍTICOS DEL REGIONALISMO POSLIBERAL.

Una vez explicadas las consideraciones conceptuales y desarrolladas las diferentes etapas del regionalismo latinoamericano, con particular énfasis en el posliberal, expondré algunos marcos analíticos para explicar de qué forma el regionalismo posliberal adquirió singularidades que lo diferencian de los modelos anteriores, e identificar el origen de sus debilidades que llevaron al estancamiento de ALBA y UNASUR; a reserva de que el proceso específico de construcción, auge y parálisis de cada organización será desarrollado en los sucesivos capítulos.

Varias de las descripciones centrales del regionalismo posliberal aluden a la primacía de la política en la agenda regional. En estos años, los nuevos líderes de izquierda inyectaron al proceso de integración regional una fuerte presencia del discurso político e ideológico. Gran parte de la producción académica sobre regionalismo establece que la excesiva politización de las organizaciones regionales debilita su institucionalización, pues los temas son tratados a nivel de jefes de Estado. En consecuencia, el protagonismo presidencial obstaculiza la delegación de autoridad y el funcionamiento autónomo a largo plazo de las instituciones. Sin embargo, Oliver Dabène, en su análisis, trasciende la simplista contraposición entre alta politización y baja institucionalización, y viceversa. Su tesis reside en que los procesos de integración regional, en general, deben verse a la luz de una perspectiva cíclica de politización, despolitización y repolitización en el tiempo.

Para este autor la última oleada del regionalismo latinoamericano es sólo una repolitización del largo ciclo regionalista que abarca las tres etapas, durante las cuales, los gobiernos han sido consistentes en sus esfuerzos por mantener sus objetivos colectivos (cualquiera que el signo ideológico de éstos sea), y han encontrado formas de reinventar las

agendas regionales.⁴⁷ Por otro lado, Dabène identifica que, en realidad, son estos momentos de politización y repolitización cuando las organizaciones regionales adquieren mayor dinamismo y se registran más procesos de diseño y construcción institucional, como sucedió al inicio de cada una de las tres etapas regionalistas (desarrollista, neoliberal y posliberal).

Desde esta perspectiva, el protagonismo de los gobiernos nacionales ha sido un fenómeno recurrente en la inauguración de cada etapa del regionalismo latinoamericano; el posliberal, sin embargo, presenta dos elementos novedosos que le otorgan singularidad: 1) la profundización de las estrategias de diplomacia presidencial que desplegaron líderes carismáticos, quienes utilizaron plataformas mediáticas y comunicacionales para promover la construcción de instituciones regionales. 2) La naturaleza de las visiones ideológicas y objetivos de los liderazgos que concebían a la integración regional como un proceso indisoluble a la consolidación de sus proyectos políticos internos. Esto se diferencia de los objetivos en torno a la arquitectura regional de las dos etapas anteriores en las que la lógica de instrumentalización económica prevaleció: la desarrollista como integración para crear un mercado común regional y autónomo que fortaleciera las industrias nacionales y la neoliberal como integración para la liberalización comercial e inserción en la economía mundial globalizada.

Adicionalmente, pero no menos importante, Dabène afirma que las decisiones impulsadas por los presidentes en la primera fase del ciclo de la construcción institucional, en un contexto de alta politización, son lo suficientemente fuertes como para aislar los procesos regionalistas del colapso durante la segunda fase de despolitización (que se caracteriza por la pérdida de interés por parte de los tomadores de decisiones y que suelen derivar de las crisis políticas o económicas), pero insuficientes para prevenir retraimientos.⁴⁸ En consecuencia,

⁴⁷ Oliver Dabène, “Consistency and Resilience through Cycles of Repolitization”, en Diana Tussic y Pía Riggirozzi, *op. cit.*, p. 40.

⁴⁸ *Ibid.*, pp. 44-45.

durante la repolitización estas instituciones pueden ser revitalizadas y continuar funcionando. Eso es, en sus propias palabras: “la resiliencia de las organizaciones regionales a pesar de la crisis, por medio de ciclos de repolitización.” Dicho planteamiento puede ilustrarse con la supervivencia de las instituciones construidas durante el regionalismo desarrollista o su transformación a esquemas de integración neoliberal; mientras que las creadas durante la etapa neoliberal han sobrevivido hasta la fecha.⁴⁹

Dicho esto, ¿sobrevivirán las organizaciones posliberales creadas en un contexto de repolitización que, en la teoría, permitiría su resiliencia a pesar de las crisis? El panorama actual no parece favorecer a la ALBA ni a UNASUR, organizaciones que se estancaron desde el momento en que los gobiernos progresistas empezaron a debilitarse con la desaparición de los liderazgos presidenciales y a ser reemplazados uno a uno por coaliciones opositoras de derecha. En ese caso, una vez más, la respuesta pudiera encontrarse en la forma que esta nueva repolitización asumió en términos de liderazgos, objetivos e instrumentos.

Segundo, a diferencia de los dos regionalismos anteriores en los que los gobiernos de casi todos los países latinoamericanos aceptaron y abrazaron los modelos de integración regional de su época (el desarrollista y el neoliberal), el regionalismo posliberal reveló una falta de consenso que abonó a la fragmentación y polarización política a nivel regional a medida que desaparecían los protagonistas de los procesos. Esto ocurrió por la inédita multiplicidad de propuestas políticas, económicas e ideológicas, algunas ya conocidas y otras novedosas, que trataron de coexistir a pesar del aparente consenso que la Marea Rosa logró proyectar.

⁴⁹ Por ejemplo: el Mercado Común Centroamericano (1960), pasó a formar parte del Sistema de Integración Centroamericana (1990), cuyo objetivo económico era la inserción de los países miembros a la economía mundial. El Pacto Andino (1969), por su parte, se transformó en la Comunidad Andina de Naciones (1996), con un proceso muy similar. Ambas organizaciones, aunque fueron cuestionadas durante el auge del regionalismo posliberal por algunos gobiernos como el de Venezuela, Nicaragua, Ecuador y Bolivia, siguen funcionando hasta la fecha.

Hiperpresidencialismos regionales

Respecto a los liderazgos presidenciales regionales, Andrés Malamud ha dedicado gran parte de su producción académica al papel de los jefes de Estado en los procesos de integración en América Latina, cuyo protagonismo no es exclusivo del regionalismo posliberal pero sí de la región, pues, a diferencia del proceso de integración europeo donde una gran cantidad de grupos no gubernamentales participan activamente, “los poderes ejecutivos latinoamericanos se destacan con nitidez por sobre otros actores domésticos.”⁵⁰ Se trata, en sus palabras, de una condición de “sobre oferta” de integración regional (procesos de integración dirigidos desde arriba) que dejan poco espacio de acción no sólo a actores no gubernamentales (académicos, organizaciones civiles y empresarios), sino también a otros sectores gubernamentales y políticos (parlamentos, partidos políticos y tribunales nacionales).⁵¹

Dicha característica ha permitido al inicio de cada etapa del regionalismo latinoamericano que las organizaciones regionales funcionen con celeridad en una suerte de hiperpresidencialismo o presidencialismo concentracionista en política exterior hacia la región, donde los presidentes toman las decisiones relativas a la integración o relación bilateral con vecinos de manera rápida y efectiva. Este fenómeno anula la necesidad de que otros actores ejerzan poder de veto y se desarrolla dentro un aparente marco institucionalizado que han representado las cumbres presidenciales, instauradas desde los ochenta en varios mecanismos de integración y caracterizadas por el despliegue de diplomacias presidenciales o, como les llama Andrés Serbín, de políticas exteriores personalistas.⁵²

⁵⁰ Andrés Malamud, *op. cit.*, p. 140.

⁵¹ Andrés Malamud, “Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional”, Nortamérica, 2 (2011), p. 140.

⁵² *Ibid.*, p. 149.

La explicación resulta útil para entender que la excesiva participación de los presidentes en la construcción de instituciones regionales y su consecuente politización (en términos de Dabène) les otorga dinamización temporal con un impulso tal que, por inercia, podría permitirles sobrevivir ante cambios políticos o, incluso crisis. Sin embargo, sigue sin responder por qué específicamente, organismos como ALBA y UNASUR, han perdido fuerza súbitamente y han sido desplazados de la agenda regional al punto de colapsar sin posibilidad de transformación, justo cuando los impulsores de su creación desaparecieron del escenario político. Es decir, ¿por qué en algunos casos los mecanismos regionales asociados a ciertos ciclos de politización subsisten y en otros, como el posliberal, colapsan?

Aunque Andrés Malamud ve en el hiperpresidencialismo un obstáculo para el funcionamiento permanente de las organizaciones, no prevé el colapso y sus casos de estudio son instituciones que siguen funcionando, aún con los reveses que el impulso o desinterés presidencial han causado (MERCOSUR, Mercado Común Centroamericano y Comunidad Andina). En cambio, dado que el regionalismo posliberal se configuró como parte central de los proyectos políticos de algunos líderes progresistas de la Marca Rosa, en cuya visión concebían la integración regional como un proceso indisoluble a la consolidación nacional de sus países, la supervivencia de ALBA y UNASUR mermó a partir de los relevos políticos e ideológicos. Ante ello, valdría la pena señalar algunos elementos que otorgaron un carácter más efímero al proyecto integracionista posliberal en términos de liderazgo: la intensidad y mediatización de la diplomacia presidencial a través de plataformas comunicacionales nacionales y regionales; los estilos de gobernar de los líderes involucrados, caracterizados por acentuar el hiperpresidencialismo y el personalismo en política exterior; y, una vez más, sus objetivos políticos e ideológicos para el diseño y consolidación de dichas instituciones.

Como se verá en los capítulos empíricos, durante el ciclo posliberal del regionalismo los asuntos relativos a integración regional estuvieron, en general, dominados por los propios presidentes y sus asesores más cercanos en detrimento del involucramiento de las burocracias diplomáticas profesionales, particularmente en los países con mayor protagonismo en los procesos. Mandatarios como Chávez, Lula, Correa o Kirchner desarrollaron una evidente diplomacia presidencial y se involucraron activa y personalmente en la construcción institucional de ALBA y/o UNASUR. Aunque el papel protagónico de los presidentes no es inédito, sus novedosas estrategias comunicacionales, articuladas a la naturaleza híbrida entre nacionalismo e internacionalismo de sus visiones políticas e ideológicas, invitan a encontrar otro tipo de respuestas respecto al estancamiento o colapso de las instituciones. Dada la centralidad de las narrativas, discursos y de elementos de agencia ejercidos por liderazgos políticos que promovían valores e ideas específicas, hay variables constructivistas que ayudan a explicar las características del regionalismo posliberal y su consecuente fracaso. Veamos.

En primer lugar, Omar Ricón identifica un proceso de mediatización de las actividades políticas y personales de los presidentes de la Marca Rosa, de manera intencional y como resultado de dos factores: el *boom* de las redes sociales y su carisma personal fincada en sus propios orígenes sociales e historias políticas. Los “telepresidentes,” como el autor les llama, establecieron la agenda política cotidiana no sólo a nivel nacional, con claros ejemplos como el programa televisivo *Aló Presidente* de Chávez o las conferencias sabatinas televisadas de Rafael Correa tituladas *Enlace Ciudadano*; también la agenda regional a través de la transmisión de casi todas las cumbres de ALBA y UNASUR en los principales canales estatales y en redes sociales. Además, la creación de *Telesur* como propuesta de comunicación emblemática de Chávez y con financiamiento de Cuba, Argentina, Brasil y otros países, impactó de manera inédita la forma en que se manejaba y proyectaba la política regional.

Rincón lleva su análisis al punto de considerar que la región estaba experimentando la refundación de un nuevo pacto político entre el gobierno y ciudadanos; un pacto comunicativo más que democrático en donde la política se volvió, a su modo de ver, en un asunto de personas, individuos, imágenes y actuaciones. Invita a concebir y a identificar una nueva forma de gobernar en la que los presidentes se volvieron *celebrities* que apelaban a los sentimientos de sus gobernados a través de varios criterios: una historia que contar, un concepto que dicra contenido al proyecto, un personaje que liderara el proceso, un enemigo al que combatir, una audiencia a la que dirigirse, un símbolo al que remitirse, un lenguaje al que había que ceñirse, una variedad de formatos comunicativos como *talk shows* o *realities* y los medios a utilizar como la radio, la televisión o el internet.⁵³

Se tratara de una nueva forma de gobernar o no, lo cierto es que la utilización sistemática de los medios de comunicación con la que algunos presidentes hacían gala de sus estilos discursivos atractivos y de su carisma, tuvo consecuencias. Una de ellas fue lo que Malamud llama “disonancia cognitiva,” definida como el desfase entre lo que se muestra al público y lo que realmente se hace en términos de actividad regional. Es decir, los procesos de construcción de mecanismos regionales se asociaron más al contenido discursivo enarbolado por los carismáticos presidentes que al verdadero proceso institucional.⁵⁴ Gerardo Caetano, por su parte, asegura que los niveles de la retórica integracionista latinoamericana, aparentemente insuperables, nunca habían sido tan altos en la historia, profundizando así la brecha entre el discurso y la realidad.⁵⁵ Este fenómeno acentuó el protagonismo presidencial

⁵³ Omar Rincón (ed.), *Los Telepresidentes. Cerca del pueblo, lejos de la democracia*, Bogotá, Friedrich Ebert Stiftung, 2009, pp. 5-19.

⁵⁴ Andrés Malamud, “MERCOSUR turns 15: Between Rising Rhetoric and Declining Achievement,” *Cambridge Review of International Affairs*, 18 (2005), pp. 421-436.

⁵⁵ Gerardo Caetano, “Conferencia Magistral impartida para el Centro de Formación para la Integración Regional (CFIR)”, 2013, <https://www.youtube.com/watch?v=JMlCnrtGpkQ&t=138s>, consultado el 20 de diciembre de 2020.

en la toma de decisiones y dio un mayor carácter efímero a las recién nacidas organizaciones, pues se asociaron permanentemente a los rostros y discursos de los presidentes. En resumen, sin Chávez, Evo, Correa, Lula y Kirchner no hay ALBA ni UNASUR, al menos en el imaginario colectivo de la sociedad y de las élites políticas (oficialistas y opositores). A ello aluden Caetano y Sanahuja cuando señalan que hay un descrédito enorme de estas organizaciones porque son, de manera casi natural, asociadas al proyecto bolivariano de Chávez, a la propuesta de Lula y al resto de los presidentes de la Marea Rosa.⁵⁶

En ese sentido, la existencia de estos contenidos discursivos ideológicos a los que tanto recurrieron los presidentes involucrados en la construcción de instituciones y que impactaron en la agenda regional, siguen la línea argumentativa de Tussic y Riggirozzi sobre el surgimiento de una nueva regionalidad (*regionness*). Esto es, la redefinición de una idea de región, o varias (América Latina, Sudamérica o América Bolivariana), que no precisamente se tradujo en un consenso entre todos los mandatarios, pero que estuvo presente de manera protagónica en la proyección de la nueva ola regionalista debido al nivel de mediatización del discurso integracionista por parte de los líderes que tomaron la batuta. Al respecto, Hurrell señala que, al fin y al cabo, las regiones son construcciones sociales políticamente disputadas.⁵⁷

Un elemento fundamental que abonó a la singularidad del regionalismo posliberal y que se articuló a la gran proyección mediática de los líderes políticos en sus actividades de promoción de la integración regional, fue el contenido ideológico de sus visiones y proyectos. Con el fin de entenderlos de manera más estructurada en los estudios de caso, el marco constructivista que Claudia Fabbri propone resulta útil, pues introduce variables clave que permiten entender la naturaleza ideológica de las organizaciones posliberales. La autora

⁵⁶ Gerardo Caetano y José Antonio Sanahuja, “Integración regional y regionalismo”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 2019, núm. 28, p. 9.

⁵⁷ Andrew Hurrell, *op. cit.*, p. 334.

argumenta que los acercamientos constructivistas en el estudio del regionalismo otorgan un valor agregado a su comprensión, pues explican la manera en la que los intereses de actores, las ideas y los discursos dan forma a políticas o instituciones, como elementos complementarios a las consideraciones materiales y de poder. En su trabajo, asegura que “las motivaciones materiales adquieren su capacidad de crear o moldear instituciones en virtud de los contextos de significado que les atribuyen los actores y en virtud de las estructuras de conocimiento compartido en las que están inmersas.” Es decir, las ideas y los significados influyen en la forma en la que los recursos materiales se traducen en acción política y en instituciones. Así, observamos que en un contexto de auge del progresismo y de la llegada de líderes integracionistas en América Latina, se canalizaron recursos políticos, ideológicos, discursivos, tecnológicos y materiales en la construcción de organismos regionales con características emanadas de visiones ideológicas específicas. En este sentido, Fabbri identifica cinco elementos esenciales en los que se enmarcan dichos procesos regionalistas: 1) visiones del mundo; 2) ideas programáticas; 3) condiciones de alcance e innovación intelectual; 4) empresarios ideacionales; y 5) mecanismos de difusión.

En primer lugar, la naturaleza de los procesos regionalistas en América Latina aluden a la centralidad de las visiones del mundo de los líderes, esto es, sus formas de ver la realidad a través de conceptos amplios arraigados a un conocimiento compartido que los proveen de supuestos y significados, y que actúan como estructuras que constriñen o incentivan objetivos de los actores y sus medios.⁵⁸ Como veremos en el análisis de la construcción de ALBA y UNASUR, los presidentes que lideraban el proceso entendían la integración regional como un proceso indisoluble y simultáneo a la consolidación de sus proyectos internos para transformar

⁵⁸ Claudia Fabbri, “The Constructivist Promise and Regional Integration: An Answer to Old and New Puzzles. The South American Case”, *Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation*, 2005, núm. 182, pp. 8-9.

las realidades nacionales, de la región y del mundo. Además, estos líderes poseían suficiente carisma, poder político y recursos materiales y simbólicos, necesarios para socializar e institucionalizar sus visiones al interior de sus países y transmitirlos a otros líderes de la región, resultando en la construcción de nuevas instituciones regionales que lograron recoger sus visiones del mundo.

Andrés Scrbin, por ejemplo, identifica tres elementos novedosos que introdujo la figura de Hugo Chávez al papel de Venezuela en las dinámicas regionales: su visión geopolítica e ideológica del sistema internacional; la influencia del modelo cubano; y la visión bolivariana como el corazón de su discurso político nacional, regional e internacional que, “con un fuerte componente caudillista y mesiánico, asignó un rol relevante y de liderazgo a Venezuela en el sistema hemisférico.”⁵⁹ Mientras, las visiones del mundo de Rafael Correa y Evo Morales aludían a nociones altermundistas que al recuperar la cosmovisión de los pueblos andinos del Ecuador y Bolivia se convirtieron, de manera simultánea, en el corazón ideológico de sus proyectos nacionales y de sus propuestas para una integración regional alternativa. Lula, por su parte, profesaba los principios ideológicos trazados por el Partido de los Trabajadores que remiten a una visión del mundo revisionista, con justicia social y solidaria con los pueblos del Sur global, con particular énfasis en la integración profunda de Sudamérica.

El segundo elemento constructivista tiene que ver con las ideas programáticas introducidas al proceso de integración, derivadas de las visiones del mundo de los líderes. Éstas incluyen afirmaciones sobre relaciones causa-efecto con el objetivo de construir estrategias organizadas de acción y son usualmente articuladas en un lenguaje altamente técnico. El problema de ello es que pueden constreñir el rango cognitivo y normativo de soluciones a los

⁵⁹ Andrés Scrbin, *Chávez, Venezuela y la reconfiguración política de América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2010, pp. 18-25.

problemas por resolver, pues una vez que se internaliza el discurso y se construyen las ideas a ejecutar, éstas son consideradas como las únicas eficientes,⁶⁰ sobre todo en un contexto ideológico en el que la construcción de instituciones regionales trata de alejarse a todo lo que los regímenes anteriores construyeron: aquellas organizaciones neoliberales “útere” al servicio de Estados Unidos. En ALBA y UNASUR, por ejemplo, términos como “integración profunda,” “solidaridad transregional,” “empresas grannacionales,” “diplomacia de los pueblos” y “soberanía energética regional,” pudieran ser algunas de las ideas programáticas asociadas exclusivamente al nuevo paradigma integracionista.

Por su parte, el elemento que permite el anclaje de las visiones del mundo y de las ideas programáticas en el proceso de integración regional es la existencia de las condiciones de alcance e innovación intelectual. Éstas se encargan de configurar el momento adecuado para desacreditar unas ideas y legitimar otras. Las hay de tres tipos: crisis políticas o económicas, la insatisfacción o desilusión con el *statu quo* y la congruencia entre ideas y circunstancias (que el contexto favorezca a las nuevas transformaciones).⁶¹ Todas las consideraciones anteriores fueron insumos para la creación de nuevas instituciones regionales, ejemplificados con las crisis nacionales que inauguraron el nuevo ciclo político en la región como resultado del descrédito del sistema tradicional de partidos y del modelo económico neoliberal. En consecuencia, el contexto favoreció la llegada de líderes con visiones alternativas de transformación nacional y de integración regional en América Latina.

Finalmente, Fabbri propone dos elementos de agencia esenciales para la construcción de un nuevo imaginario regional: los empresarios ideacionales y sus mecanismos de difusión.⁶² Los primeros son los actores que promueven ideas y definen los términos de la construcción

⁶⁰ Claudia Fabbri, *op. cit.*, p. 9.

⁶¹ *Ibid.*, pp. 9-10.

⁶² *Loc. cit.*

social, en este caso, los líderes carismáticos que concentraron en su momento una gran legitimidad popular, poder político y recursos económicos suficientes para poner en práctica su visión y sus objetivos. Los mecanismos de difusión, por su parte, son aquellos instrumentos de socialización, internalización y aprendizaje de las ideas que promueven los empresarios ideacionales. Esto se ejemplifica con lo ya mencionado anteriormente: la excesiva mediatización de la actividad presidencial en las cumbres regionales, reuniones bilaterales, discursos sobre temas de integración, la producción cotidiana de noticias sobre la región a cargo de *Telesur* e, incluso, la eufórica publicación de textos académicos que trataron de entender este tipo de integración, entre ellos, reconozco, esta tesis.

Mosaico regional y fragmentación

Posiblemente, el marco constructivista en el que ubico al regionalismo posliberal dé a entender que lo revolucionario, innovador y atractivo de las visiones del mundo y de las ideas programáticas de varios de los presidentes de la Marca Rosa, impactó de forma tal en la construcción de instituciones regionales que serían lo suficientemente sostenibles en el tiempo. Sin embargo, esto no ocurrió, pues aunque la proyección mediática de los procesos regionalistas contribuyó a su rápido funcionamiento, legitimidad y consolidación, su asociación con liderazgos específicos y personalistas por parte de fuerzas opositoras causó lo contrario. El punto de este marco analítico es, justamente, explorar hasta dónde los liderazgos personalistas y sus ideas son lo suficientemente fuertes como para construir regímenes e instituciones, pero no para darles sostenibilidad o delegarles autoridad independiente.

Por esta razón, para el caso del regionalismo posliberal debe señalarse que, a pesar de la decidida participación y voluntad política de casi todos los países de la región en los nuevos proyectos integracionistas, las visiones, ideas, objetivos e instrumentos detrás no generaron,

en absoluto, consenso. Todo lo contrario, se experimentó una fragmentación y polarización sin precedente en torno a los modelos políticos y económicos nacionales y al modelo de integración mismo, a diferencia de las primeras dos etapas. El desacuerdo no sólo ocurrió con países aferrados al regionalismo neoliberal como Colombia, Costa Rica y Chile (bajo la presidencia de Sebastián Piñera); también entre los mismos gobiernos progresistas, a los que les suele clasificar y analizar de manera errónea como un grupo homogéneo.

Carlos Pérez Llana, por ejemplo, va más allá de las clasificaciones maniqueas que intentaron dividir al conjunto de gobiernos progresistas en “izquierda mala” e “izquierda buena”,⁶³ y construye una diversidad de modelos políticos que revelan la fragmentación regional y la falta de consenso sobre los proyectos de integración, dando lugar a lo que varios autores llaman como el *spaghetti bowl* del regionalismo latinoamericano, o lo que Espinoza y Quiliconi definen como un regionalismo *à la Carte*.⁶⁴ El autor clasifica estas diferencias en tres grandes grupos ubicados según su ideología política..

Primero, dentro del gran grupo de los países con gobiernos “populistas” entre los años 2002 y 2014, se integran Venezuela, Ecuador, Bolivia, Brasil y Argentina. En Venezuela, como resultado de la visión de su presidente, tomó forma un populismo militar chavista que asumió un lenguaje y simbolismo revolucionario y bolivariano como legitimación, pero con un modelo económico en forma de capitalismo de Estado. En Bolivia se erigió un populismo indígena en la persona de Evo Morales sobre una base etnonacionalista y ecologista. Rafael Correa en Ecuador enarbó la bandera de una Revolución Ciudadana en forma de populismo tecnocrático (en términos de Carlos de la Torre),⁶⁵ en el que la gestión pública estuvo a cargo

⁶³ Jorge Castañeda, “Latin America’s Left Turn”, *Foreign Affairs*, 3 (2006), pp. 28-43.

⁶⁴ Cintia Quiliconi y Raúl Espinoza, “Latin American Integration: Regionalism à la Carte in a Multipolar World?”, *Colombia Internacional*, 2017, núm. 92, pp. 15-41.

⁶⁵ Carlos de la Torre, “Technocratic Populism in Ecuador”, *Journal of Democracy*, 3 (2013), p. 34.

de funcionarios altamente calificados para aplicar políticas progresistas, y que en ocasiones colisionaba con las tendencias altermundistas del proyecto correísta. Brasil y Argentina, por otro lado, mostraron fuertes tensiones entre capitalismo de Estado adaptado a la globalización y un capitalismo clientelista, con la participación de grandes empresarios que, en su momento, apoyaron las hazañas desarrollistas de Lula y Kirchner. Sin embargo, en el caso brasileño había un sincretismo ideológico emanado del Partido de los Trabajadores que impregnaba en las ideas políticas de Lula y de sus colaboradores más cercanos.⁶⁶

En medio del espectro político se puede ubicar el grupo socialdemócrata, al que pertenecieron el Chile de la Concertación con Michelle Bachelet como presidenta y el Uruguay del Frente Amplio. El primero se caracterizaba por mantener un estado de bienestar relativamente fuerte, pero apostaba a la firma de Tratados de Libre Comercio con la mayor cantidad de países posible. Mientras, el segundo se debatía entre una socialdemocracia y un neoliberalismo moderado debido a sus tensiones con Argentina en MERCOSUR, situación que lo arrastraba a firmar Tratados de Libre Comercio con Estados Unidos y Europa. Entretanto, al otro extremo ideológico, encontramos el grupo liberal al que pertenecían Colombia, Costa Rica y Paraguay. A Colombia se le asigna una caracterización que entrelaza los principios neoliberales y un conservadurismo encarnado en la visión ideológica del expresidente Álvaro Uribe en aquel periodo, pero con un estilo de liderazgo personalista.

Este complejo y diverso panorama de los primeros tres lustros del siglo XXI incidió en la fragmentación de la arquitectura regional existente, pues la construcción de los mecanismos posliberales se superpuso al ya numeroso universo de organizaciones regionales. La consecuencia sería un multilateralismo oportunista o selectivo en el que cada país elegía en

⁶⁶ Carlos Pérez Llana, *op. cit.*, p. 62.

qué organización participar respecto a ciertos temas, empujados por sus diferentes intereses, signos ideológicos, necesidades específicas y conflictos persistentes.

Al respecto, Carlos Portales identifica los efectos negativos de la superposición y multiplicidad de funciones como resultado de la poca delimitación entre las instituciones existentes. Según su estudio, en cuatro organizaciones amplias como OEA, CELAC, UNASUR y la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), se atendían simultáneamente siete procesos ministeriales; mientras que en tres organizaciones se atendían doce procesos.⁶⁷ Además, coincide con Pérez Llana al dar una explicación a esta multiplicidad de referentes regionales, basada en la existencia de tres tipos de políticas exteriores sobre temas de integración: las inclusivas, que abarcan a toda Latinoamérica y el Caribe (México y Chile); aquellas pensadas en enclave sudamericana (Brasil); y las que rechazaban el sistema interamericano tradicional (Venezuela, Bolivia, Ecuador y Cuba).⁶⁸

CONSIDERACIONES FINALES

En suma, y como introducción al análisis de los casos, la situación actual de estancamiento con posibilidades de colapso de los organismos regionales posliberales, responde, por un lado, a la indisoluble relación entre la emergencia de proyectos nacionales específicos cuyos valores y objetivos fueron promovidos por líderes carismáticos, mediáticos y con suficientes recursos políticos y económicos, y la construcción de nuevas instituciones regionales que fueron parte inherente de estos proyectos; una instrumentalización y un vehículo para su consolidación. Por otro, se debió también a la fragmentación política en la región, donde coexistían diferentes proyectos políticos e ideológicos a pesar del aparente consenso que proyectó la llegada de la

⁶⁷ Carlos Portales, “¿A dónde va el multilateralismo en las Américas? Proyectos superpuestos en un período de cambios globales, *Pensamiento Propio*, 39 (2014), p. 54.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 56.

Marea Rosa. Sin embargo, esta coexistencia parece llegar a su fin, pues el debilitamiento de los gobiernos progresistas que, en su momento, lograron construir ambiciosas instituciones con la colaboración de todos los gobiernos de la región, dio paso a un relevo de coaliciones políticas que abrió las puertas a gobiernos conservadores y de derecha interesados en dismantelar la arquitectura regional posliberal.

Las nuevas coaliciones en el poder asociaron los organismos posliberales con los proyectos de sus desacreditados antecesores y decidieron desaparecerlos del mapa regional. Así, la supervivencia de las instituciones creadas en los dos ciclos anteriores del regionalismo (desarrollista y neoliberal), en contraste con el colapso de los mecanismos del ciclo posliberal, podría también deberse a la reacción diferenciada de las coaliciones gubernamentales que reemplazaron a los liderazgos regionalizadores. Mientras que en las primeras dos olas no se observa un interés por dismantelar las instituciones heredadas, en el último caso los gobiernos de derecha han sido más agresivos en el rechazo a los mecanismos regionales posliberales promovidos de manera activa por presidentes de izquierda que los precedieron y a quienes culpan ideologizar la integración.

Como se verá en los próximos capítulos, el argumento cobra sentido si se observan las diferencias en la intensidad del estancamiento entre ALBA y UNASUR. Mientras que la primera no sufrió un dismantelamiento institucional gracias a la supervivencia de los regímenes venezolano y cubano que han mantenido la existencia simbólica del organismo, UNASUR experimenta el colapso y el abandono por parte del gobierno que sucedió a su principal promotor en Brasil, y del resto de sus miembros como Bolivia, Ecuador, Chile, Paraguay y Uruguay. En aquellos países, surgiría un singular revanchismo político e ideológico que determinó dar marcha atrás a los proyectos institucionales posliberales “bolivarianos,” “socialistas,” “chavistas,” “petistas,” “correistas,” o “kirchneristas,” asociados a los liderazgos

de la Marea Rosa. En consecuencia, el hecho de que la disputa ideológica y política se llevara de manera nítida al campo de la política exterior, refuerza la tesis sobre la centralidad del regionalismo para consolidar los proyectos nacionales previos que las nuevas coaliciones han tratado de desacreditar. Se trató, pues, de la destrucción de proyectos regionalistas como estrategia de debilitamiento político de proyectos nacionales.

Los siguientes capítulos tratarán de encontrar algunas ideas que den luz a los enigmas que resultan del proceso actual de estancamiento del regionalismo posliberal. Se buscará presentar la forma en la que se han estado desmantelando los organismos como método de deslegitimación de proyectos opuestos a los actuales, y a la naturaleza ideológica y política de la que nacieron como parte de visiones emanadas de liderazgos personalistas. Se analizarán también las propuestas políticas e ideológicas de estos empresarios ideacionales, como les llama Fabbri, y su incidencia en el diseño y consolidación institucional de ALBA y UNASUR; sus mecanismos de difusión como la diplomacia presidencial y sus plataformas comunicacionales; y casos específicos que lo ejemplifican. Con ese objetivo, revisaré el proceso de diseño, construcción, auge y estancamiento de los dos organismos regionales posliberales por excelencia, ALBA y UNASUR, y que han sido los más afectados por este torbellino de transformaciones políticas en la región.

TABLA 2. CLASIFICACIÓN DE REGIONALISMOS LATINOAMERICANOS DESDE UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA

Regionalismo	Desarrollista (1950-1989)	Neoliberal (1990-2004)	Posliberal (2004-2015)
Contexto internacional	-Posguerra y Guerra Fría -Mundo bipolar y emergencia del Tercer Mundo	-Fin de la Guerra Fría -Mundo unipolar y globalización	-Guerra contra el terrorismo (2001) -Mundo relativamente multipolar (ascenso de países emergentes: BRICS)
Contexto regional	-Gobiernos nacionalistas y desarrollistas primero (40's, 50's y 60's), dictaduras militares después (70's y 80's). -Auge del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) -Creación del Sistema Interamericano	-Rescates financieros tras la Crisis de la Deuda (1989) a través de recetas de liberalización económica, privatizaciones y recortes de subsidios por parte del FMI. -Democratización del Cono Sur y Centroamérica	-Crisis financieras y políticas en varios países de la región. -Triunfo de líderes de izquierda y centroizquierda en gran parte de Centro y Sudamérica (Marea Rosa). -Boom de los <i>Commodities</i>
Características	-Regionalismo para la consolidación de las industrias nacionales a través de mercados comunes, dirigida por el Estado. -Regionalismo defensivo para hacer frente a la dependencia con el exterior. -Recogía los supuestos de la Teoría de la Dependencia y tenía base intelectual e institucional de la CEPAL. -Consenso en torno al modelo de desarrollo al que se aspiraba (no todos fueron exitosos).	-Revitalización de las dinámicas regionales. -Proliferación de Tratados de Libre Comercio -Regionalismo para la incorporación de las economías de la región al mercado mundial globalizado e interdependiente. -Incorporación de nuevos temas a la agenda regional: democracia, derechos humanos y liberalización económica. -Consenso en torno al modelo económico neoliberal -Activismo y anuencia por parte de EEUU	-Organizaciones como plataformas de proyección y reproducción de proyectos internos -Primacía de la política y retorno del Estado. -Hiperpresidencialismo y alta mediatización de los valores e ideología (telepresidentes). -Discurso anti hegemónico -Introducción de nuevos temas: autonomía, seguridad y soberanía energéticas, defensa, infraestructura, salud, solidaridad, pluralismo étnico, movimientos sociales, protección del medio ambiente, etc.
Ejemplos	-Mercado Común Centroamericano (1960) -Asociación Latinoamericana de Integración-ALADI (1960) -Mercado Común del Caribe Oriental (1968) -Pacto Andino (1969) -Comunidad del Caribe y Mercado Común (1973)	-Mercado Común del Sur-MERCOSUR (1991) -Sistema de Integración Centroamericana-SICA (1991) -Asociación de Estados del Caribe (1994) -Comunidad Andina de Naciones-CAN (1997)	-Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-ALBA (2004) -Unión de Naciones Sudamericanas-UNASUR (2008). -Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños-CELAC (2010).

CAPÍTULO II

ALBA-TCP: ¿INTEGRACIÓN REGIONAL O PROYECTO DE NACIÓN?

“Hoy nosotros tenemos una doble tarea: enterrar el ALCA y el modelo económico capitalista, por una parte. Pero por la otra, a nosotros nos toca, compañeros y compañeras, ser los parteros del nuevo tiempo, los parteros de la nueva historia, los parteros de la nueva integración, los parteros de la ALBA, una verdadera integración liberadora para la igualdad, para la justicia y para la paz. Sólo nosotros unidos podemos hacerlo.”
HUGO CHÁVEZ FRÍAS

El 23 de agosto de 2018, el canciller ecuatoriano José Valencia, anunciaba en conferencia de prensa la ruptura definitiva de su gobierno con la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA). En su declaración, Valencia explicaba que la decisión del presidente Lenín Moreno estaba relacionada directamente con la posición que el organismo había asumido respecto a la crisis venezolana y, en menor medida, a la nicaragüense. Destacaba, además, la frustración del gobierno ecuatoriano ante las políticas “represivas” y autoritarias que el presidente venezolano Nicolás Maduro ejercía contra su propio pueblo, situación que no correspondía con los principios democráticos del Ecuador.⁶⁹

Siete meses después, el presidente Lenín Moreno respondía en una entrevista a una pregunta sobre su opinión respecto a la integración regional y a la salida del Ecuador de

⁶⁹ Infobae, “Ecuador se retira del ALBA”, <https://www.infobae.com/america/america-latina/2018/08/23/ecuador-se-retira-del-alba-la-alianza-bolivariana-para-los-pueblos-de-nuestra-america/>, consultado el 10 de enero de 2020.

UNASUR y ALBA; en ella, condenaba la contaminación ideológica que ambos organismos habían padecido y concluyó declarando: “Venezuela es un pueblo libertario y democrático que vive bajo la sombra de Nicolás Maduro, quien ha mostrado el verdadero lado del llamado Socialismo del Siglo XXI: politiquería perversa que lo único que ha hecho es llevar hacia una crisis a su pueblo y a la región. Todos hemos sido testigos del deseo y obsesión por el poder por parte de aquellos políticos que defendieron aquella ideología. Ecuador ha salido de ese abismo en que le colocó el Socialismo del Siglo XXI.”⁷⁰ No fue casual, además, que su declaración la manifestara al término de la primera reunión del Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur), iniciativa que trató de expresar no sólo la convergencia ideológica de los gobiernos conservadores de varios países de la región, sino también el repudio a las organizaciones “bolivarianas” del Socialismo del Siglo XXI.

Un año después, las turbulencias políticas y sociales trascendieron las fronteras venezolanas y tocó el turno a Ecuador, Chile, Colombia y Bolivia ser escenarios de masivas movilizaciones, convirtiéndose el 2019 en el *annus horribilis* de Sudamérica. En este contexto, en la madrugada del 10 de noviembre, el presidente boliviano Evo Morales anunciaba su renuncia en medio de una crisis política ocasionada por acusaciones de fraude electoral, por el levantamiento de grandes sectores de la población urbana en Santa Cruz y Cochabamba y por la declaración de las fuerzas armadas que “sugería” su renuncia.⁷¹ El gobierno interino de Bolivia encabezado por Jeanine Añez, ex senadora de afiliación conservadora y figura en torno

⁷⁰ Nodal, “Lenín Moreno: la integración latinoamericana no debe tener banderas políticas”, <https://www.nodal.am/2019/03/lenin-moreno-presidente-de-ecuador-la-integracion-latinoamericana-no-debe-tener-banderas-politicas/>, consultado el 10 de enero de 2020.

⁷¹ CNN, “Evo Morales renuncia en medio de acusaciones de fraude electoral y crisis política en Bolivia”, <https://cnnespanol.cnn.com/2019/11/10/evo-morales-renuncia-en-medio-de-acusaciones-de-fraude-electoral-y-una-crisis-en-bolivia/>, consultado el 12 de enero de 2020.

a la cual se aglutinó la oposición a Morales en un inicio, empezó desde el primer día a dar marcha atrás al proyecto político que representaba el exiliado ex presidente.

Entre la gran variedad de gestos simbólicos y decretos políticos de la nueva administración boliviana destacan las decisiones de política exterior hacia la región, uno de los temas más polarizantes y visibles, por ejemplo: la destitución del 80% del cuerpo diplomático en el exterior nombrado por Evo Morales y la expulsión del embajador que representaba al gobierno de Nicolás Maduro y su reemplazo por el enviado de Juan Guaidó, autoproclamado presidente interino de Venezuela. Como tiro de gracia a la relación entre Bolivia y todo aquello que representa el bolivarianismo, el 15 de noviembre de 2019 (sólo cinco días después de haber asumido el gobierno interino), la canciller boliviana Karen Longaric anunció el retiro definitivo del país andino de la ALBA, luego de que sus integrantes declararan la ilegitimidad del relevo presidencial.⁷² Adicionalmente, y casi de manera simultánea, el gobierno de Añez se incorporó plenamente al Grupo de Lima, asociación conformada por aquellos países latinoamericanos que se han distanciado del gobierno de Maduro y que han manifestado, en más de una ocasión, su condena al régimen venezolano y su manejo de la crisis política y económica.⁷³

Cabe mencionar que tanto Ecuador como Bolivia, fueron en su momento protagonistas de la consolidación de ALBA como un bloque regional visible que intentaba ajustar el equilibrio ideológico y político en América Latina. Ambos países fueron parte del núcleo central que, junto con Venezuela y Cuba, dieron cuerpo y forma al mecanismo a través de la fuerte y personalista diplomacia presidencial que ejercieron sus respectivos presidentes

⁷² Forbes, “Bolivia anuncia retiro de la Alianza Bolivariana para los pueblos de Nuestra América”, <https://www.forbes.com.mx/bolivia-anuncia-retiro-de-la-alianza-bolivariana-para-los-pueblos-de-nuestra-america/>, consultado el 12 de enero de 2020.

⁷³ EFLI, “La canciller de Bolivia dice que no hay límites en la política exterior pese a la interinidad”, <https://www.cfc.com/cfc/america/politica/la-canciller-de-bolivia-dice-que-no-hay-limites-en-politica-externa-pese-a-interinidad/20000035-4157459>, consultado el 24 de enero de 2020.

(Rafael Correa y Evo Morales). Sin embargo, las críticas por parte de sus opositores no se centraron necesariamente en su papel como empresarios ideacionales de la ALBA, sino en el hecho de que formaron parte de un proyecto al que se le asocia con la figura del líder máximo de Venezuela, “responsable de toda calamidad.” Lo anterior da cuenta de una clara identificación entre los proyectos políticos e ideológicos internos de dichos gobiernos con la creación de ALBA como proyección del Socialismo del Siglo XXI, impregnados, además, con las ideas bolivarianas que emanaban directamente de la visión y retórica de Hugo Chávez. Una vez relevados ambos líderes de sus sillas presidenciales, tanto el gobierno de Lenín Moreno (distanciado de Rafael Correa a los pocos meses de haber asumido el cargo) como el de Jeanine Añez, consideraron que abandonar los proyectos regionales “bolivarianos” y dar un viraje a su política exterior hacia América Latina y, particularmente hacia Venezuela, resultaba central para el ejercicio de sus nuevos proyectos políticos que trataban de dismantelar todo aquello que contuviera reminiscencias “correístas” o “evistas”, contaminadas de “chavismo.”

Por otro lado, en el plano institucional y a pesar de la proyección y mediatización (tanto en propagandas gubernamentales de los países miembros como en las plataformas comunicacionales de sus presidentes), y de la influencia en las dinámicas regionales que tuvo la ALBA, su funcionamiento y sostenimiento perdieron dinamismo y gran parte de sus proyectos, tan ambiciosos como controversiales, se estancaron y nunca llegaron a concretarse.⁷⁴ Si acaso se limitaron, como veremos más adelante, a los proyectos centrales que promovió Venezuela respaldados por su petrodiplomacia en tiempos de prosperidad y que, como también explicaré, fueron centrales para la consolidación de su modelo político, económico e ideológico interno (petróleo, misiones sociales y estrategia comunicacional). Si

⁷⁴ Daniele Benzi, “El exitoso ocaso del ALBA. Requiem para el último vals tercermundista”, *Nueva Sociedad*, 261 (2016), pp. 77-91.

bien ALBA, a diferencia de otros organismos como CELAC y UNASUR, ha sido más disciplinada en la periodicidad de sus cumbres y en el seguimiento de algunos acuerdos, esto ha sido posible gracias a que ni Venezuela ni Cuba (países fundadores), han experimentado cambios de coaliciones políticas como Ecuador o Bolivia.⁷⁵ Sin embargo, sus cumbres se han convertido en meros homenajes a la figura de Hugo Chávez como forjador y sembrador de la integración regional bolivariana y en espacios para fijar posicionamientos políticos que defienden al gobierno de Maduro y condenan a quienes lo critican.

Dicho lo anterior, surgen las siguientes preguntas: ¿Por qué para los nuevos gobiernos que condenan las administraciones pasadas de Ecuador y Bolivia es tan importante desvincularse de la ALBA y dismantlarlo? ¿Es un asunto de legitimación y consolidación de sus nuevos proyectos políticos? ¿Es posible afirmar que la supervivencia de ALBA sólo se percibe en el ámbito simbólico y no institucional, a lo que alguna vez aspiró? Si es así, ¿cuál es el significado simbólico de la ALBA tanto para los nuevos gobiernos de derecha y centro derecha, como para los sobrevivientes gobiernos que aún lo conforman? Y por último, ¿por qué ALBA sólo sobrevivió en este campo simbólico y no se consolidó como un efectivo organismo de integración regional? Este capítulo tratará de responder a dichas preguntas con base en las dos principales hipótesis de esta tesis: 1) que la ALBA fue una plataforma para la reproducción de proyectos políticos, ideológicos y económicos internos, promovida por líderes personalistas, mediáticos y con suficientes recursos para llevarlo a cabo; y 2) que la fragmentación regional en términos de multiplicidad de proyectos nacionales no permitieron la consolidación institucional de nuevos organismos regionales, incluso dentro de ALBA a pesar de la afinidad ideológica y personal entre sus principales miembros.

⁷⁵ Las últimas tres cumbres se han celebrado en Caracas y la Habana: en la primera tuvo lugar la XV Cumbre, el 5 de marzo de 2017, y en la segunda, la XVI Cumbre el 14 de diciembre de 2018 y la XVII Cumbre el 14 de diciembre de 2019.

La primera sección de este capítulo expondrá brevemente los antecedentes históricos de la ALBA, su evolución, estructura y composición institucional y su funcionamiento general. La segunda desarrollará la primera hipótesis tratando de profundizar en los papeles específicos de los países protagonistas y de sus presidentes para la creación de la ALBA: la Venezuela chavista, el Ecuador de Correa y la Bolivia de Morales. Finalmente, la última sección estará destinada a explicar la segunda hipótesis: la forma en la que la fragmentación regional se encargó de minar las ambiciosas aspiraciones del bloque para consolidarse institucionalmente y para llevar a cabo todos sus proyectos. Para ilustrarlo, trataré de explicar de qué manera el alcance del discurso y la visión de Chávez en torno a la ALBA produjo polarizaciones entre sus miembros y con el resto de los países de la región, estimulando así su dominio hegemónico en el proyecto y relegando a sus contrapartes. Como ejemplos, expondré, por un lado, las dinámicas y divergencias entre los modelos políticos de los miembros de la ALBA en términos institucionales, comerciales y en su relación con actores extrarregionales, y por otro, las relaciones entre Venezuela y el Caribe en el marco del organismo.

LA ALBA: ORÍGENES, ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO

Acuñada originalmente como Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, la iniciativa fue mencionada por primera vez en un discurso del presidente venezolano Hugo Chávez Frías durante la III Cumbre de la Asociación de Estados del Caribe, en diciembre de 2001.⁷⁶ Para entonces, el presidente estadounidense George W. Bush había vuelto a introducir a la agenda interamericana el debate sobre la adopción del Acuerdo de Libre Comercio para las Américas (ALCA), en el marco de su nueva doctrina de seguridad y en cuya oposición la

⁷⁶ José Antonio Sanahuja, “Del regionalismo abierto al regionalismo posliberal”, *Anuario de Integración de América Latina y el Gran Caribe*, no. 7, 2008-2009, p. 26

Venezuela bolivariana se encontraba sola. Sin embargo, no fue hasta el 14 de diciembre de 2004, durante una reunión bilateral entre Hugo Chávez y Fidel Castro en La Habana, que se anunció oficialmente la conformación de ALBA como reacción explícita al ALCA. Este acuerdo, que básicamente se trataba de una ampliación del Convenio de Cooperación del 30 de octubre del 2000 entre ambos países, incluía temas como la complementariedad productiva basada en nociones de solidaridad, el intercambio de tecnologías, compensación comercial,⁷⁷ proyectos de alfabetización y cooperación cultural. Cuba, además, ofrecía 2,000 becas estudiantiles para venezolanos y 1,500 doctores para la Misión Barrio Adentro, uno de los proyectos sociales más importantes de la Revolución Bolivariana.⁷⁸ A cambio, Venezuela haría transferencias de tecnología en el sector energético y en proyectos de infraestructura, así como un suministro inicial de 53 mil barriles de petróleo a precios subvencionados.⁷⁹

Dos años después, en 2006, la victoria electoral de Evo Morales en Bolivia robustecería el proyecto bolivariano al ingresar al organismo durante la III Cumbre de la ALBA en La Habana. Con su inclusión al acuerdo de cooperación entre Venezuela y Cuba, Bolivia recibiría

⁷⁷ La compensación comercial dentro de la ALBA se buscaba a través del proyecto de Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos (SUCRE), que tenía como objetivo reducir las asimetrías financieras entre los países miembros a través de una unidad de cuenta virtual, alternativa al dólar estadounidense. Esto permitiría, gradualmente, reducir los costos de transacción comercial, riesgos crediticios y vulnerabilidades externas derivados de la utilización del dólar, así como la movilización de crédito para brindar liquidez a los países con saldos negativos en la balanza de pagos y con restricciones para acceder a la moneda de referencia internacional (el dólar). (Alberto Hurtado Briceño, "Costos y beneficios de la utilización del Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos (SUCRE)," *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, 15 (2013), pp. 79-102.)

⁷⁸ Programa social de atención en salud primaria en Venezuela que forma parte de las Misiones Sociales establecidas durante el gobierno de Hugo Chávez. Tiene su antecedente en 1999 con la llegada de brigadas médicas cubanas a Venezuela para atender a víctimas de desastres naturales, colaboración que se institucionalizó en el año 2000 con la firma del Convenio de Cooperación Integral Cuba-Venezuela en salud, el cual establecía el envío de petróleo venezolano a la isla a cambio de servicios médicos especializados en las zonas más marginadas de Venezuela. En 2002 pasó a llamarse Plan Integral Barrio Adentro que ampliaba la cobertura de atención médica, hasta finalmente denominarse Misión Barrio Adentro. (Yolanda D'Elia (coord), *Las Misiones Sociales en Venezuela: una aproximación a su comprensión y análisis*, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, Caracas, 2006, pp. 15-44).

⁷⁹ Olivier Dabène, *The Politics of Regional Integration in Latin America*, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2009, p. 210.

atención oftalmológica, 5000 becas estudiantiles para estudiar medicina en Cuba, 600 médicos cubanos que ofrecerían sus servicios en las zonas más inhóspitas del país y un fondo venezolano de 1000 millones de dólares en proyectos.⁸⁰ Además, se iniciaría un proceso más o menos sostenido de institucionalización al proponer un Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP). Éste fungió como un tratado constitutivo que establecía las líneas políticas, comerciales y económicas de la ALBA sobre los principios de complementariedad, la cooperación y la solidaridad con el propósito de solucionar los problemas sociales y económicos de la región mediante el desarrollo autónomo compartido.⁸¹ El documento también proponía el diseño de una nueva arquitectura financiera que disminuyera la dependencia con las instituciones financieras internacionales; la eliminación de barreras comerciales y arancelarias entre los miembros; el reconocimiento del Estado como principal agente del desarrollo económico, la regulación de la economía; una nueva política monetaria; la creación de empresas compartidas que se contrapusiera al dominio de las transnacionales; entre otros.⁸²

En el año 2007, en seguimiento al acuerdo bilateral denominado “Compromiso Sandino”, el gobierno nicaragüense de Daniel Ortega ingresaría a la ALBA durante la IV Cumbre en Caracas, con un acuerdo de cooperación que incluía el suministro directo de crudo venezolano de hasta 10,000 barriles diarios y asesoría agropecuaria. Pocos meses después, en la V Cumbre del mecanismo en Barquisimeto, se iniciaría el proceso de institucionalización del organismo con el establecimiento del Consejo de Presidentes, compuesto por los miembros de entonces: Cuba, Bolivia, Nicaragua y Venezuela. Además, se acordó la creación de una

⁸⁰ Francisco Javier Ullán, “La Alianza Bolivariana Para las Américas - Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP): análisis de un proyecto de integración regional latinoamericana con una fuerte dimensión altermundista”, *Universitas Relações Internacionais*, 2 (2011), p. 93.

⁸¹ Omar Vázquez Heredia, *ALBA-TCP: integración contrahegemónica y desarrollo autónomo*, Fondo Editorial de la Asamblea Nacional William Lara, Caracas, 2014, p. 150.

⁸² Tratado Comercial de los Pueblos (TCP).

estructura permanente que incluía una Secretaría General, un Consejo de Ministros y un Consejo de Movimientos Sociales (como resultado del I Encuentro de Movimientos Sociales en apoyo a la ALBA), así como 7 comisiones temáticas.⁸³ Finalmente, en enero de 2008, durante la VI Cumbre en Caracas, se adhirió Dominica; Honduras en agosto de 2008 con la llegada de Manuel Zelaya al poder; San Vicente y las Granadinas y Antigua y Barbuda en 2009; el Ecuador de la Revolución Ciudadana bajo el mando de Rafael Correa, durante la VII Cumbre de la ALBA donde se cambió el nombre de Alternativa por el de Alianza; Surinam en febrero de 2012 y, finalmente, Granada y San Cristóbal y Nieves en diciembre de 2014.⁸⁴

A pesar de los esfuerzos por dotar a la ALBA de una estructura permanente basada en el Consejo de Presidentes, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y la Secretaría General, su institucionalización se ha construido con base en la firma de una serie de acuerdos más bien bilaterales o trilaterales entre Venezuela (país con la mayor participación económica y comercial dentro del mecanismo) y cada Estado miembro, con aspiraciones a regionalizar las iniciativas al insertarlos en marcos más amplios como el Tratado Comercial de los Pueblos o las declaraciones conjuntas emanadas de las cumbres. De cualquier forma, este conjunto de instituciones, consejos sectoriales e iniciativas pueden agruparse en seis principales ejes de cooperación: 1) energético, 2) social, 3) comunicacional, 4) de infraestructura, 5) económico y 6) financiero.⁸⁵ Cabe destacar que los primeros tres fueron los más efectivos y con mayor peso simbólico que el resto; el motivo de ello será explicado más adelante.

El eje energético es considerado por quienes han estudiado a la ALBA como el principal motor de funcionamiento e influencia regional del organismo. Se basa en el programa

⁸³ Omar Vázquez Heredia, *op. cit.*, p. 167.

⁸⁴ Francisco Javier Ullán, *op. cit.*, p. 95.

⁸⁵ José Antonio Sanahuja, “La construcción de una región: Sudamérica y el regionalismo posliberal”, en su libro con Manuel Cienfuegos, *op. cit.*, p. 100.

Petrocaribe que, en palabras de Emilio Pantojas, es una corporación regional dedicada a la venta y distribución de petróleo (principalmente venezolano) en condiciones preferentes. Fue firmado en 2005 por 19 países caribeños, muchos de los cuales no son miembros de ALBA, y es administrada directamente por la compañía estatal Petróleos de Venezuela (PDVSA).⁸⁶ Este acuerdo permitía a sus miembros pagar sólo el 40% del petróleo que importaban, difiriendo el resto en un periodo de 25 años con una tasa de interés del 1%. De manera más específica, se crearon las filiales ALBA Petróleos de Nicaragua (ALBANISA) y ALBA Petróleos de El Salvador, el 25 de abril y el 5 de abril de 2006, respectivamente.⁸⁷

El eje social tiene su base institucional en el Consejo de Movimientos Sociales y en el Consejo Social. El primero integra a la sociedad civil y abre la gobernanza regional a la participación popular. El segundo está compuesto por los ministros de las áreas sociales de los países miembros (educación, salud, empleo, vivienda, cultura y deporte). Del mandato de estos consejos surgió la idea de crear el Instituto Latinoamericano de Educación y el Instituto Caribeño de Salud, pero su funcionamiento jamás llegó a concretarse. Por otro lado, el Proyecto Grannacional de Alfabetización y Postalfabetización tenía como objetivo crear un espacio educativo regional y organizaba actividades como las Jornadas Deportivas y las Jornadas Culturales de la ALBA.⁸⁸ Finalmente, la iniciativa social más exitosa en términos de resultados concretos fue la introducción de las Misiones Sociales,⁸⁹ cuyo funcionamiento es

⁸⁶ Emilio Pantojas García, “El ALCA: un inventario en su proceso”, *Anuario de Integración de América Latina y el Gran Caribe*, CRIIS, Buenos Aires, 2007, p. 43.

⁸⁷ Thomas Muhr, “La construcción transnacional del ALBA-TCP en El Salvador, Nicaragua y Los Estados Unidos de América”, en Maribel Aponte y Gloria Amézquita (coomp.), *El ALBA-TCP. Origen y fruto del nuevo regionalismo latinoamericano y caribeño*, CLACSO, Buenos Aires, 2015, p. 79.

⁸⁸ Dagmar Guardiola Ortiz, “La construcción de la emergente política social regional de educación en la ALBA-TCP”, en Maribel Aponte y Gloria Amézquita, *op. cit.*, pp. 98-99.

⁸⁹ Programas sociales orientados a atender los sectores más vulnerables de la sociedad. Iniciaron como una iniciativa del gobierno del ex presidente Hugo Chávez en Venezuela en el año 2003 y abarcaban diversos temas como salud, educación, participación ciudadana, cultura y ecología. Las misiones venezolanas se regionalizaron a partir de ese mismo año en el marco de la ALBA y se

una reproducción de las misiones venezolanas pero llevadas al ámbito regional y con base en acuerdos bilaterales y trilaterales, como la Misión Barrio Adentro y la Misión Milagro.⁹⁰

El tercer eje, el comunicacional, se encarna en lo podría considerarse como el proyecto regional autónomo de telecomunicaciones más exitoso en varias décadas: Telesur. Se trata de una empresa de televisión multiestatal fundada en 2005 por algunos de los gobiernos de la ALBA, entre los que destacan como socios mayoritarios Venezuela y Cuba, con participaciones minoritarias de Ecuador, Bolivia y Nicaragua. Su objetivo es romper el monopolio de información de las agencias de noticias estadounidenses y europeas sobre la región, y su agenda la establece un consejo asesor que incluye a intelectuales y activistas como Eduardo Galeano y Adolfo Pérez Esquivel.⁹¹ Aunque se diseñó como una plataforma latinoamericana para televidentes de la región, en 2010 Telesur amplió su señal a 123 países de Europa, Medio Oriente y parte de África. En 2013 se abrieron corresponsalías en China y en Rusia, y su transmisión llegó a México y al sur de Estados Unidos.⁹² Actualmente, Telesur sigue siendo una importante plataforma de noticias alternativa en la región y su financiamiento ya solamente corre por la cuenta de los gobiernos de Venezuela, Cuba y Nicaragua.

Por último, los ejes que conciernen a la economía, la infraestructura y al sector financiero, fueron probablemente los más ambiciosos en términos de planes y proyectos de amplio alcance, pero también los menos exitosos. A pesar del notable crecimiento del comercio

establecieron a través de acuerdos de cooperación entre Venezuela y el resto de los miembros. (Yolanda D'Elia (coord.), *op. cit.*, p. 9).

⁹⁰ Iniciativa de los gobiernos venezolano y cubano orientada a atender padecimientos oftálmicos de los sectores más vulnerables de Venezuela. En 2005, a través de la firma del Compromiso Sandino, se reorientó a la ampliación de su cobertura para ofrecer servicios en los demás Estados miembros de la ALBA y otros países de la región, entre los que destacan Ecuador, Nicaragua, Bolivia, Argentina y Brasil. (Víctor Agüín, "Desarrollo de la Misión Milagro en Venezuela," *Revista Cubana de Salud Pública*, 4 (2011), pp. 537-541).

⁹¹ Diana Tussie, "Reshaping Regionalism and Regional Cooperation in South America", *op.cit.*, p. 122.

⁹² Telesur, "Historia de Telesur," <https://www.telesur.tv.net/pages/sobrenosotros.html>, consultado el 20 de octubre de 2020.

intrarregional dentro del organismo y de la integración productiva, nunca llegó a representar una transformación profunda en las estructuras económicas, comerciales y productivas de los países miembros, los cuales siguieron conservando a sus principales socios comerciales, usualmente extrarregionales, y siguieron dependiendo de sus principales productos de exportación.⁹³ En el campo económico, el proyecto principal giró en torno a la creación de Empresas Grannacionales, las cuales tenían como objetivo la integración de mercados y de la producción de bienes y servicios para la satisfacción de necesidades humanas y, de las cuales, dos o más Estados miembros de ALBA eran copropietarios.⁹⁵ Algunos ejemplos son: Empresa Grannacional de Producción de Café VINEDOM S.A., entre Venezuela y República Dominicana; Empresa Grannacional Minera Mariscal Sucre, entre Venezuela y Ecuador; y la Empresa Grannacional de Hierro y Acero, con la participación de Ecuador, Nicaragua, Dominica y Venezuela.⁹⁶ Además, en junio de 2013, se aprobó la promoción de una Zona Económica de la ALBA (ZcoALBA) que trataría de construir un espacio de integración basado en la complementariedad y la solidaridad entre sus miembros.

El eje financiero se limitó al establecimiento de fondos sociales destinados a la cooperación solidaria, como el Fondo de la ALBA y el Banco de la ALBA, cuyas operaciones se encargaban de financiar proyectos de desarrollo en los países más necesitados como Haití. Por otro lado, durante varios años se mantuvo vigente la propuesta sobre una moneda

⁹³ ALADI, *30 años de integración comercial en la ALADI*, Montevideo, 2012.

⁹⁴ Maribel Aponte García muestra que, entre el año 2000 y 2009, el comercio intrarregional de la ALBA, en términos de exportaciones, creció de 5 mil millones a 9 mil millones de dólares. Además, señala que dicho crecimiento no se atribuye exclusivamente al aumento de las exportaciones petroleras como se cree, cuyo punto máximo alcanzó entre los años 2003 y 2007; en cambio, se registró también un crecimiento considerable en el intercambio de alimentos y bebidas, insumos industriales y bienes de consumo. (Maribel Aponte-García, “Intra-regional Trade and Grandnational Enterprises in the Bolivarian Alliance. Conceptual Frameworks, Methodology and Preliminary Analysis,” *International Journal of Cuban Studies*, 3 (2011), pp. 181-198)

⁹⁵ Omar Vázquez Heredia, *op. cit.*, p. 171.

⁹⁶ Andrea Califano, “Las empresas grannacionales”, en Maribel Aponte y Gloria Amézquita, *op. cit.*, pp. 126-136.

exclusiva para los miembros de ALBA, denominada Sistema Unitario de Compensación Regional (SUCRE), la cual promovería el comercio complementario sin la utilización del dólar y la adopción de la misma para las reservas internacionales de los países participantes; sin embargo, el proyecto se estancó como una tentativa más.⁹⁷ Por último, los proyectos vinculados al eje de la infraestructura eran, en su mayoría, iniciativas relacionadas con la energía, como la construcción de oleoductos, gasoductos e instalaciones mineras, de los cuales no se tiene registro alguno, salvo el proyecto del Gran Gasoducto del Sur, que no encontró eco ni en ALBA ni en UNASUR, donde, de manera paralela, el Consejo de Planeación de Infraestructura - COSIPLAN (anteriormente IIRSA), desarrollaba sendos proyectos en ese rubro bajo el auspicio de Brasil, tema a tratar en el próximo capítulo.⁹⁸

LA REGIONALIZACIÓN DE LAS REVOLUCIONES

La exposición de la evolución histórica e institucional de ALBA da cuenta de cómo los países que, además de Venezuela y Cuba, llegaron a conformar el núcleo central (Bolivia, Ecuador y Nicaragua), se incorporaban al proyecto conforme llegaban al poder líderes de izquierda que proponían cambios radicales internos, al punto de considerar como revolucionarias sus victorias electorales. Cada uno de estos países eligió presidentes dotados de un fuerte liderazgo carismático y de considerable legitimidad popular que les permitió concentrar poder político y desplegar una intensa diplomacia presidencial a nivel regional que contribuyó a la acelerada conformación de ALBA.⁹⁹ No obstante, en dicha historia es también evidente el indiscutible

⁹⁷ Omar Vázquez Heredia, *op. cit.*, p. 171.

⁹⁸ José Antonio Sanahuja, *op. cit.*, p. 105.

⁹⁹ Primeras victorias electorales presidenciales: en Venezuela, Hugo Chávez Frías obtuvo 56.2% de los votos, con una ventaja de 16.23% sobre el segundo lugar y con 63.45% de participación electoral (1999); en Bolivia, Evo Morales Ayma obtuvo 53.74% de los votos en primera vuelta, con una ventaja de 25.24% sobre el segundo lugar y con 84.5% de participación electoral (2005); y en Ecuador, Rafael Correa Delgado obtuvo 56.67% de los votos en segunda vuelta, con una ventaja de 13.34% y con 89.20% de participación electoral (2006). Georgetown University, "Political Database of the

protagonismo de Venezuela en cada uno de los momentos históricos desde la creación del organismo y en cada uno de sus ejes de cooperación, proyectos y propuestas, empezando por el nacimiento de la idea misma de la ALBA en el seno del proyecto nacional de Hugo Chávez.

Para explicar lo anterior, esta sección se encargará de registrar de qué forma ALBA se vinculó desde su nacimiento al proyecto de la Revolución Bolivariana, al desarrollo de los acontecimientos políticos internos de Venezuela y al activismo personal de Hugo Chávez, tanto en los hechos como en el imaginario social y político de quienes simpatizaban con el proyecto y de sus detractores. Se hablará también de las propuestas del resto de los miembros del núcleo duro de la organización (Bolivia y Ecuador), y de cómo prevaleció la visión venezolana a consecuencia de la fuerte mediatización política de su despliegue diplomático, de su petrodiplomacia y de la hiperactividad de Chávez en todas las actividades de ALBA. El papel de Cuba, a pesar haber fundado ALBA junto con Venezuela, no será desarrollado con la misma profundidad por ser un caso analíticamente distinto en tanto que su participación en la construcción del mecanismo no obedeció a un esfuerzo de proyección de su modelo político interno, sino a una estrategia de interés económico y búsqueda de aliados como contrapeso a Estados Unidos. Con esa premisa, expongo a continuación el papel cubano en la conformación y funcionamiento de ALBA.

Como puntualiza Andrés Serbín, el papel de la isla en las dinámicas regionales del siglo XXI y en la construcción de los organismos posliberales latinoamericanos, se desarrolló en continuidad de su histórica estrategia de involucramiento en mecanismos multilaterales alternativos a la OEA y en la búsqueda de alianzas con países que simpatizaban con su régimen, como defensa ante las hostilidades de Estados Unidos. Dos tendencias del nuevo milenio

Americas,” <https://pdba.georgetown.edu/Elecdata/clecdata.html>, consultado el 27 de septiembre de 2020.

beneficiaron y potenciaron esta estrategia: la disminución de la atención estadounidense hacia América Latina tras los ataques terroristas del 11/9 y la llegada de gobiernos progresistas que simpatizaban con Cuba, particularmente la Venezuela de Hugo Chávez, quien tuvo como una de sus principales referencias ideológicas al régimen cubano y a la figura de Fidel Castro en el diseño de su proyecto político interno y en la construcción de la ALBA.¹⁰⁰

En consecuencia, Cuba aprovechó esta coyuntura no para reproducir su proyecto político e ideológico en la región ni para exportar su revolución como sucedió en ciertos momentos de la Guerra Fría. Por el contrario, su participación en la construcción de la ALBA y su acercamiento a otros países de la región como Brasil, Argentina, Ecuador y Bolivia tuvo, por un lado, beneficios económicos gracias al aumento del comercio con Venezuela, país que en 2006 alcanzó su punto máximo de exportaciones a Cuba: alrededor de 2 mil millones de dólares en petróleo y otras materias primas y manufacturas; es decir, un aumento de aproximadamente 18,000% respecto al 2002.¹⁰¹ Por otro, obtuvo beneficios políticos importantes: 1) la consolidación de los organismos regionales posliberales como espacios de discusión, protesta y apoyo en torno al bloqueo económico de Cuba y a su exclusión del sistema interamericano por parte de Estados Unidos; y 2) la normalización de las relaciones diplomáticas entre la isla bajo el gobierno de Raúl Castro y Estados Unidos durante la administración de Barack Obama en julio de 2015, que tuvo como antecedente simbólico la

¹⁰⁰ Andrés Serbín, “¿Fin de ciclo?: Las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos en el entorno regional y global,” en su libro *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe (edición especial)*, CRIES, Buenos Aires, 2016, pp. 17-50.

¹⁰¹ ALADI-Sistema de Información de Comercio Exterior, “Exportaciones de Venezuela a Cuba entre 2002 y 2019,” http://consultawebv2.aladi.org/sicoexV2/jsfComercio/totales_comercio_exterior_resultado.seam?retorno=inicio&cid=526422, consultado el 7 de noviembre de 2020.

participación cubana en la VII Cumbre de las Américas en abril de 2015 en Panamá, con el apoyo de casi todos los países de la región.¹⁰²

Venezuela y la presidencia regional

“El ALBA no ha sido posible en la época en que triunfó la Revolución Cubana. Tuvo que ocurrir la rebelión cívico-militar del 4 de febrero de 1992 y el triunfo de la Revolución Bolivariana, liderada por el inolvidable comandante Hugo Chávez Frías, para que una iniciativa como esta, pudiera abrirse paso.”¹⁰³

“Siguiendo el camino de nuestros libertadores, la integración latinoamericana fue, es y será, uno de los logros más anhelados por el presidente Hugo Chávez, junto a otros líderes del continente nuestroamericano, levantando las banderas de la verdadera unión latinoamericana y caribeña. ¡Viva la CELAC! ¡Viva el ALBA!”¹⁰⁴

De estos dos fragmentos sobre el papel de la figura de Hugo Chávez y de su movimiento político en la construcción de ALBA, surge un planteamiento poco explorado en la literatura sobre integración regional y regionalismo: la existencia de la relación entre un fuerte liderazgo regional encarnado en una persona, y la creación de un espacio regional institucionalizado en una organización autónoma. Esto descansa en dos ideas: 1) que la propuesta de una integración alternativa a la predominante fue formulada, promovida y concretada por una figura, y 2) que el despliegue del liderazgo regional de dicha figura tuvo el suficiente alcance mediático como para proyectar su imprescindibilidad en todo el proceso de construcción del nuevo espacio regional. A los ojos de quienes se dedican al estudio del regionalismo, estos planteamientos pudieran ser aventurados, exagerados y asociados a discursos oficiales con sesgos ideológicos. Sin embargo, poco se ha estudiado el origen y el alcance concreto de estos discursos en el desarrollo del regionalismo posliberal y, particularmente, en el proceso de construcción de la

¹⁰² Thomas legler y Eduardo Tzili, “Cuba, la proliferación institucional y el futuro de la política hemisférica,” en Andrés Serbín, *op. cit.*, pp. 367-382.

¹⁰³ Raúl Castro, discurso pronunciado en la XIV Cumbre Extraordinaria de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), Caracas, Venezuela, 8 de marzo de 2017.

¹⁰⁴ Narración oficial del Funeral de Estado de Hugo Chávez Frías, <https://www.youtube.com/watch?v=juG74I.wvzhM>, Caracas, Venezuela, 8 de marzo de 2013.

ALBA. Ya se ha planteado que el proyecto fracasó porque se le asocia a un proyecto político promovido por un liderazgo asertivo y carismático, y toca a esta sección explicar: ¿Por qué a la ALBA se le asocia con la figura de Hugo Chávez?

Siguiendo el planteamiento de Olivier Dabène sobre los ciclos de politización de los procesos regionalistas (cómo una fuerte dosis de voluntad política y de hiperpresidencialismo acelera la construcción y funcionamiento de las organizaciones regionales), trataré de exponer cómo y por qué los ejes de cooperación más exitosos de la ALBA son aquellos asociados a los proyectos simbólicos de la Revolución Bolivariana en la Venezuela chavista, y en los que fue más notable su reproducción a nivel regional: eje social, eje energético y eje de telecomunicaciones. A lo largo de la exposición, además, se dará cuenta de cómo la personalidad, carisma y valores de Hugo Chávez permearon profundamente en dicho proceso.

La llegada de Hugo Chávez al poder encuentra sus antecedentes en la explosión social denominada Caracazo, iniciada el 27 de febrero de 1989, en oposición a una serie de programas de ajuste estructural implementados por el presidente Carlos Andrés Pérez, que causó la reducción de la capacidad adquisitiva de la población venezolana, la profundización de la brecha social y el deterioro institucional asociado a la corrupción crónica en todos los niveles de gobierno.¹⁰⁵ Esta coyuntura sólo se sumaba al cúmulo de malestares y deficiencias políticas, económicas y sociales que venía arrastrando el sistema de Punto Fijo, el cual, en palabras de Ellner, se trató de un pacto de élites establecido por los dos principales partidos tradicionales venezolanos que habían excluido a la mayoría de los partidos de izquierda y a grandes sectores de la población de la participación política.

¹⁰⁵ Steve Ellner, *Rethinking Venezuelan Politics. Class, Conflict, and the Chávez Phenomenon*, Lynne Rienner, Colorado, 2008, pp. 51-88.

La polarización social constituyó un caldo de cultivo para el surgimiento de personajes ajenos a la partidocracia venezolana que enarbolaban la bandera de la anti-política. El más notable y exitoso fue Hugo Chávez, un cadete de las fuerzas armadas venezolanas proveniente de la clase media-baja, cuya formación militar y marxista lo llevó a identificarse con la lucha de clases y la defensa de los menos favorecidos, creando así el Movimiento Bolivariano Revolucionario-200.¹⁰⁶ Hacia el 4 de febrero de 1992, Chávez lideró un intento de golpe de Estado contra el gobierno de Carlos Andrés Pérez, y aunque fracasó y fue encarcelado, se le empezó a reconocer como un potencial líder social y político, no sólo entre las clases bajas, también entre sectores de la clase media, intelectuales y militares. Finalmente, para 1998, Chávez resurgió como un fuerte y carismático candidato presidencial a través de su partido Movimiento V República (MVR), con un discurso moderado en términos de confrontación y polarización, pero con una plataforma electoral que buscaba reestructurar el sistema político (de un partidismo de élites a una democracia participativa), el modelo económico (de un capitalismo “rapaz” a un socialismo “humano”) y las relaciones sociales (de una concepción individualista a una visión comunitaria y solidaria de la sociedad). En diciembre del mismo año, Chávez obtuvo la victoria con el 56.20% de los votos y con una diferencia de 16% sobre su oponente más cercano.¹⁰⁷

Ya desde su programa de gobierno presentado en campaña, “Una Revolución Democrática. La propuesta de Hugo Chávez para ‘Transformar a Venezuela,’” el candidato proponía una nueva estrategia de política exterior como uno de los pilares de su Revolución Bolivariana, orientada a la construcción de un mundo multipolar y a la integración latinoamericana basada en la idea confederativa del libertador Simón Bolívar, con un discurso

¹⁰⁶ *Ibid.*, pp. 89-108.

¹⁰⁷ *Loc. cit.*

emancipatorio en contra de la hegemonía estadounidense y del neoliberalismo. Posteriormente, esta propuesta sería parte de las Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007 y de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999.¹⁰⁸

El análisis sobre los ideales y la visión del mundo de Hugo Chávez, en términos de Fabbri, es imprescindible para explicar la centralidad que tuvo la política exterior en general y la integración latinoamericana en particular para el proyecto de nación venezolano. Sebastien Adins, por ejemplo, atribuye la base del protagonismo regional venezolano a la ideología bolivariana y al carisma de Chávez, en un contexto de *boom* petrolero y de éxito electoral de coaliciones de izquierda en Sudamérica.¹⁰⁹ Ana María Sanjuán asegura que la política exterior venezolana hacia la región y hacia el mundo se convirtió en un imperativo ideológico para la consolidación y desarrollo de la Revolución Bolivariana, con una agenda internacional que estuvo estrechamente ligada a la figura del presidente Chávez, “cuyo liderazgo carismático, personalista, militar, cristiano y contrahegemónico, imprimió una vertiginosa dinámica a las agendas nacional y regional.”¹¹⁰

El análisis de Andrés Serbín ofrece mayor sistematización y claridad para explicar la influencia del liderazgo de Chávez en la región. El autor acuña el término de “política exterior personalista” a la gestión del líder venezolano que imprime elementos inéditos a los tres rasgos tradicionales de la política exterior venezolana, a saber: 1) el excepcionalismo venezolano como

¹⁰⁸ Eudis Fermín, “Hugo Chávez: de la idea de confederación de estados a la conformación de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América”, *Universitas Relações Internacionais Brasília*, 10 (2012), pp. 29-32; Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, “Equilibrio internacional”, Caracas, 2001, p. 149.

¹⁰⁹ Sebastián Adins Vanbiervliet, “El Proyecto Regional Bolivariano y las consecuencias de la muerte de Hugo Chávez para América Latina”, *Agenda Internacional*, 31 (2013), p. 9.

¹¹⁰ Ana María Sanjuán, “América Latina y el bolivarianismo del siglo XXI. Alcances y desafíos de la política venezolana hacia la región”, en Ricardo Lagos (comp.), *op. cit.*, pp. 146-149.

la democracia más sólida y sostenible en un mar de dictaduras sudamericanas; 2) el rol decisivo del poder ejecutivo en la implementación de la política exterior; y 3) el activismo internacional venezolano basado en recursos petroleros.¹¹¹ Estos tres rasgos derivan, además, de cuatro pilares esenciales de la política exterior desde 1958 hasta 1999: 1) una política democrática basada en la promoción regional e internacional de la democracia representativa y establecida en la Doctrina Betancourt;¹¹² 2) una política petrolera como fuente crucial de renta para el Estado; 3) una política tercermundista basada en la identidad con países en vías de desarrollo, particularmente latinoamericanos; y 4) una política occidental como resultado de la alineación del país a los intereses políticos y económicos de Estados Unidos.¹¹³

El impacto de la llegada de Chávez al poder no desmanteló los tres rasgos tradicionales de la política exterior venezolana a los que alude Serbín; por el contrario, los profundizó a la luz de una nueva visión ideológica y de un activismo diplomático personal que reorientó los temas y objetivos prioritarios en torno a: 1) una visión geopolítica e ideológica del sistema internacional basada en la confrontación estratégico-militar entre la hegemonía estadounidense y los pueblos oprimidos del Sur; 2) la influencia del modelo socialista cubano de rasgos tercermundistas, basada en la relación personal entre Hugo Chávez y Fidel Castro y en la idea de que un país pequeño puede tener protagonismo internacional; y 3) una visión bolivariana con componentes mesiánicos y caudillistas que daba a Venezuela un papel de liderazgo en

¹¹¹ Andrés Serbín, *Chávez, Venezuela y la reconfiguración política de América Latina y el Caribe*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2010, p. 13.

¹¹² Doctrina de la política exterior venezolana pronunciada por Rómulo Betancourt, presidente de 1959 a 1964. Establecía que Venezuela no debía mantener relaciones diplomáticas ni comerciales con gobiernos no legitimados por el voto de los pueblos y que tenía la responsabilidad de propugnar en la Organización de los Estados Americanos que los regímenes de usurpación fueran excluidos de la comunidad jurídica regional. Con ello, buscaba desconocer a todos los gobiernos emanados de insurrecciones y golpes militares que interrumpieron mandatos constitucionales para consolidar la democracia en la región en aquella época. (Enciclopedia de la Política de Rodrigo Borja, "Doctrina Betancourt," https://www.encyclopediadelapolitica.org/doctrina_betancourt/, consultado el 24 de noviembre de 2020).

¹¹³ *Loc. cit.*

América Latina en el proceso de liberación de los pueblos latinoamericanos a través de la integración regional como legado de Simón Bolívar.¹¹⁴ Estas tres visiones solían interactuar entre sí y, en su conjunto, potenciaron las líneas tradicionales de política exterior que resultaban funcionales para la consolidación del nuevo proyecto nacional: el excepcionalismo venezolano se reorientó a la idea de un país anti-neoliberal, socialista y bolivariano; el hiperpresidencialismo se profundizó gracias al carisma, activismo y poder mediático, interno y externo, de Chávez; y la diplomacia petrolera se intensificó y se reorientó al financiamiento de proyectos sociales en el ámbito interno y a esquemas de solidaridad regional y de cooperación Sur-Sur. Es decir, estas pautas ideológicas que, en esencia, se basaban en visiones internacionalistas, se volvieron estrategias simultáneas a nivel interno y a nivel externo.

Una prueba simbólica de este proyecto híbrido entre lo nacional y lo regional/internacional, es el nombre adoptó desde el principio: Revolución Bolivariana. El bolivarianismo, aunque anacrónico para muchos analistas, plantea un conjunto difuso de ideas que refieren a la consolidación de la “Patria grande latinoamericana,” a través de la cual, los pueblos serán libres, autónomos y soberanos frente a enemigos internos (la oligarquía venezolana) y externos (Estados Unidos). El Libertador ponía su visión internacionalista al servicio de la consolidación nacional.¹¹⁵ Chávez, además, jugaba con el concepto agregando componentes marxistas, cristianos, mesiánicos y militares que, en conjunto, conformarían el sincrético Socialismo del Siglo XXI,¹¹⁶ que penetró en el imaginario colectivo venezolano a través del despliegue de una exitosa estrategia mediática, tema a tratar más adelante.

Dicho lo anterior, cobra sentido que la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América se trate de un proyecto simultáneamente nacional y de política exterior, funcional en

¹¹⁴ *Ibid.*, pp. 17-24.

¹¹⁵ Ana María Sanjuán, *op. cit.*, p. 55.

¹¹⁶ Rita Gialcalone, *op. cit.*, p. 139.

ambos planos y cuyo origen surge de ideas, conceptos y visiones asumidos por un liderazgo encarnado que encuentra indisoluble la relación entre Venezuela y la región. Esta vinculación puede ilustrarse en la periodización de Sanjuán y Serbín de la política exterior venezolana en tres etapas que corresponden a diferentes momentos de la política interna y en las que es posible ubicar la consolidación de la ALBA:¹¹⁷ 1) la convivencia crítica (1999-2004), basada en un discurso moderado de reestructuración interna y búsqueda de una relación distinta pero crítica con Estados Unidos, fortaleciendo la soberanía nacional y promoviendo un mundo multipolar; 2) el activismo defensivo (2004-2007), que propugnaba la consolidación del proyecto bolivariano y el replanteamiento de las relaciones con los países de la región (rechazo al ALCA, retiro de la CAN y promoción de la ALBA y Petrosur), como resultado del intento de golpe de Estado contra Chávez en 2002 y de su triunfo en el referéndum revocatorio de 2004 que le permitió concentrar mayor poder y legitimidad popular; y 3) la aceleración y radicalización de la Revolución Bolivariana (2007-2013) tras el triunfo de Chávez en las elecciones de 2006 y reforzada con el referéndum para volver indefinida su reelección en 2009.¹¹⁸ En este periodo se lanzó el Proyecto Nacional Simón Bolívar 2007-2013, que planteaba el control estatal de todas las actividades productivas estratégicas, la intensificación del papel regional de PDVSA y la aceleración de la integración regional a través de ALBA y UNASUR para consolidar un polo de poder mundial.¹¹⁹

¹¹⁷ Andrés Serbín, *op. cit.*, pp. 51-64; Ana María Sanjuán, *op. cit.*, p. 170.

¹¹⁸ En las elecciones de 2006, Hugo Chávez obtuvo la mayoría de los votos con el 62.84% del electorado, con una ventaja de 25.94% sobre el segundo lugar y con 74.7% de participación electoral. Por su parte, en el referéndum aprobatorio de la enmienda constitucional que volvió indefinida la reelección de Chávez, se registró una victoria por el "sí" con el 54.84% de los votos. (Universidad de Georgetown, "Political Database of the Americas - República Bolivariana de Venezuela," <https://pdba.georgetown.edu/Elecdata/Venezuela/ven.html>, consultado el 20 de noviembre de 2020).

¹¹⁹ Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela, "Plan Nacional Simón Bolívar 2007-2013", Caracas, 2007, pp. 21-50.

Esta simbiosis entre el proyecto de la Revolución Bolivariana y el proyecto de integración de ALBA se expresa, a mi parecer, en los tres ejes de cooperación más exitosos del organismo, que a su vez, fueron soporte fundamental del gobierno de Chávez: energético, social y mediático (telecomunicaciones). La gestión en estos campos reveló una política exterior personalista con bajos perfiles institucionales que permitió a Chávez tomar decisiones sin ningún mecanismo de rendición de cuentas, mientras que se experimentaba una creciente ideologización y desprofesionalización del Servicio Exterior venezolano, en donde prevalecía la lealtad política.¹²⁰

Palatz identifica que el cuerpo diplomático venezolano emanado del sistema de Punto Fijo, a pesar de su alto profesionalismo con el que solían ceñirse a las directrices de los gobiernos en turno, mantuvo resistencia ante el proyecto bolivariano desde el inicio. Como consecuencia, y en consonancia con las etapas de la política exterior venezolana explicadas arriba, el gobierno de Chávez diseñó y aprobó los siguientes instrumentos jurídicos que reformaron la Cancillería venezolana: 1) la Ley de Servicio Exterior del 6 de agosto de 2001, que facultó al Presidente para designar al 50% de los jefes de misión y centralizó la capacitación de diplomáticos en un sólo instituto (Instituto de Altos Estudios Diplomáticos “Pedro Gual”); 2) el Decreto N° 3.402 del 4 de enero de 2004, que incorporó a cinco viceministros por área geográfica, quienes tendrían que participar en las reuniones de gabinete con el Presidente; y 3) la Reforma Parcial de la Ley del Servicio Exterior del 2 de agosto de 2005, que otorgó al Ejecutivo venezolano la competencia de designar al 100% de los jefes de misión diplomática, entre los que figuraron personajes cercanos al chavismo.¹²¹ De esta forma, durante la etapa de

¹²⁰ Henner Fürtig y Sausanne Gratius, “Venezuela: Ideology-driven Foreign Policies in Comparison”, en Daniel Flemer (ed.), *Regional Leadership in the Global System. Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers*, Routledge, Surrey, 2010, p. 175.

¹²¹ Jonathan Palatz, *Diseño de la nueva política exterior venezolana: La incidencia de reformas institucionales*, tesis, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, 2010, pp. 11-45.

profundización de la política exterior bolivariana en la que el Presidente concentró todas las facultades de ejecución, el proceso de construcción de ALBA sería dirigido por el propio Chávez, quien decidía y negociaba los términos de membresía de los demás miembros. Esto lo hacía con el respaldo del recurso material más importante con el que contaba: el petróleo, primer eje del proyecto regional.

Al respecto, Venezuela se ha ganado la categorización de Estado rentista debido a su dependencia en 80% de las exportaciones petroleras y a su posición como el principal productor de petróleo de la región. El alza de los precios internacionales del crudo permitió a Chávez disponer de recursos a gran escala para reorientarlos al financiamiento de proyectos sociales y de infraestructura a nivel nacional y regional.¹²² Aunado a ello, el fortalecimiento político del presidente después del intento de Golpe de Estado en 2002 y de la huelga petrolera entre 2002 y 2003, le permitieron el control absoluto de la compañía estatal PDVSA, así como una gran discrecionalidad en el manejo de las ganancias y en su asignación a distintos proyectos e iniciativas.¹²³ Con el Proyecto Nacional Simón Bolívar de 2007, en el contexto de la profundización y aceleración de la Revolución Bolivariana, el gobierno expandiría la misión financiadora de PDVSA a nivel regional, que ya desde 2005 se había desplegado a través de Petrocaribe. Ante su fracaso frente a Brasil bajo el gobierno de Lula da Silva por imponer su modelo de integración energética basado en la solidaridad dentro del marco de UNASUR,¹²⁴ Chávez centró todos sus esfuerzos en consolidar su proyecto en ALBA y Petrocaribe,

¹²² Eudis Fermín, *op. cit.*, p. 29.

¹²³ Ana María Sanjuán, *op. cit.*, pp. 151-157.

¹²⁴ Véase capítulo 3 sobre la rivalidad de proyectos de gobernanza energética regional entre Chávez y Lula en el seno de UNASUR.

permitiendo a sus miembros el pago de sólo el 40% del crudo y difiriendo el resto a un periodo de 25 años con una tasa de interés del 1%.¹²⁵

El segundo eje que ilustra la simbiosis entre el proyecto nacional venezolano y el proyecto regional de ALBA es el social, materializado en las instituciones simbólicas de la Revolución Bolivariana: las misiones.¹²⁶ La polarización social y el resentimiento mutuo entre clases que venían acumulándose en Venezuela fueron capitalizados por Chávez desde el discurso a través de la utilización de símbolos y acciones de gobierno que concentraban los esfuerzos por acelerar los cambios propuestos por el proyecto chavista. En ese sentido, la figura de las misiones sociales tiene un fuerte contenido simbólico como catalizador de la Revolución en tanto que fueron ideadas por Chávez al inicio de su mandato, en un contexto de restricciones presupuestarias y políticas en el que no logró concretar cambios estructurales profundos en la política social de Venezuela. No fue hasta el año 2003, después del intento de Golpe de Estado, que radicalizó su discurso, fortaleció el rol de la figura presidencial y anunció la implementación de las misiones sociales por decreto.¹²⁷ La decisión se materializó al año siguiente, poco después del triunfo de Chávez en el referéndum revocatorio y cuando empieza la etapa del activismo defensivo de la política exterior venezolana a través del lanzamiento de la ALBA. Las misiones nacieron, pues, en la misma coyuntura en la que se trató de profundizar la Revolución Bolivariana y la integración regional “contrahegemónica”, en términos de Vázquez Heredia.¹²⁸

Durante ese año, se crearon trece misiones sociales con diferentes objetivos que contaron con el apoyo del gobierno de Cuba en términos de capital humano y el soporte

¹²⁵ Olivier Dabène, *The Politics of Regional Integration in Latin America. Theoretical and Comparative Explorations*, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2009, p.183.

¹²⁶ Véase definición en nota al pie no. 90, página 65.

¹²⁷ Yolanda D'Elia (coord.), *Op. cit.*, p. 195.

¹²⁸ Omar Vázquez Heredia, *op. cit.*, p.

financiero de PDVSA, cuyos recursos comenzaban a ser asignados masivamente a todos los proyectos de la Revolución Bolivariana. La Misión Barrio Adentro, que consistía en el despliegue de médicos cubanos en los barrios más pobres de Venezuela, fue la primera y más exitosa en establecerse, y se consolidó como el proyecto seminal de la fundación de ALBA por medio del tratado bilateral entre Cuba y Venezuela. A partir de entonces, el proyecto cumbre del presidente Chávez se regionalizó y se extendió a todos los miembros del organismo, reproduciendo los mismos esquemas de funcionamiento y financiamiento por petróleo venezolano, como la Misión Milagro en Nicaragua y El Salvador.¹²⁹ Se trató de otra estrategia simultánea para consolidar el proyecto nacional venezolano y el proyecto regionalista de la ALBA encarnada en la figura de Chávez, quien a partir del lanzamiento del Plan Nacional Simón Bolívar tomó el control absoluto de la gestión de las misiones.¹³⁰

El tercer y último eje gira en torno a las telecomunicaciones, cuyo papel resulta central para los planteamientos de esta tesis por haber sido el vehículo más exitoso en la consolidación de la proyección mediática de Chávez como principal empresario ideacional de la Revolución Bolivariana y del proceso de integración regional a través de ALBA. Este eje fue determinante en la evolución de ambos procesos y tuvo un gran impacto en la percepción de la gente a nivel nacional, regional e, incluso, mundial, tanto de simpatizantes como de opositores al proyecto chavista. Al igual que los dos ejes anteriores, en los que sus principales proyectos fueron simultáneamente nacionales y regionales, en el campo de las telecomunicaciones surgió *Telesur* como un modelo regional de plataforma de noticias alternativa a los grandes medios tradicionales nacionales e internacionales en América Latina. Su inicial impulso mediático fue

¹²⁹ Olivier Dabène, *op. cit.*, p. 210.

¹³⁰ D'Elia y Cabeza, *op. cit.*, p. 15.

dirigido por el propio Chávez, quien a nivel interno tenía ya toda una poderosa estructura propagandística y comunicacional: su programa televisivo *Aló Presidente*.

En línea con la propuesta de Omar Rincón en la que acuña el término “telepresidentes,” Boriz Muñoz le atribuye al estilo comunicacional de Chávez la particular categorización de “cesarismo mediático.” El autor lo define como “un mandatario que ejerce su gobierno desde una tribuna mediática como si él mismo fuese un factor de estabilidad social y cohesión política, sin el cual, la sociedad venezolana quedaría sometida al caos y la violencia.”¹³¹ De esta forma, otorga a Chávez una extraordinaria capacidad para usar los medios comunicación, particularmente la televisión, como plataformas en las que exponía permanentemente a la sociedad venezolana, a América Latina y al mundo, sus ideas, su proyecto político y sus descalificaciones a la oposición y a Estados Unidos.

Según Méndez-Rivera, la irrupción de Chávez como titán mediático tuvo lugar en un momento en el que, frente a las cámaras de los diarios y televisoras más importantes del país, reconocía el fracaso de su movimiento en el intento de golpe de estado a Carlos Andrés Pérez en 1992, seguido de su arresto y el de sus compañeros. El mensaje “por ahora”, que reflejaba valentía, serenidad, compromiso y autocrítica, desarrolló una carga simbólica para la gran masa de venezolanos que veían con resentimiento al *establishment* y que, a partir de entonces, empezaron a ver a Chávez como un potencial héroe del pueblo.¹³² Después de su triunfo en las elecciones de 1998, Chávez estableció lo que Eduardo Frajman identifica como una estrategia comunicacional personal a través del programa *Aló Presidente*, en formato radial

¹³¹ Boriz Muñoz, “Hugo Chávez: Cesarismo mediático”, en Omar Rincón (ed.), *Los telepresidentes: cerca del pueblo, lejos de la democracia. Crónicas de 12 presidentes latinoamericanos y sus modos de comunicar*, Centro de Competencia en Comunicación para América Latina, Bogotá, 2008, p. 88.

¹³² Marianallet Méndez-Rivera, *Maintaining and Enhancing Political Power via the Mass Media: The Rhetoric of H. R. Chávez, President of Venezuela*, tesis, Minnesota, Universidad de Minnesota, 2006, pp. 49-53.

primero, y en programa televisivo a partir del año 2000. En dichas transmisiones, Chávez podía pasar entre 7 y 8 horas haciendo gala de su peculiar estilo retórico lleno de referencias históricas (particularmente sobre Bolívar), anécdotas personales, cátedras sobre economía y política internacional y alusiones al folclor venezolano: canciones, comida, palabras, flora y fauna endémicas, entre otras.¹³³

En el corazón de su discurso televisivo estaba Simón Bolívar, personaje del que no sólo adoptaba sus principales líneas ideológicas y visiones del mundo, también con el que se identificaba personalmente y del que se asumía heredero. En palabras de Méndez-Rivera, la figura del Libertador era la ideografía de la oratoria de Chávez.¹³⁴ En consonancia con el papel del bolivarianismo como unas de las visiones amalgamadoras entre el proyecto nacional y la idea integracionista latinoamericana, Chávez se proyectaba a sí mismo en *Aló Presidente* como el líder nacionalista que liberaría a Venezuela y el héroe libertador de Sudamérica.¹³⁵

No obstante la centralidad de su plataforma televisiva para su gobierno nivel nacional, la naturaleza mediática de Chávez exigía desarrollar una estrategia comunicacional que, tal y como sucedía en *Aló Presidente* dentro de Venezuela, mostrara a la región y al mundo los avances de la integración regional y de la propia Revolución Bolivariana. En 2005, durante la etapa de activismo defensivo de la política exterior venezolana, se fundó La Nueva Televisión del Sur (*Telesur*), como empresa multiestatal con un control accionario mayoritario por parte de Venezuela (46%), seguido de Argentina (20%), Cuba (10%), Uruguay (10%), Bolivia (5%)

¹³³ Eduardo Frajman, "Broadcasting Populist Leadership: Hugo Chávez and *Aló Presidente*", *Cambridge Journal of Latin American Studies*, 46 (2014), p. 504.

¹³⁴ Marianallet Méndez Rivera, *op. cit.*, p. 92.

¹³⁵ *Ibid.*, p. 103.

y participaciones minoritarias de Ecuador y Nicaragua.¹³⁶ Érico Sousa identifica en dicha plataforma dos ejes relacionados a la visión de Hugo Chávez: el geopolítico y el ideológico.

Respecto al primer eje, hay especial cobertura de los miembros de ALBA y de la coyuntura en países extrarregionales aliados de Venezuela como Rusia o Irán. Sobre el segundo, el lenguaje utilizado en los programas del canal, así como los temas en los que se pone énfasis, alude a referencias del Socialismo del Siglo XXI, al imperialismo estadounidense y al legado de la Revolución Bolivariana encarnado en la persona de Chávez, reafirmando así la proyección de Venezuela como líder regional y promotor de la integración bolivariana.¹³⁷ Además, *Telesur* cumplía un papel fundamental en la transmisión de las cumbres presidenciales de ALBA, en donde Chávez asumía su liderazgo mediático con sendos discursos llenos de referencias sobre Simón Bolívar y la integración regional, tal y como lo ilustra el siguiente fragmento durante la clausura de la XI Cumbre de Presidentes de la ALBA:

“Luego, un día dijo Bolívar lo que ya algunos de ustedes dijeron hace poco: «para nosotros la Patria es la América». Hoy pudiéramos parafrasearlo y decir: «para nosotros, el ALBA es la Patria». Gracias Raúl, gracias Daniel, gracias Evo, gracias a todos.”¹³⁸

En suma, la ALBA nació de la simbiosis entre el proyecto interno de la Revolución Bolivariana y el nacionalismo e internacionalismo emanados de la visión de Hugo Chávez, quien utilizó su hiperactivismo diplomático y capacidad mediática para materializar sus propuestas y proyectarlas de manera simultánea a nivel nacional, regional e internacional. Esta especie de juego a dos niveles se reflejó en los tres principales ejes temáticos que fueron soporte del proyecto nacional y regional: energético, social y mediático. El papel ejecutivo de Chávez

¹³⁶ Érico Sousa Matos, “Diplomacia pública y América del Sur. De los conceptos a la práctica: TELESUR y el caso venezolano”, *Desafíos*, 28 (2016), p. 415.

¹³⁷ *Ibid.*, pp. 417-424.

¹³⁸ Telesur, “Discurso de Hugo Chávez en la clausura de la XI Cumbre del ALBA en febrero del 2006 en Caracas,” <https://www.youtube.com/watch?v=KJOB0w33bm0>, consultado el 20 de octubre de 2020.

en ambas hazañas y su imagen como empresario ideacional de la Revolución Bolivariana y de la integración regional bolivariana, tuvieron fuerte impacto en el imaginario colectivo de las élites y de la sociedad venezolana y latinoamericana, con valoraciones tanto positivas como negativas.¹³⁹ A la muerte de Chávez en marzo de 2013 y en un contexto de caída de los precios del crudo, la ALBA mantuvo su supervivencia sobre todo en el ámbito simbólico debido a la continuidad del gobierno bolivariano, a pesar de los intentos por desacreditar la iniciativa por parte de sus opositores. Aunque el tema no concierne esta tesis, el planteamiento sobre el papel de Chávez en la ALBA exige preguntarse si el mismo argumento sobre la supervivencia del proyecto regional aplica para el proyecto nacional; la profundización de la crisis venezolana tras su muerte parece confirmarlo.

Bolivia y Ecuador: la agenda altermundista

De manera similar a Venezuela, sus hermanos menores andinos empezaron a experimentar transformaciones políticas sustanciales que derivaron del desgaste de la credibilidad de sus élites y de sus sistemas de partidos tradicionales, del agotamiento del modelo económico y de los grandes niveles de desigualdad y pobreza. Tanto en Bolivia como en Ecuador, la acumulación de malestares sociales prepararon el terreno para el avance electoral de líderes

¹³⁹ Según datos del informe “Las Américas y el Mundo 2010-2011” sobre el promedio nacional de desconocimiento de jefes de gobierno en Brasil, Colombia, Ecuador, México y Perú, en donde se evaluaron a cinco presidentes durante el año 2010 (José Luis Rodríguez Zapatero de España, Felipe Calderón de México, Raúl Castro de Cuba, Lula Da Silva de Brasil y Hugo Chávez de Venezuela), el presidente venezolano es quien menor promedio de desconocimiento registra, con un 20.90% (la mitad del promedio de desconocimiento de los cinco mandatarios que fue del 40.33%). Por su parte, en el mismo reporte, la sección que analiza la valoración de varios mandatarios según afinidades y simpatías registra que Hugo Chávez es quien atrae el mayor porcentaje de opiniones desfavorables en los cinco países encuestados, con 31%. En ese sentido, la proyección mediática de Chávez y su estilo discursivo confrontacionista tuvieron como consecuencia que se diera a conocer en amplias audiencias en la mayoría de los países de la región como un líder político hostil y disruptivo. (Guadalupe González *et. al.*, *Las Américas y el Mundo 2010-2011. Opinión pública y política exterior en Brasil, Colombia, Ecuador, México y Perú*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2011, pp. 7-143):

populares ajenos a las partidocracias tradicionales y con particularidades personales (carisma, capacidad mediática y articulación de discursos atractivos) que les permitieron transformarse en empresarios ideacionales de sus respectivos proyectos.

Debido a la naturaleza refundacional de los proyectos de los presidentes Evo Morales y Rafael Correa, la transformación profunda de las dinámicas políticas, económicas y sociales nacionales, se planteó también en el ámbito de la política exterior de acuerdo con su respectiva visión del mundo según sus orígenes, experiencias y formaciones personales: la de un líder indígena cocalero del altiplano boliviano y la de un académico de clase media consciente de la realidad social ecuatoriana. En ambos casos, la integración regional fue parte central de sus propuestas políticas como instrumento para consolidar sus proyectos internos. De manera similar a Chávez, se trataba de modelos híbridos nacionalistas e internacionalistas que, de acuerdo con Francisco Ullán, contenían una fuerte dimensión altermundista (visión alternativa del mundo): indigenismo, ambientalismo y Socialismo del Siglo XXI.¹⁴⁰

La dimensión altermundista de los proyectos refundacionales del Movimiento Al Socialismo (MAS) de Morales y de Alianza PAIS (Patria Altiva I Soberana) de Correa, quedó codificada en sus respectivas constituciones políticas y fue extrapolada al ámbito regional a través de la ALBA, donde se incluyeron estos temas inéditos en la agenda integracionista. Así, con el ingreso de Bolivia y Ecuador, la concepción de desarrollo humano basado en los supuestos del Buen Vivir y del Vivir Bien de los pueblos indígenas andinos se institucionalizaron en el Tratado Comercial de los Pueblos.

Si bien el proyecto insitucional de ALBA surge del contundente liderazgo regional y de la visión bolivariana de Hugo Chávez, los expresidentes Evo Morales y Rafael Correa también

¹⁴⁰ Francisco Ullán de la Rosa, *op. cit.*, p. 93.

desempeñaron un papel de liderazgo en la organización sobre la base de visiones que conciben indisolubles la refundación de sus proyectos políticos internos con la transformación de América Latina y del mundo. En consecuencia, el organismo reflejó en un inicio la influencia ideológica de las propuestas de ambos presidentes que, aunque terminaron bajo la sombra del bolivarianismo venezolano, lograron proyectarse de manera notable como el núcleo duro y seminal de ALBA. Cuando los gobiernos opositores al correísmo en Ecuador y al evismo en Bolivia decidieron abandonar la organización, su debilitamiento y erosión empezó a ser visible, aunque ha logrado sobrevivir gracias a la vigencia de los regímenes venezolano y cubano, al menos en el campo simbólico.

Bolivia: la institucionalización regional de la Suma Qamaña

En Bolivia, Evo Morales Ayma, líder sindical cocalero de origen aymara, ocupó la silla presidencial del Palacio Quemado en enero de 2006 tras una contundente victoria electoral en la que obtuvo el 53.72% de los votos, casi el doble de los obtenidos por el segundo lugar en las elecciones presidenciales. Su indiscutible apoyo popular fue, en palabras de Fernando Mayorga, ratificado por la victoria de su partido Movimiento Al Socialismo (MAS) en la elección para la Asamblea Constituyente de 2006, en donde obtuvo 53.7% de los votos (137 de 255 escaños), y de la cual se desprendió la nueva constitución del Estado Plurinacional de Bolivia de 2009.¹⁴¹ A partir de ese momento, el nuevo proyecto político trataría de atender y resolver la crisis de ingobernabilidad que llevó a la renuncia de dos presidentes a principios de los años 2000; las secuelas sociales de las reformas estructurales impulsadas por el FMI; los problemas de soberanía causados por la influencia de *la Drugs Enforcement Administration* (DEA)

¹⁴¹ Fernando Mayorga, “El gobierno de Evo Morales: entre nacionalismo e indigenismo”, *Nueva Sociedad*, 206 (2006), p. 5.

en asuntos internos del país; y la exclusión de los pueblos indígenas del sistema partidista de la llamada Democracia Pactada (similar al Punto Fijo venezolano), en donde los tres principales partidos políticos acordaron su predominio en el poder desde 1985.¹⁴²

El proyecto de refundación nacional boliviano lograba ser transmitido de manera exitosa, dentro y fuera del país, a través de la persona de Evo Morales. Como primer presidente indígena, se asumía como la encarnación y el misionero de la transformación profunda de Bolivia con la que, finalmente, los pueblos originarios que tanto habían sido explotados y relegados por la oligarquía y Estados Unidos serían soberanos y dueños de sus destinos. Según Claudia Benavente, desde el principio de su presidencia, Morales mediatizó toda su historia política a través de discursos masivos en actos públicos que reivindicaban a los pueblos indígenas en el imaginario político y denunciaban al modelo neoliberal, a las élites blancas y al imperialismo estadounidense. Lo hacía también con campañas propagandísticas en las que se construía a un Evo indígena, humilde y con el rostro de la Bolivia profunda, y a través de símbolos que hacían apología de la sobriedad y del compromiso real con la gente, como su rutina diaria a la que incorporaba los horarios y hábitos de los campesinos y una serie de rituales aymaras que permeaban en los actos oficiales.¹⁴³ Este fenómeno despertó lo que Stefan Silber llama “la fascinación internacional por Evo Morales y el MAS,” tanto en la discusión pública internacional como en la academia, particularmente en círculos socialdemócratas o altermundistas de Alemania y algunos países escandinavos.¹⁴⁴ Esto se debió al particular origen

¹⁴² *Ibid.*, p. 7

¹⁴³ Claudia Benavente, “Evo Morales, hijo del pueblo y primer presidente indígena”, en Omar Rincón, *op. cit.*, pp. 56-65.

¹⁴⁴ Stefan Silber hace un recuento analítico de algunas de las referencias internacionales más conocidas sobre Evo Morales y su proyecto, entre las que destacan: *Retrato íntimo de Evo Morales*, del argentino Martín Sivak; *The Rise of Evo Morales and the MAS*, del alemán Sven Harten; *La nueva Bolivia. Evo Morales y su Revolución Democrática*, del austriaco Robert Lessmann; *Unsolved Tensions. Bolivia Past and Present*, de un grupo de politólogos de la Universidad de Oxford; *¿La refundación de Bolivia? El gobierno*

del primer presidente indígena en el mundo y a la naturaleza de su proyecto, cuyos postulados se volvieron insumos para la noción posliberal y altermundista de la política latinoamericana del nuevo siglo, incluyendo la integración regional.

Estos elementos configurarían lo que se conoció como un “quiebre con el pasado”, propuesto por el mismo Morales para su proyecto nacional, y que tendría su fundamento ideológico en la doctrina del Vivir Bien (o *Suma Qamaña*, en aymara) de los pueblos originarios de Bolivia. Dicha noción se entiende como las relaciones de equilibrio de las personas con la sociedad y en armonía con la naturaleza, sin asimetrías de poder y más allá del ámbito material. Además, se hace hincapié en la diferenciación con el “bienestar”, al que se le ve como un concepto occidental que se limita al acceso y acumulación de bienes materiales.¹⁴⁵ Se trata de un enfoque comunitario y cosmológico de las relaciones sociales, políticas y económicas. Según Luis Fernando Trejos, esta concepción que se adoptó como el corazón del proyecto boliviano, se apoyó en tres postulados: indigenismo, anticapitalismo/antiimperialismo y ambientalismo, que a su vez sirvieron de base para la nueva política exterior como parte del proceso de refundación del Estado boliviano.¹⁴⁶ En esencia, se trata de una filosofía cuyo alcance logra trascender fronteras nacionales compatible con la agenda altermundista en favor de un cambio profundo en las estructuras sociales, políticas y económicas a nivel global.

De esta forma, las bases altermundistas de la visión que promovió Evo Morales para su proyecto político vinculan de manera indisoluble el desarrollo de los acontecimientos internos con los proyectos de política exterior. Los principales pilares de la diplomacia evista

de Morales, de los alemanes Tanja Ernst y Stefan Schmalz; entre otros. Stefan Silber, “Refundar Bolivia. La fascinación internacional por Evo Morales y el MAS”, *Iberoamericana*, 20 (2013), pp. 197-208.

¹⁴⁵ Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia, “Plan Nacional de Desarrollo. Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien”, La Paz, 2006, p. 8.

¹⁴⁶ Luis Fernando Trejos, “Ejes articuladores del discurso internacional del Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia, Evo Morales Ayma”, *Encrucijada Americana*, 5 (2012), p. 45.

fueron: 1) la valoración de la soberanía y la identidad nacional basada en la diversidad; 2) el fortalecimiento del rol del Estado en la explotación de los recursos naturales con un enfoque de respeto a la Madre Tierra; 3) la diversificación de las relaciones internacionales económicas y políticas a fin de disminuir la dependencia con Estados Unidos; y 4) la promoción de esquemas de integración alternativos a los modelos neoliberales.¹⁴⁷ Este último encuentra su expresión más importante en la ALBA, en cuya base institucional el gobierno de Morales trató de reproducir su propio proyecto interno a través de los principios del Vivir Bien.

Cabe destacar que los postulados de la doctrina del *Suma Qamaña* se convirtieron en los pilares de la política exterior y fueron codificados en la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, redactada en 2006 por la Asamblea Constituyente con mayoría del masismo y aplicada en 2009. En su preámbulo, es notable la introducción de elementos que reivindican a los pueblos originarios, reconocen su histórica explotación desde la Colonia y establecen como objetivo primordial el Vivir Bien, como lo ilustra el siguiente fragmento:

“El pueblo boliviano, de composición plural, desde la profundidad de la historia, inspirado en las luchas del pasado, en la sublevación indígena anticolonial, en la independencia, en las luchas populares de liberación, en las marchas indígenas sociales y sindicales, en las guerras del agua y de octubre, en las luchas por la tierra y territorio, y con la memoria de nuestros mártires, construimos un nuevo Estado. Un Estado basado en el respeto e igualdad entre todos, con principios de soberanía, dignidad, complementariedad, solidaridad, armonía y equidad en la distribución del producto social, donde predomine la búsqueda del Vivir Bien...”¹⁴⁸

Por su parte, el Artículo 8 sobre los principios, valores y fines del Estado en los que destacan las visiones de los pueblos originarios, reza de la siguiente manera:

“El Estado asume y promueve como principios ético-morales de la sociedad plural: Suma Qamaña (Vivir Bien), ama qhilla, ama llulla, ama suwa (no seas flojo, no seas mentiroso ni seas ladrón), ñandereko (vida armoniosa), teko kavi (vida buena), ivi maraci (tierra sin mal) y qhapaj ñan (camino o vida noble).”¹⁴⁹

¹⁴⁷ Natalia Ceppi, “La política exterior de Bolivia en tiempos de Evo Morales Ayma”, *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Fronterizos*, 1 (2014), p. 130.

¹⁴⁸ Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, Preámbulo.

¹⁴⁹ *Ibid.*, Título I, Capítulo 2º, Art. 8, Frac. I.

En lo que a relaciones internacionales y política exterior respecta, el artículo 255 de la Constitución consagra elementos novedosos fincados en los principios éticos-morales promovidos por el gobierno de Morales: el rechazo a toda forma de dictadura, colonialismo, neocolonialismo e imperialismo; la cooperación y solidaridad entre los Estados y los pueblos; la armonía con la naturaleza; la seguridad y soberanía alimentaria sustentable; y la protección y preferencias para la producción boliviana.¹⁵⁰ Por otro lado, a la integración se le otorga todo un capítulo del texto, en cuyo artículo 265 se establece lo siguiente:

“El Estado promoverá, sobre los principios de una relación justa, equitativa y con reconocimiento de las asimetrías, las relaciones de integración social, política, cultural y económica con los demás estados, naciones y pueblos del mundo y, en particular, promoverá la integración latinoamericana.”¹⁵¹

De este modo, el proyecto político, económico e ideológico del gobierno de Evo Morales, afianzado en el texto constitucional de Bolivia y en el funcionamiento de sus instituciones, fue extrapolado al plano regional por medio de una política exterior cargada de valores y objetivos diseñados para la consolidación simultánea del régimen en el plano nacional e internacional, a través de una integración latinoamericana alternativa como la que proponía la ALBA. Así, a propuesta del presidente boliviano, se le dotó al organismo de un Tratado Comercial de los Pueblos (TCP) en el que la armonía entre el hombre y la naturaleza, el respeto de los derechos de la Madre Tierra y la protección de los pueblos originarios, se consagraron como principios fundamentales.¹⁵² En ese sentido, la adhesión de Bolivia daría a la ALBA un cariz altermundista que tendría su antecedente en la famosa Cumbre de los Pueblos, conocida como la anticumbre en alusión a su simultaneidad con la Cumbre de las Américas en Mar del

¹⁵⁰ *Ibid.*, Título VIII, Capítulo 1º, Art. 255, Frac. II.

¹⁵¹ *Ibid.*, Título VIII, Capítulo 3º, Art. 256, Frac. I.

¹⁵² Tratado Comercial de los Pueblos (TCP), Principios Rectores.

Plata (2005), en donde Chávez y Morales se reunieron con cientos de organizaciones sociales, muchas de ellas indígenas.

Posteriormente, en octubre de 2005, 88 organizaciones campesinas e indígenas publicaron una declaración apoyando abiertamente al proyecto de ALBA y manifestando su compromiso para consolidarla. Y finalmente, en 2006, durante el encuentro Enlazando Alternativas 2 en Viena, Chávez y Morales se comprometieron a incluir a los Nuevos Movimientos Sociales Altermundistas y Organizaciones No Gubernamentales a los proyectos del ALBA.¹⁵³ No obstante, a pesar de la euforia inicial en la búsqueda de espacios para los movimientos sociales indigenistas y ambientalistas, la agenda del organismo terminó limitándose a las relaciones interestatales y, particularmente, a los proyectos de Venezuela.

Ecuador: la exportación de la Revolución Ciudadana

El caso de Rafael Correa en Ecuador resulta similar al de Venezuela y Bolivia por el contexto de su llegada, el carácter refundacional de su proyecto y la encarnación del liderazgo de la llamada Revolución Ciudadana en su persona como el principal empresario ideacional y rostro del movimiento. Su aparición en la escena pública inicia con su gestión como Ministro de Economía bajo el gobierno de Alfredo Palacio en 2005, puesto al que renunció un año después debido a las divergencias en política económica que tenía con el presidente. En 2006, en medio de una crisis de legitimidad de las élites políticas, los partidos tradicionales, la clase empresarial y del sistema político mismo, Correa llega como el candidato presidencial victorioso apoyado en una base electoral compuesta por diversos movimientos políticos y sociales, sectores de la clase media e intelectual, y un fuerte apoyo popular de los más pobres.¹⁵⁴

¹⁵³ Francisco Ullán de la Rosa, *op. cit.*, p. 110.

¹⁵⁴ Santiago Basabe-Serrano, "Rafael Correa: el antes y el después de la política ecuatoriana", *Iberoamericana*, 50 (2013), pp. 168-172.

Desde su llegada y la de su partido Alianza PAIS (Patria Altiva I Soberana), Correa enarboló un discurso anti-política y anti-neoliberal de ruptura con el pasado que logró transmitir con éxito debido a su carisma personal, su hiperactividad presidencial y a su cercanía con los sectores populares y las clases medias. De acuerdo con Jeanneth Valdivieso, el nuevo presidente adoptó una estrategia mediática personalista en la que hacía gala de una presencia escénica imponente y de su gran habilidad discursiva que se hizo patente desde su campaña.¹⁵⁵ Durante su gobierno, Correa fue el único presidente en viajar cada 15 días a diversas localidades del país con su Gabinete Itinerante para informar al pueblo sobre las gestiones y avances del gobierno y denunciar a las “élites criollas de siempre que habían devastado al Ecuador,” en su plataforma mediática *Enlace Ciudadano*, de manera similar al *Aló Presidente* de Chávez.

Sin embargo, a diferencia de Chávez, Correa informaba sobre las actividades y avances de su gobierno en un lenguaje altamente técnico, especializado y pedagógico, respaldado con gráficas y cifras, que lograba que la población lo percibiera como un hombre joven, preparado, inteligente y transparente que había estudiado economía en Estados Unidos y Bélgica para usar sus conocimientos en beneficio de su pueblo. Estas características discursivas llevaron a Carlos de la Torre a asignar el término de “populismo tecnócrata” a la forma de gobernar de Correa, quien se convirtió en el principal rostro de su proyecto y en quien residió todo el liderazgo.¹⁵⁶

Correa utilizaba en su retórica conceptos y referencias históricas a modo de ideas programáticas de su proyecto que reflejaban su visión ideológica y política. En su discurso de asunción frente a cientos de comunidades indígenas de todo el Ecuador que le transfirieron el bastón de mando, en un ritual de los pueblos andinos ancestrales y con la presencia de Hugo

¹⁵⁵ Jeanneth Valdivieso, “Rafael Correa: la confrontación que da éxito”, en Omar Rincón, *op. cit.*, pp. 76-82.

¹⁵⁶ Carlos de la Torre, *op. cit.*, pp. 38-40.

Chávez y Evo Morales (únicos invitados a la celebración), resumía su victoria electoral con las siguientes palabras:

“Qué feliz me siento, hermanos presidentes, compañeras y compañeros presentes. La historia cambió. No estamos hablando de reformitas, no estamos hablando de hacer menos mal lo mismo que se ha estado haciendo [...] La patria vuelve, vuelve para todos, vuelve para los indígenas, vuelve para los migrantes, vuelve para los pobres, vuelve para los excluidos. Hoy, los íconos de América Latina vuelven a ser los que siempre debieron ser. El más grande americano de la historia: Don Simón Bolívar. Ese Eloy Alfaro. Ese comandante Ernesto Che Guevara, ejemplo máximo de sacrificio, de entrega a los demás. Hoy vuelven los íconos que siempre debimos tener. Y como un milagro, se han derrumbado los gobiernos serviles, las democracias de plastilina, el modelo neoliberal. Y ha empezado a surgir esa América Latina altiva, digna, soberana, justa, socialista del siglo XXI. Porque lo que vivimos no es una época de cambios, es un cambio de época. [...] ¡Hagamos una verdadera revolución, democrática, constitucional, pero revolución!”¹⁵⁷

Tres elementos pueden desprenderse de este fragmento que fueron parte del discurso permanente y cotidiano de Correa durante su presidencia y que aluden, como en los casos anteriores, a una relación indisoluble entre el proyecto nacional y el regional. Primero, el matiz refundacional y revolucionario de su mensaje, encarnado en la convocatoria a una Asamblea Constituyente y la promulgación de una nueva constitución, la de Montecristi del 2008, en la que se plasmaría la visión revolucionaria, antineoliberal y latinoamericanista de la Revolución Ciudadana. Segundo, la carga simbólica del acto por sí mismo, al tratarse del primer presidente de Ecuador en ser investido por los pueblos originarios andinos, habla de la existencia de un proyecto indigenista y de la centralidad de la cosmovisión andina del Buen Vivir. Y tercero, lo crucial de la noción latinoamericanista, integracionista y bolivariana de su proyecto de nación, aludiendo a una simultaneidad entre el proyecto de refundación nacional y su política exterior.

La doctrina del Buen Vivir se basa en los mismos supuestos del Vivir Bien de Bolivia, pero traducida del quechua *Sumaq Kawsay*. Ésta fue central en el gobierno de Correa y se consagró en el emblemático lema de la Revolución Ciudadana codificado en la Constitución

¹⁵⁷ Rafael Correa, “Discurso de entrega de bastón de mando en Zumbahua, Ecuador”, <https://www.youtube.com/watch?v=NyKbGk9WRFI>, consultado el 4 de marzo de 2020.

de 2008: “Ecuador ama la vida.” En dicho documento, se reconocen las raíces milenarias de los distintos pueblos originarios del país; por primera vez en la historia del Ecuador se conceden derechos constitucionales de protección a la naturaleza, —la *Pacha Mama*—; se reivindica la lucha contra la dominación y el colonialismo; se propone la construcción de “una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el Buen Vivir, el *Sumaq Kawsay*”; y se adquiere un compromiso con la integración latinoamericana como vehículo para llevar la paz y la solidaridad a los pueblos de la Tierra.¹⁵⁸

A reserva de que a nivel interno los proyectos indigenista y ambientalista del Buen Vivir enfrentaron ciertas limitaciones debido a fricciones políticas entre Correa y movimientos indígenas (como el partido Pachakutik) y grupos ambientalistas por políticas extractivistas de recursos petroleros,¹⁵⁹ la proyección de la nueva visión ecuatoriana se reflejaría en la política exterior y, particularmente, en la regional. Beatriz Zepeda y María Gabriela Egas identifican siete principios de la agenda de política exterior de Correa: 1) la defensa de la soberanía; 2) la integración regional latinoamericana; 3) el multilateralismo activo; 4) la diversificación de mercados internacionales y la cooperación Sur-Sur; 5) la protección del medio ambiente; 6) la protección de los derechos de los migrantes ecuatorianos en el exterior; y 7) la libre movilidad de las personas y la ciudadanía universal.¹⁶⁰ Esto supuso un giro de la agenda en la que, desde 1942 hasta finales de los noventa, dominaba el conflicto territorial con Perú. Con la firma del diferendo territorial en 1998, la diplomacia ecuatoriana, excesivamente especializada en derecho territorial, se quedó sin proyecto y el país se encasilló en una relación de dependencia

¹⁵⁸ Constitución de la República del Ecuador, Preámbulo.

¹⁵⁹ Franklin Ramírez y Analía Minteguiaga, “El nuevo tiempo del Estado. La política posneoliberal del correísmo”, *Debates*, 22 (2007), pp. 87-101.

¹⁶⁰ Beatriz Zepeda y María Gabriela Egas, “La política exterior de la Revolución Ciudadana: opinión y actitudes públicas”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, 93 (2011), p. 99.

con Estados Unidos y de conflicto con Colombia, derivado del Plan Colombia en el año 2003 que regionalizó el problema de la guerrilla con las FARC, perjudicando así a Ecuador.¹⁶¹

Cabe destacar que la integración regional sería el principal vehículo para ejecutar los demás ejes de la política exterior: la soberanía frente a Estados Unidos, la resolución del conflicto con Colombia, el multilateralismo y la diversificación. Ésta se formuló desde el Plan de Gobierno del Movimiento PAIS 2007-2011, propuesto por Correa como parte del quinto eje programático para la “transformación radical del Ecuador” y se ratificó en el Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013.¹⁶² Se trataba de un pilar fundamental del proyecto nacional de la Revolución Ciudadana y se materializó, en primer lugar, en el acercamiento de Correa con Hugo Chávez y Evo Morales desde su campaña y durante todo su gobierno, proyectando así un mensaje de afinidad ideológica y simpatía personal. Desde la asunción del gobierno correísta, Ecuador ingresó a la ALBA de inmediato e intentó poner en práctica lo que, un año después, se consagraría en la Constitución de 2008: la integración latinoamericana como un objetivo estratégico del Estado ecuatoriano. Aquel documento estableció que Ecuador promovería la integración económica, monetaria, equitativa, solidaria y complementaria; el respeto a la biodiversidad latinoamericana; la protección de la diversidad cultural y de los pueblos ancestrales; la libre movilidad de migrantes y la universalidad de los derechos humanos; y el carácter supranacional de los organismos regionales.¹⁶³

De esta forma, los principales planteamientos del Buen Vivir que conformaban el corazón ideológico, político y económico de la Revolución Ciudadana, se reflejaron en el Tratado Comercial de los Pueblos de ALBA, contribuyendo al carácter altermundista del

¹⁶¹ Beatriz Zepeda, “La política exterior de Ecuador durante el gobierno de Rafael Correa: un balance” en Hans Mathieu y Catalina Niño (eds.), *Anuario de Seguridad Regional en América Latina y el Caribe 2011*, Friedrich Ebert Stiftung, Bogotá, 2011, p. 115.

¹⁶² María Gabriela Egas y Beatriz Zepeda, *op. cit.*, p. 116.

¹⁶³ Constitución de la República del Ecuador, Título VIII, Capítulo 3º, art. 423.

mecanismo que empezaba a tomar forma desde la llegada de Evo Morales y la introducción de su proyecto del Vivir Bien. Adicionalmente, la Constitución ecuatoriana y algunas declaraciones del propio Correa revelan que la visión ecuatoriana propugnaba por una autoridad supranacional y una unión monetaria para los organismos regionales, incluyendo la ALBA. La propuesta del SUCRE (Sistema Único de Compensación Regional), por ejemplo, aludía a la antigua moneda del Ecuador antes de su dolarización y reflejaba la idea de moneda única latinoamericana de Correa.¹⁶⁴¹⁶⁵ Una vez más, hay evidencia de una simbiosis entre el proyecto de refundación nacional de la Revolución Ciudadana y el proyecto de integración regional de la ALBA, ambos derivados de la visión del Buen Vivir y del bolivarianismo, y propugnados por el carismático líder ecuatoriano. No obstante, de manera similar al caso de la Bolivia de Evo Morales, el Ecuador de Correa tampoco logró traducir su visión del proyecto nacional a políticas o entramados institucionales concretos para la ALBA debido a las divergencias con el proyecto de Chávez y la imposición de su visión.

ENTRE LA ILUSIÓN DE HOMOGENEIDAD Y LA HEGEMONÍA BOLIVARIANA

La sección anterior dio cuenta de cómo el nacimiento y consolidación simbólica e institucional de la ALBA fueron parte central de los procesos de refundación nacional dirigidos por Chávez en Venezuela, Evo Morales en Bolivia y Rafael Correa en Ecuador. Esto como resultado de la naturaleza de sus proyectos ideológicos en favor de un cambio en el orden internacional y regional como condición necesaria para la transformación radical de sus países. El bolivarianismo, al igual que el Socialismo del Siglo XXI y las nociones altermundistas del Buen Vivir y el Vivir Bien establecían este vínculo. Por otro lado, se expuso también que la intención

¹⁶⁴ Rafael Correa, “Discurso de inauguración de la XII Cumbre del ALBA”, <https://www.youtube.com/watch?v=W67MqQUuPTA>, consultado el 15 de marzo de 2020.

¹⁶⁵ Francisco Ullán de la Rosa, *op. cit.*, p. 117.

de hacer de la ALBA un vehículo para la consecución de sus objetivos nacionales, fue posible gracias al fuerte carisma popular e hiperpresidencialismo de líderes que articulaban las visiones del cambio y las propagaban a través de plataformas mediáticas y estilos discursivos exitosos.

A pesar de la similitud de los tres países en términos del contexto político, de las estrategias de liderazgo, de la orientación de sus proyectos nacionales, de su compromiso con la integración regional y de la convergencia ideológica y simpatía personal entre sus líderes, el resultado final de la ALBA estuvo dominado por el proyecto de integración venezolano y la visión de Hugo Chávez. La idea fundacional y el nombre del organismo fueron formulados por el presidente venezolano al igual que el rumbo que tomaron los principales proyectos concretos y las relaciones entre sus miembros. Al respecto, Venezuela se convirtió en el socio mayoritario de todas las iniciativas y asumió el papel de principal proveedor de bienes y servicios regionales, asociados a los tres ejes principales de la Revolución Bolivariana: petróleo, misiones sociales y telecomunicaciones.

Las causas de ello aluden a lo que, desde el principio, se plantea en esta tesis: la fragmentación regional en términos de modelos ideológicos, políticos y económicos. En este caso, a pesar de una mayor convergencia ideológica y relación personal entre los presidentes, hubo divergencias entre sus miembros con respecto al funcionamiento institucional de la ALBA, así como en algunas posiciones sobre varios temas como la relación con Estados Unidos, el nivel de prioridad de algunos proyectos y la relación con otros miembros de la región. Adicionalmente, ante la falta de compromiso claro y sostenible de los miembros de ALBA en la consecución de algunos proyectos, generalmente empujados por Venezuela, Chávez se asumió como una especie de presidente regional y le inyectó un cariz hegemónico a su liderazgo en el organismo.

Por lo anterior, planteo dos factores que propiciaron la fragmentación dentro de ALBA: por un lado, la intención de Chávez por empujar un proyecto único basado en su visión bolivariana y socialista del siglo XXI, invitando a países afines y cuyos líderes reflejaban la influencia venezolana en algunas de sus posturas. Por otro, la naturaleza polarizante del proyecto de Chávez, que dividía al mundo y a la región en “bolivarianos buenos” e “imperialistas malos,” lo que exigía compromisos a los otros miembros que, en ocasiones, no estaban dispuestos a asumir por intereses económicos o políticos. Para ilustrarlo, expondré, en primer lugar, las divergencias en torno al proyecto entre Venezuela, Bolivia y Ecuador, principales protagonistas de la creación de ALBA. Y segundo, las relaciones entre Venezuela y el Caribe, cuyos países mostraron ambigüedad en su compromiso con el proyecto regional. En ambos casos, el factor polarizante de Chávez permeó en la relaciones con Estados Unidos y con el resto de la región.

La fragmentación del núcleo

Sobre el papel de Bolivia y Ecuador en ALBA, a pesar de los discursos que aludían a una sintonía absoluta en torno al papel del organismo como vehículo de reivindicación de los países latinoamericanos y de la lucha contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión, ninguno de los dos países lograron posicionar a la ALBA como un instrumento real, central y estratégico en términos institucionales, comerciales y económicos para sus proyectos nacionales, como sí lo fue para Venezuela. En el ámbito institucional, tanto en la visión de Correa como en la constitución ecuatoriana de 2008, se planteaba para todas las organizaciones de integración regional, incluyendo la ALBA, una autoridad supranacional con potestades ejecutivas y autónomas que garantizara el funcionamiento permanente de la institución. Desde su arribo al poder, Correa propuso una Secretaría Ejecutiva permanente que diera seguimiento a todos los

proyectos de la ALBA. Sin embargo, no fue hasta 2009 que se introdujo la figura y su papel fue más bien simbólico, pues las dinámicas fueron dirigidas por el propio Chávez, incluyendo las convocatorias a cumbres extraordinarias; actuaba pues, en palabras de Rut Diamint, como un presidente autoasignado de ALBA.¹⁶⁶¹⁶⁷ Lo mismo sucedió con la propuesta del empoderamiento de los grupos indígenas de Morales, que fue mermando con el tiempo debido al rumbo que tomó la presidencia de Chávez al concentrar el poder en manos del gobierno y al dar señales de tendencias autoritarias en detrimento de la participación social en Venezuela. En consecuencia, dentro de la ALBA el eje social quedó ensombrecido por el dominio de los proyectos petroleros promovidos por el gobierno venezolano.¹⁶⁸

En términos de la relación de los miembros de ALBA con el exterior, cuando en 2006 Venezuela decidió salirse de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) por considerarla un organismo neoliberal al servicio de los intereses de Estados Unidos, ni Bolivia ni Ecuador siguieron el ejemplo y, al contrario, consideraron que no fue una decisión oportuna.¹⁶⁹ Beatriz Zepeda señala que, aunque el gobierno de Correa logró proyectarse con éxito como uno de los países del bloque bolivariano, la pertenencia a ALBA “le ha restado al Ecuador espacios en las relaciones bilaterales, particularmente frente a aquellos gobiernos que ven con reservas el liderazgo regional del presidente Hugo Chávez.”¹⁷⁰ Por ello, ante la apabullante influencia de Venezuela en la ALBA, Correa optó por favorecer a la UNASUR en donde, en palabras de la autora, la participación de Ecuador tuvo un impacto más tangible en términos institucionales

¹⁶⁶ Declaración de la VIII Cumbre del ALBA, “Estructura y Funcionamiento del ALBA-TCP”, La Habana, Cuba, 2019.

¹⁶⁷ Rut Diamint, “Regionalismo y posicionamiento suramericano: UNAUSUR y ALBA”, *Revista CIDOB d' Afers Internacionals*, 101 (2013), p. 67.

¹⁶⁸ Andrés Serbín, “Convidados de piedra? Ciudadanía e integración regional”, en Laneydi Marínez, *op. cit.*, pp. 109-140.

¹⁶⁹ Sebastien Adins, *op. cit.*, p. 29.

¹⁷⁰ Beatriz Zepeda, *op. cit.*, p. 117.

(como su logro de establecer una sede permanente) y una mayor eficacia en términos de conciliación política y diversificación de relaciones en la región.¹⁷¹

Lo anterior reside en las diferencias de estilo de liderazgo en política exterior de Correa y Chávez. De acuerdo con el análisis comparado de Andrés Díaz, mientras ambos mandatarios adoptaron un discurso confrontativo y una estrategia multilateral, Chávez estableció una relación con Estados Unidos antagónica, desplegó mayor hiperactividad en organismos internacionales e intensidad en su política exterior y se cionó a un populismo tradicional. A Correa por su parte, Díaz le atribuye un antagonismo moderado con Estados Unidos, una participación moderada en organismos internacionales, una baja intensidad en su política exterior y un tipo de populismo tecnócrata. Parte de la explicación obedece a que Ecuador tenía menos recursos económicos que Venezuela para disponer en proyectos de cooperación y a que las acciones de política exterior de Correa se veían en el plano internacional y regional como una copia o con fuerte influencia de Chávez.¹⁷²

En términos reales, las acciones de Ecuador y Bolivia en la ALBA, así como los beneficios derivados de la integración regional bolivariana, fueron opacados por la influencia hegemónica de Chávez. No hay registro que muestre un seguimiento de apoyo por parte de Ecuador y Bolivia a iniciativas tan ambiciosas como el Ejército de la ALBA o, como la llamó Chávez, una OTAN Sudamericana (OTAS). Además, a pesar de los esfuerzos por construir una arquitectura regional financiera con el Banco de la ALBA y la unión monetaria, la petrolización y el desarrollo de relaciones internacionales clientelares de casi todos los proyectos, estimulados por Chávez, rezagó ambas iniciativas.

¹⁷¹ Ver apartado 3.2.2 del capítulo 3 sobre el papel del gobierno de Rafael Correa en la UNASUR, p. x.

¹⁷² José Andrés Díaz González, “Populismo y política exterior: los casos de los gobiernos de Hugo Chávez (Venezuela) y Rafael Correa (Ecuador), *Papel Político*, 1 (2019), pp. 12-13.

Finalmente, en términos numéricos, las exportaciones de Ecuador a los miembros de ALBA sólo ascendió a un 5.3% en 2010, 9% de las cuales era exportaciones no petroleras; las importaciones, por otro lado, representaron sólo el 0.13% del total.¹⁷³ En lo que a Bolivia concierne, a pesar de que a los primeros años de gobierno de Morales se le atribuye un “seguidismo de la política exterior venezolana”, y de que se desarrolló una sólida relación política y personal entre Evo y Chávez,¹⁷⁴ los principales socios comerciales de aquel país continuaron siendo Brasil, Argentina, Estados Unidos y Chile, mientras que con los miembros de ALBA no se pudo revertir el escaso dinamismo comercial, más allá de los vínculos de cooperación solidaria, actualmente congelados.

El Caribe pragmático

El caso caribeño es un tanto menos ambiguo y su participación en la ALBA se ha asociado más a factores económicos, políticos y comerciales, que ideológicos. Así lo ilustra el hecho de que, de los 16 miembros de la Comunidad del Caribe (Caricom), 10 son miembros de Petrocaribe y sólo 5 pertenecen a ALBA.¹⁷⁵ Sin embargo, para Chávez la inclusión del Caribe al proyecto de integración bolivariano significó la potenciación de la tradicional vocación caribeña de la política exterior venezolana por la identificación cultural de las raíces afrodescendientes, por un lado, y para construir un bloque político en contra de la hegemonía estadounidense favorable a los posicionamientos de Venezuela en foros multilaterales; no obstante, los resultados no fueron los esperados.

¹⁷³ Beatriz Zepeda, *op. cit.*, p. 118.

¹⁷⁴ Carlos Mesa Gisbert, “Bolivia y Brasil: los meandros del camino”, *Plataforma Democrática*, Documento de trabajo no. 13, 2011, p. 12.

¹⁷⁵ Información obtenida de la página oficial de CARICOM y de Petrocaribe.

Sobre el primer punto, a pesar de que algunos líderes caribeños abrazaron la iniciativa de Chávez a través de discursos con contenidos ideológicos anti imperialistas y bolivarianos, lo cierto es que, en la realidad, existieron limitaciones. Serbín rastrea tres elementos que han generado distanciamiento entre el Caribe y América Latina: 1) una histórica percepción negativa de las élites políticas caribeñas sobre América Latina en torno a la “leyenda negra”, la cual alude al acaparamiento del poder por parte de las élites latinoamericanas a costa de las poblaciones indígena y afroamericana; 2) las diferencias en los procesos de descolonización, vía lucha armada en América Latina en contraste con vías constitucionales en el Caribe Anglóparlante; y 3) la percepción caribeña sobre inestabilidad política en América Latina, ilustrada con golpes de Estado y regímenes militares.¹⁷⁶ Estos elementos junto con el diferendo territorial entre Venezuela y Guyana, no permitieron que todos los miembros del Caricom, salvo Antigua y Barbuda, Dominica, Granada, San Cristóbal y Nieves y San Vicente y las Granadinas, formaran parte del Tratado Comercial de los Pueblos de ALBA, ni se adhirieran a las declaraciones o posicionamientos impulsados por Venezuela.

Respecto a la intención de formar un bloque político y comercial contrahegemónico, si bien es cierto que la iniciativa de Petrocaribe fue exitosa en un contexto favorable de los precios del petróleo y de relativa autonomía de Venezuela con la consolidación de la Revolución Bolivariana, la considerable dependencia de la mayoría de los países caribeños de Estados Unidos y Europa impidió mayor compromiso con la hazaña bolivariana.¹⁷⁷ Por otro lado, según Antonio Romero, las relaciones entre Caricom y Venezuela en el marco de

¹⁷⁶ Andrés Serbín, *op. cit.*, pp. 90-92.

¹⁷⁷ Estados Unidos sigue siendo el primer socio comercial de CARICOM, país con el que registra 48.34% en exportaciones y 37.21% en importaciones. La Unión Europea, por su parte, se posiciona como el segundo socio comercial del bloque, representando el 13% de la totalidad de de sus exportaciones y 11% de sus importaciones. SELA y CARICOM, *Evaluación de las Relaciones Económicas y de Cooperación entre Centroamérica, el Caribe y México*, Georgetown, 2016, pp. 75-76.

Petrocaribe, han disminuido por la acumulación de deudas de las economías beneficiarias y los problemas financieros que atraviesa PDVSA, principal proveedor del petróleo de la iniciativa.¹⁷⁸ Esto no permitió estimular la ya escasa complementariedad comercial entre el Caribe y los demás miembros de América Latina, cuyas exportaciones representan sólo el 13.3% de las totales, ni la diversificación en términos de productos de exportación que se limitan a minería, azúcar y frutos tropicales.¹⁷⁹

Por otra parte, se observa un patrón muy común de varios países de la región frente a un amplio abanico de opciones de organismos regionales: la adhesión flexible y selectiva de la membresía. Los países caribeños no sólo pertenecen a Caricom, plataforma que ha firmado tratados de libre comercio con Estados Unidos y Europa, también a la OEA (donde no siempre votan en el mismo sentido que Venezuela), CELAC, ALADI, y UNASUR, lo que les ha permitido evitar compromisos incondicionales con Venezuela, sobre todo en el actual contexto de crisis de Petrocaribe y de la ALBA.¹⁸⁰

En conclusión, la misma voluntad política de Chávez por impulsar un proyecto homogéneo en un contexto de convergencia ideológica con países vecinos, de bonanza petrolera y con fuerte impacto mediático, debilitó los objetivos y las dinámicas de la ALBA en tanto que el resto de sus miembros no tuvo espacio suficiente para empujar sus propias visiones, proyectos e intereses. Ello abonó para que se asociara, de manera natural, al organismo con la persona de Chávez y su proyecto nacional. Con la muerte de éste, y aunado a la deriva autoritaria del régimen de Nicolás Maduro que mermó la legitimidad de la

¹⁷⁸ Antonio Romero, “Los desafíos de la reconfiguración regional: una perspectiva caribeña”, en Andrés Serbín (coord.), *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe (edición especial)*, CRIES, Buenos Aires, 2016, pp. 69-70.

¹⁷⁹ Jaqueline Laguardia Martínez, “Las relaciones comerciales de la Caricom. Balance y reestructuración”, *Cuaderno del Pensamiento Crítico Latinoamericano*, 29 (2015), pp. 1-3.

¹⁸⁰ Jessica Byron, “Una perspectiva caribeña sobre el regionalismo”, en Maribel Aponte y Gloria Amezquita, *op. cit.*, p. 159.

Revolución Bolivariana desatando una profunda crisis en Venezuela, la continuidad del organismo pende de un hilo. Así lo confirman Gratius y Puente, quienes advierten que el futuro de la ALBA depende del mantenimiento del régimen bolivariano en el poder, ya que desde 2013, la oposición venezolana ha estado anunciando que ante un eventual relevo presidencial, no mantendrá la iniciativa ni continuará con la cooperación político-económica con La Habana o con algún otro país “bolivariano.”¹⁸¹ El capítulo siguiente dará cuenta de cómo el proyecto integracionista de Hugo Chávez fue empujado dentro de la Unión Sudamericana de Naciones, donde dichos esfuerzos fueron matizados por la promoción de otras propuestas integracionistas, como la de Brasil y por el mayor margen de acción de los proyectos andinos.

¹⁸¹ Susanne Gratius y José Manuel Puente, “¿Fin del proyecto alternativo ALBA? Una perspectiva política y económica,” *Revista de Estudios Políticos*, 180 (2018), pp. 229-252.

TABLA 3. PROYECTOS Y VISIONES PARA LA CREACIÓN Y CONSOLIDACIÓN DE LA ALBA

Estado miembro	Tipo de institución	Actores	Valores, ideas y discurso	Agenda, objetivos e instrumentos	Aportes al diseño y/o consolidación institucional
Bolivia	Supranacional	<p>-Evo Morales, presidente de 2006 a 2019</p> <p>-David Choquehuanca, canciller de 2006 a 2017</p>	<p>-Latinoamericanismo, antiimperialismo y antineoliberalismo</p> <p>-Nacionalismo, autonomía y confrontación moderada con EEUU</p> <p>-Altermundismo emanado del Vivir Bien (<i>Suma Qamaña</i>): indigenismo, ambientalismo y movimientos sociales</p> <p>-Primacía de la política y temáticas sociales sobre la economía en la agenda regional</p>	<p>-Plataforma para regionalizar nociones altermundistas del <i>Suma Qamaña</i> (indigenismo, ambientalismo y movimientos sociales)</p> <p>-Consolidación de relación política, económica, comercial y energética con Venezuela y lazos ideológicos y de solidaridad con los demás miembros</p> <p>-Formación de bloque contrahegemónico vs EEUU y defensivo ante conflictos regionales</p> <p>-Hiperpresidencialismo, diplomacia presidencial y proyección mediática</p>	<p>-Elaboración de la propuesta del Tratado Comercial de los Pueblos (TCP)</p> <p>-Codificación de nociones altermundistas del <i>Suma Qamaña</i> (indigenismo y ambientalismo) en el Tratado Comercial de los Pueblos (TCP)</p> <p>-Introducción de iniciativas relacionadas con la inclusión de movimientos sociales e indigenistas a las dinámicas institucionales.</p>
Cuba	Intergubernamental	<p>-Fidel Castro, presidente de 1976 a 2008</p> <p>-Raúl Castro, presidente de 2008 a 2018</p>	<p>-Socialismo castrista, latinoamericanismo, antiimperialismo y antineoliberalismo</p> <p>-Nacionalismo, autonomía y confrontación radical con EEUU</p> <p>-Relaciones internacionales de solidaridad</p>	<p>-Continuación de estrategia de involucramiento en plataformas multilaterales alternativas a las hegemónicas (OEA)</p> <p>-Búsqueda y diversificación de alianzas con gobiernos ideológicamente afines ante aislamiento y hostilidades de EEUU</p> <p>-Institucionalización y consolidación de relación política, económica, comercial y energética con Venezuela</p> <p>-Diplomacia presidencial y diplomacia de solidaridad en términos de recursos humanos (salud, medicina)</p>	<p>-Despliegue de recursos humanos destinados a las misiones sociales del organismo</p> <p>-Aportes ideológicos: 1) Directos: a través de la condena directa a la hegemonía estadounidense, imperialismo y capitalismo 2) Indirectos: a través de influencia en el pensamiento de Hugo Chávez</p>

Ecuador	Supranacional	<p>-Rafael Correa, presidente de 2007 a 2017</p> <p>-Ricardo Patiño, canciller de 2010 a 2017</p>	<p>-Latinoamericanismo y Socialismo del Siglo XXI (antiimperialismo y antineoliberalismo y confrontación moderada con EEUU)</p> <p>-Nacionalismo y autonomía</p> <p>-Nociones altermundistas emanadas del Buen Vivir (<i>Sumak Kawsay</i>) de la Revolución Ciudadana (ambientalismo e indigenismo)</p> <p>-Noción “tecnopopulista” de la administración pública</p>	<p>-Plataforma para regionalizar nociones altermundistas del <i>Sumak Kawsay</i> (indigenismo, ambientalismo y ciudadanía universal)</p> <p>-Consolidación de la relación política, económica, comercial y energética con Venezuela y lazos ideológicos y de solidaridad con los demás miembros</p> <p>-Formación de bloque contrahegemónico vs EEUU y defensivo ante conflictos regionales</p> <p>-Consolidación de instituciones regionales eficientes y permanentes</p> <p>-Hiperpresidencialismo, diplomacia presidencial y proyección mediática televisada</p>	<p>-Introducción de elementos altermundistas del <i>Sumak Kawsay</i> al Tratado Comercial de los Pueblos (TCP) como ambientalismo, indigenismo y ciudadanía universal</p> <p>-Esfuerzos por establecer instituciones permanentes políticas (Secretaría General) y económicas (moneda SUCRE)</p>
Venezuela	Intergubernamental	<p>-Hugo Chávez, presidente de 1999 a 2013</p> <p>-Nicolás Maduro, canciller de 2006 a 2013</p>	<p>-Latinoamericanismo, bolivarianismo y Socialismo del Siglo XXI (antiimperialismo, antineoliberalismo y confrontación radical con EEUU)</p> <p>-Nacionalismo y autonomía</p> <p>-Primacía de la política y temáticas sociales sobre la economía en la agenda regional</p> <p>-Relaciones internacionales de solidaridad</p>	<p>-Plataforma para consolidar y regionalizar el proyecto bolivariano y el Socialismo del Siglo XXI</p> <p>-Búsqueda del liderazgo regional alternativo y contrahegemónico vs EEUU</p> <p>-Creación de una red de solidaridad, afinidad ideológica y relaciones comerciales y energéticas con base en la petrodipomacia y misiones sociales</p> <p>-Legitimación del proyecto interno a nivel regional y proyección extrarregional con países con afinidad ideológica (Irán, Rusia, China)</p> <p>-Hiperpresidencialismo, diplomacia presidencial y proyección mediática televisada a través de Aló Presidente y Telesur</p>	<p>-Nacimiento de la idea de un organismo regional alternativo y contrahegemónico</p> <p>-Formulación del fundamento ideológico de ALBA (bolivarianismo y Socialismo del Siglo XXI) y de su nombre</p> <p>-Regionalización, consolidación e institucionalización de los ejes social (misiones), energético (Petrocaribe) y mediático (Telesur)</p>

CAPÍTULO III

UNASUR ¿INTEGRANDO LA DIVERSIDAD?

“Yo sueño con alcanzar una estructura con una moneda única en América del Sur, y tener un Parlamento de América del Sur, y unas instituciones políticas propias de América del Sur, y una asociación sindical de América del Sur. Le estamos dando un giro a la gobernanza en América Latina y, por primera vez, los pobres están siendo tratados como seres humanos en la región.”
LUIZ INÁCIO “TULA” DA SILVA

En abril de 2018, un documento que notificaba el retiro temporal de seis países miembros de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) fue entregado a la Presidencia Pro Témpore del organismo, ostentada entonces por el gobierno boliviano de Evo Morales. Los representantes de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Perú y Paraguay manifestaban en aquella carta su desazón ante la falta de consenso para nombrar a un nuevo Secretario General por más de un año y por el inadecuado funcionamiento de la organización. Además, advertían “una alarmante situación de indisciplina en el interior de la UNASUR” así como la existencia de “denuncias graves y demandas entre el personal directivo desde febrero de 2017.”¹⁸²

Un año después, el 4 de julio de 2019, el expresidente ecuatoriano Lenín Moreno anunció la confiscación del flamante edificio sede de UNASUR localizado en el complejo Ciudad Mitad

¹⁸² CNN, “¿El principio del fin de UNASUR? 6 países suspenden su participación”, <https://cnnespanol.cnn.com/2018/04/21/el-principio-del-fin-de-unasur-6-paises-suspenden-su-participacion/>, consultado el 2 de octubre de 2019.

del Mundo en las afueras de Quito, y su designación para la Universidad de Nacionalidades y Pueblos Indígenas. En su discurso, el presidente argumentaba que tenían que iniciar de inmediato los trámites para la devolución del edificio al gobierno ecuatoriano debido a que “no está cumpliendo ninguna tarea y porque se ha retirado la mitad de sus integrantes.”¹⁸³ Adicionalmente, a principios de 2019, en una suerte de efecto dominó, los países signatarios de aquella notificación de suspensión temporal formalizaban, uno a uno y de manera definitiva, su salida de la UNASUR, denunciando el Tratado Constitutivo ante sus respectivos congresos.

Llama la atención que en las declaraciones presidenciales de los países desertores es clara la intención política por denunciar y dismantelar a la UNASUR como un mecanismo excesivamente ideologizado y cargado de valores populistas, socialistas y bolivarianos que los gobiernos promotores le otorgaron durante su creación y consolidación institucional, tal y como ocurrió con ALBA. Aunado a ello, cuatro hechos contundentes materializaron esta intención de los nuevos gobiernos de derecha y centro-derecha: 1) la salida de Brasil dos días después de haber recibido la Presidencia Pro Témpore por parte de Bolivia, poniendo en evidencia una clara motivación por dejar acéfala a la organización;¹⁸⁴ 2) el controversial retiro de la estatua de Néstor Kirchner de la explanada central de la sede, cuyo valor simbólico se divide entre quienes le asocian a “un gigante de la integración sudamericana” y los que le consideran una figura que representa la ideologización de la integración y la encarnación de la corrupción kirchnerista;¹⁸⁵ 3) la falta de consenso para nombrar a un nuevo Secretario General

¹⁸³ CNN, “¿Por qué Ecuador pedirá a la UNASUR devolverle el edificio de su sede en Quito?”, <https://cnnespanol.cnn.com/2018/07/06/unasur-ecuador-edificio-devolucion-lenin-moreno/>, consultado el 2 de octubre de 2019.

¹⁸⁴ Agencia EFE, “Brasil anuncia su salida de UNASUR tras recibir la presidencia del organismo,” <https://www.efe.com/efe/america/politica/brasil-anuncia-su-salida-de-unasur-tras-recibir-la-presidencia-del-organismo/20000035-3953734>, consultado el 3 de octubre de 2019.

¹⁸⁵ Perfil, “Ecuador retirará una estatua de Néstor Kirchner: No representa nuestros valores,” <https://www.perfil.com/noticias/politica/ecuador-retira-estatua-nessor-kirchner-no-representa-nuestros-valores-unasur.phtml>, consultado el 3 de octubre de 2019.

desde febrero de 2017, pues la candidatura del argentino José Octavio Bordón, apoyada por los ahora gobiernos desertores, fue vetada varias veces por Venezuela, Bolivia y Surinam;¹⁸⁶ y 4) la creación del Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur), cuya declaración firmada por ocho de los doce países sudamericanos recoge la aspiración de formar un ente regional flexible, ágil, democrático y exento de “lastres” ideológicos y burocráticos, características atribuidas a los proyectos de Chávez, Lula, los Kirchner y otros líderes afines.¹⁸⁷

Estos hechos conforman la etapa más reciente de lo que podría considerarse como la “crónica de una muerte anunciada para la UNASUR,” cuyos primeros signos de parálisis e ineficiencia fueron evidentes ante la imposibilidad de establecer un diálogo político para dar cauce a los primeros estallidos de la crisis venezolana entre 2015 y 2016. Para entonces, el gobierno argentino encabezado por Mauricio Macri, quien enarbó durante toda su presidencia un discurso político basado en un recalcitrante y cada vez más transparente anti-kirchnerismo, condenaba junto con los gobiernos de Chile de Sebastián Piñera y Colombia de Iván Duque los actos del presidente venezolano Nicolás Maduro.

La división dentro del organismo se acentuó con la destitución de la presidenta Dilma Rouseff y el ascenso de Michel Temer a la presidencia brasileña, con un discurso condenatorio de las administraciones ejercidas por el Partido de los Trabajadores (PT), su antiguo aliado. Andrés Serbín argumenta que estas dos crisis internas, la de Venezuela y Brasil, serían las principales causas del estancamiento de la UNASUR,¹⁸⁸ ya debilitada tras la muerte de Hugo

¹⁸⁶ El Universo, “José Octavio Bordón, único candidato a secretario de UNASUR, no tiene respaldo,” <https://www.eluniverso.com/noticias/2018/04/30/nota/6738582/unico-candidato-secretario-unasur-no-tiene-respaldo>, consultado el 3 de octubre de 2019.

¹⁸⁷ Christopher Sabatini y Nicolás Albertoni, “Prosur y el mito de la integración latinoamericana,” *The New York Times*, <https://www.nytimes.com/es/2019/03/29/prosur-america-latina/>, consultado el 4 de octubre de 2019.

¹⁸⁸ “5 claves para entender la crisis (¿final?) de la UNASUR,” entrevista de Darío Mizrahi con Andrés Serbín, *Infobae*, Argentina, 28 de abril de 2018.

Chávez, el retiro temporal de Lula de la política regional y la llegada de gobiernos de derecha y centroderecha a Argentina, Chile y Paraguay. Por su parte, la gestión del secretario general de entonces, Ernesto Samper, no fue lo suficientemente eficiente para encarar esta polarización y la falta de consenso en la que se sumió el organismo. Esto fue evidente cuando llegó la hora de elegir a su sucesor.

No fue hasta la radicalización del discurso del presidente ecuatoriano Lenín Moreno en contra de su antecesor y antiguo aliado Rafael Correa, el de Mauricio Macri contra Cristina Fernández ante la falta de estrategia para afrontar la crisis financiera y política que azotó en Argentina, la profundización de la crisis venezolana, el retorno del uribismo en Colombia con la victoria de Iván Duque y la llegada de Jair Bolsonaro al Palacio de Planalto en Brasil —con un discurso francamente ultraconservador y hostil en contra de Dilma y Lula—, que se materializó la férrea voluntad política de sus gobiernos por dar un tiro de gracia a la UNASUR y enterrar definitivamente los proyectos regionales “bolivarianos” y “populistas.”

Igual que en el caso de ALBA, la erosión del regionalismo posliberal es consecuencia directa de la forma en que sus organizaciones regionales insignia y, en este caso, UNASUR, nacieron y se consolidaron como parte de proyectos políticos, económicos e ideológicos internos promovidos por líderes personalistas y mediáticos. De esta manera, los presidentes que derrotaron a las coaliciones de izquierda vieron también en UNASUR un vestigio simbólico de sus antecesores al que había que dismantelar para debilitar políticamente a estas corrientes, aún incómodas por sus bases de legitimidad social. Esto fue evidente en 2019 con el retorno del kirchnerismo moderado en Argentina, las protestas sociales contra Bolsonaro y a favor de la liberación de Lula en Brasil, los disturbios en Ecuador contra Moreno y el apoyo electoral a políticos simpatizantes de Correa, la contundente victoria del partido de Morales en Bolivia en las elecciones de octubre de 2020, entre otros.

Para explicar por qué se ha desmantelado a UNASUR de manera intencional como la etapa más reciente de su estancamiento, registrado a partir del 2015, este capítulo se estructura de manera similar al anterior: en primer lugar, se exponen brevemente sus antecedentes y evolución, estructura institucional y funcionamiento. La segunda sección desarrolla la primera hipótesis de esta tesis: la UNASUR como plataforma regional para la reproducción de proyectos políticos, económicos e ideológicos nacionales específicos por parte de líderes asertivos y mediáticos; aquí se analizan los papeles de los principales países promotores y se muestra cómo el resultado final del organismo recoge características de sus respectivos proyectos internos, con base en los cinco elementos constructivistas de L'abbri (las visiones del mundo de los líderes, las ideas programáticas, condiciones de alcance e innovación intelectual, los empresarios ideacionales y los mecanismos de difusión). Finalmente, la tercera sección analiza la segunda hipótesis sobre la fragmentación política regional, resultado de la multiplicidad de modelos políticos y de desarrollo, fenómeno que se observa a la luz de rivalidades políticas y conflictos entre los miembros de UNASUR durante el diseño institucional y en coyunturas específicas en las que se involucraron las y los presidentes.

LA UNASUR: ORÍGENES, ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO

Si bien la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) es una organización exclusiva del nuevo milenio y del regionalismo posliberal, algunos autores han rastreado sus orígenes hasta la Asociación de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA) en 1993, propuesta por el presidente brasileño Itamar Franco en la VII Cumbre del Grupo de Río. Esta primera manifestación se asocia con una nascente identidad sudamericana pero enmarcada en el regionalismo neoliberal que planteaba una liberalización comercial y económica entre los doce países del Cono Sur, sin

considerar una integración productiva o social.¹⁸⁹ No fue hasta la llegada del siglo XXI que se realizaría la primera Cumbre Sudamericana en Brasilia, iniciativa retomada por el presidente Cardoso en septiembre del 2000; fue entonces cuando se introdujeron nuevos temas a la agenda como paz, democracia y estabilidad económica en América del Sur, pero aún sin trascender la centralidad comercial de aquella iniciativa.¹⁹⁰

En Cuzco, durante la tercera cumbre en 2004, se acordaría institucionalizar este proceso de integración sudamericana con miras a crear una organización permanente: la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN). La base de este acuerdo residía en la convergencia entre Mercosur, la Comunidad Andina de Naciones (CAN), Chile, Guyana y Surinam, y seguiría funcionando en torno al libre comercio, pero esta vez entre ambos bloques y con la inclusión de los otros tres países.¹⁹¹ Por otro lado, nuevos temas relacionados con la infraestructura vial y comunicacional, el desarrollo social, la sustentabilidad ambiental y democracia, serían parte de la nueva agenda del organismo. Las tendencias posliberales de esta iniciativa se volvían cada vez más claras conforme la región se sumergía rápidamente en la Marca Rosa.

En 2007, el gobierno venezolano convocó a la I Cumbre Energética Sudamericana, en la ciudad de Porlamar, Venezuela. En ella se acordó avanzar hacia la integración energética en un contexto de bonanza y renombrar a la CNS como Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), a la que se le dotó de un Tratado Constitutivo, una sede permanente en Quito y una Secretaría General. En mayo de 2008, los doce presidentes sudamericanos aprobaron el Tratado y fundaron formalmente la UNASUR en Brasilia, otorgándole personalidad jurídica a

¹⁸⁹ Tullo Vigevani y Juliano Aragusuku, "Atitudes brasileiras para as organizações hemisféricas: Círculos concêntricos," *Pensamiento Propio*, 39 (2014), p. 174.

¹⁹⁰ *I. loc. cit.*

¹⁹¹ Carlos Portales, *op. cit.* p. 47.

la organización y sometiénola a ratificación y entrada en vigor por los congresos nacionales.¹⁹² Además, se le otorgó un carácter eminentemente político basado en el intergubernamentalismo y la toma de decisiones por unanimidad, lo que supone que si un sólo miembro está en desacuerdo, puede vetar cualquier propuesta. Pía Riggirozzi identifica elementos institucionales que los mandatarios quisieron emular de la Unión Europea e introducir en la constitución de UNASUR. A saber, tres consejos ejecutivos enumerados de mayor a menor importancia: el Consejo de Jefas y Jefes de Estado (máximo órgano decisorio), el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores y el Consejo de Delegadas y Delegados.

El Tratado también contemplaba un Parlamento sudamericano que nunca llegó a concretarse a pesar de que en 2010, durante la cumbre de presidentes de los parlamentos de UNASUR en Quito, convinieron un Protocolo Adicional del Tratado Constitutivo de la UNASUR para la Constitución del Parlamento Sudamericano.¹⁹³ No fue hasta septiembre de 2018 que el gobierno de Evo Morales inauguró su sede en Cochabamba con recursos propios.¹⁹⁴¹⁹⁵ Sin embargo, tras la crisis política boliviana en la que renunció Morales, el gobierno de Jeanín Añez canceló el proyecto sudamericano y, según fuentes bolivianas, asignaría al edificio funciones derivadas de la crisis sanitaria causada por el COVID-19.¹⁹⁶

¹⁹² Andrés Serbín, “Entre UNASUR y ALBA: ¿Otra integración es posible?”, en su libro con Pável Isa-Contreras *et. al.*, *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, 6 (2007), p. 13

¹⁹³ Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, “Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Sudamericanas para la Constitución del Parlamento Sudamericano,” 14 de julio de 2010, <https://www.bcn.cl/laborparlamentaria/wsgi/consulta/verDiarioDeSesion.py?Id=639690>, consultado el 5 de julio de 2020.

¹⁹⁴ France 24, “En plena crisis, UNASUR estrena sede parlamentaria en Bolivia,” <https://www.france24.com/es/20180913-unasur-sede-parlamentaria-bolivia-crisis>, consultado el 5 de julio de 2020.

¹⁹⁵ Pía Riggirozzi, “Reconstructing regionalism: what does development have to do with it?”, en *op. cit.*, p. 30.

¹⁹⁶ Opinión, “Gobierno inicia acercamientos para que sede de UNASUR sea centro de aislamiento,” <https://www.opinion.com.bo/articulo/cochabamba/gobierno-inicia-acercamientos-sede-unasur-sea-centro-aislamiento/20200403122535760047.html>, consultado el 5 de julio de 2020.

Por su parte, la estructura organizacional contemplaba una Presidencia Pro Témpore ejercida anualmente de manera rotativa en orden alfabético por cada uno de los miembros, cuyas funciones serían representar a la UNASUR en foros internacionales y anunciar las declaraciones y decisiones del organismo; preparar, convocar y presidir las reuniones de los órganos principales; presentar a consideración del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores el programa anual de actividades; asumir compromisos y firmar declaraciones con terceros; y asumir la dirección de los consejos sectoriales.¹⁹⁷ La Secretaría General tendría a su cargo ejecutar los mandatos conferidos por los órganos de UNASUR, proponer iniciativas, presentar informes anuales de actividades, representar en forma de delegación al organismo, ser depositaria de acuerdos, coordinarse con otros mecanismos de integración y preparar el proyecto de presupuesto anual.¹⁹⁸ Esta instancia tendría un carácter político encabezada por personalidades de alto nivel como ex presidentes y ex cancilleres.

Finalmente, la organización contaba con 12 consejos sectoriales. Los primeros dos, creados en la reunión en la que se aprobó el Tratado (2008), introdujeron temas inéditos a la agenda regional y adquirieron el mayor dinamismo y permanencia: el Consejo de Defensa Sudamericano y el Consejo de Salud Sudamericano. En 2009, bajo la presidencia pro t mpore de Rafael Correa, se crearon otros seis: el Consejo de Lucha Contra el Narcotráfico, Consejo de Infraestructura y Planificación (antes Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana-IIRSA, conformada en el 2000 con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo), Consejo de Desarrollo Social, Consejo de Educación, Consejo de Cultura y el Consejo de Ciencia y Tecnología e Innovación.¹⁹⁹ Por último, se crearon el

¹⁹⁷ Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, art. 4, p. 12.

¹⁹⁸ * bid.*, art 10, p. 17.

¹⁹⁹ Sandra Borda, "Multilateralismo en transición: La UNASUR", en Lancydi Martínez *et. al.* (coords.) *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe*, 10 (2014), p. 228.

Consejo sobre el Problema Mundial de las Drogas, Consejo de Economía y Finanzas, Consejo Electoral, Consejo de Seguridad Ciudadana y el Consejo de Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional.²⁰⁰

En concordancia con el objetivo de consolidarse como plataforma de interlocución con otros bloques regionales y organizaciones internacionales, en octubre de 2011 la UNASUR adquirió el estatus de organismo Observador en la Asamblea General de las Naciones Unidas. En 2010 se introdujo una cláusula democrática como Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo sobre Compromiso con la Democracia, mecanismo que los presidentes y las presidentas convocarían en sucesivas crisis políticas internas en las que participaría la organización como alternativa frente a las gestiones de la OEA, entre las que destacan: la crisis política de septiembre de 2008 en Bolivia en la que sectores de oposición al gobierno de Evo Morales provenientes de la región de la Media Luna, en Santa Cruz, demandaban autonomía política y administrativa; la crisis política de septiembre de 2010 en Ecuador en la que sectores de la policía nacional se enfrentaron al gobierno de Rafael Correa; y la crisis política de junio de 2012 en Paraguay en la que el Congreso destituyó al ex presidente Fernando Lugo.²⁰¹

PROYECTOS SUPERPUESTOS: ENTRE LA NACIÓN SUDAMERICANA Y LA UNIÓN DE NACIONES

Pasemos ahora al análisis detallado del proceso de construcción institucional del organismo y del ideario sobre el que sentó sus bases y consolidación. Esta sección dará particular atención al papel específico de los principales países promotores (especialmente el Brasil de Lula y la Venezuela de Chávez), de sus líderes políticos y de la forma en que trataron de reproducir sus visiones, concepciones personales y sus proyectos de nación en los campos político,

²⁰⁰ *Ibid.*, p. 226.

²⁰¹ *Ibid.*, p. 235.

económico e ideológico a nivel regional, hasta llegar a la forma última que tomó UNASUR. Debido a la centralidad del papel de estos líderes, se compararán sus gestiones y participación en la UNASUR con las de sus antecesores y/o sucesores en cada país. Esto con la finalidad de tratar de responder por qué a dicho proyecto se le vincula casi de manera natural a los rostros de presidentes específicos, estimulando así una intención política por desacreditar y dismantelar lo alguna vez aspiró a ser el máximo organismo de integración sudamericana.

La propuesta de Brasil: ¿continuidad pragmática o excepcionalismo lulista?

Las décadas recientes han presenciado la euforia y fascinación con las que se ha estudiado a Brasil y su papel en el mundo y en América Latina. La inmensurable cantidad de trabajos sobre potencias emergentes, potencias regionales y cooperación Sur-Sur dan cuenta de ello al enmarcar el caso brasileño como un fenómeno complejo y contradictorio en las relaciones internacionales del siglo XXI.²⁰² El surgimiento del regionalismo posliberal se vuelve indisoluble al activismo internacional que Brasil desplegó a partir de la segunda mitad de la década de los noventa y potenciado desde los 2000. Para estudiosos como Hurrell, Hirst y Soares, Sudamérica se convirtió en una indispensable plataforma de proyección para las aspiraciones internacionales brasileñas, entre las que destacan la reforma de organismos internacionales como Naciones Unidas o la Organización Mundial del Comercio, a la luz de una visión revisionista y pesimista del sistema internacional; la diversificación de mercados, a

²⁰² Véase, por ejemplo: Brands, Hal “Evaluating Brazil Grand Strategy under Lula”, *Comparative Strategy*, 30 (2011); Caballero Santos, Sergio “Brasil y la región: una potencia emergente y la integración regional sudamericana”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, 54 (2011); Cooper, Andrew y Flemes, Daniel, “Foreign Policy Strategies of Emerging Powers in a Multipolar World: and introductory review”, *Third World Quarterly*, vol. 34, no. 6, 2013; Flemes, Daniel (ed.), *Regional Leadership in the Global System*, Londres, Ashgate, 2010; M. R. Soares de Lima y M. Hirst (dir.), *Brasil, Índia e África do Sul: desafios e oportunidades para novas parcerias*, Ed. Paz e Terra, São Paulo, p. 63-118, 2009; Soares, María Regina y Carlos Milani, *Cooperación Sur-Sur. política exterior y modelos de desarrollo en América Latina*, Buenos Aires, Clacso, 2006; entre otros.

través de la profundización de relaciones políticas y económicas con otras potencias emergentes y con regiones tradicionalmente ignoradas; la búsqueda de autonomía ante los países desarrollados como Estados Unidos; la participación en resolución de conflictos internacionales; entre otras.²⁰³

De esta manera, la Comunidad Sudamericana de Naciones primero, y la UNASUR después, se erigieron como los proyectos clave de la estrategia brasileña de inserción internacional. Esther Morales vincula a la postura de Brasil en torno a la integración regional con la “visión multidimensional del sistema mundial que se basa en el desarrollo productivo, industrial y comercial, donde el país sudamericano aspira a convertirse en referente regional y global con su participación en foros políticos y económicos.”²⁰⁴ Esta previsión sistémica se convirtió en un incentivo para la creación de UNASUR con un ambicioso proyecto de infraestructura regional, soberanía energética y de defensa regional, a fin de mantener una zona de estabilidad y armonía con otros países y proyectar confianza al exterior. No es menor el hecho de que esta nueva arquitectura regional se planteara en enclave sudamericana y no latinoamericana, lo que permitía dejar fuera a México, único competidor potencial de Brasil e interesado en la integración productiva, económica y comercial con América del Norte.²⁰⁵

En la sección anterior se indicó que la UNASUR tiene antecedentes directos en la ALCSA, propuesta por Itamar Franco, que después tomó la forma de cumbres sudamericanas convocadas por Cardoso, para posteriormente institucionalizarse en la CSN a petición de Lula, hasta llegar a la Unión actual bajo su mandato. Por esta razón, varios autores han concebido a

²⁰³ Andrew Hurrell, “Brazil and the New Global Order,” *Current History*, 109 (2010), p. 58; Mónica Hirst y Maria Regina Soares, “Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities,” *International Affairs*, 1 (2006), pp. 35-37.

²⁰⁴ María Esther Morales Fajardo, “Liderazgos latinoamericanos,” *CONjines*, 9 (2013), p. 47.

²⁰⁵ José Antonio Sanahuja, “Del regionalismo abierto al regionalismo posliberal,” *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, 7 (2008-2009), pp. 30-31

la UNASUR como el resultado de una estrategia pragmática de largo plazo de las aspiraciones de liderazgo brasileñas vinculadas con cambios en el contexto internacional, como lo señala Sanahuja.²⁰⁶ Si bien esta afirmación puede contener elementos que la respaldan, como las pretensiones históricas brasileñas de proyectar un liderazgo regional natural construido en torno a factores estructurales (tamaño, posición geopolítica, recursos, desarrollo tecnológico y militar y profesionalismo de su diplomacia),²⁰⁷ resulta necesario distinguir las etapas del involucramiento brasileño en la construcción de UNASUR que la antecedieron, vinculadas a gestiones presidenciales distintas y a los ciclos históricos del regionalismo latinoamericano. Pondré énfasis en la presidencia de Lula, periodo en el que hubo la intención de reproducir su proyecto político, económico e ideológico a nivel regional, en parte potenciado por su activismo diplomático, popularidad y origen partidista.

Vigevani y Ramazini sostienen que la integración de América del Sur se encontraba en los objetivos de las presidencias de Collor de Melo, Itamar Franco y Cardoso.²⁰⁸ Sin embargo, sus iniciativas correspondían a una lógica propia del regionalismo neoliberal de los noventa, como la ALCSA o las cumbres sudamericanas a partir de los 2000. Si bien estas iniciativas introducían temas de infraestructura, democracia o seguridad, éstos eran funcionales al objetivo general del libre comercio en el subcontinente.

De manera más específica, Gomes Saraiva categoriza los paradigmas que han guiado la política exterior brasileña en torno a la integración. El gobierno de Cardoso corresponde a lo que la autora denomina paradigma “institucional pragmático,” que incluye una corriente liberal, mayoritaria en los años de Collor y que participó en la constitución de Mercosur, y a los

²⁰⁶ José Antonio Sanahuja, *op. cit.*, p. 102.

²⁰⁷ Mónica Hirst y María Regina Soares, *op. cit.*, pp. 22-24.

²⁰⁸ Tullio Vigevani y Haroldo Ramazini, “Mudanças Na América Latina e a Inserção Brasileira,” *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, 8 (2010), p. 69.

partidarios de la liberalización condicionada, predominante en Itamaraty durante la mayor parte de los gobiernos de Cardoso.²⁰⁹ En estos años se priorizaba el apoyo a regímenes internacionales y al orden liberal bajo una visión pragmática que buscaba un liderazgo más discreto en América del Sur. Un segundo paradigma es el “autonomista,” favorable al desarrollismo y al activismo de Brasil dentro y fuera de Sudamérica. Esta corriente empezó a fortalecerse durante los últimos años de Cardoso a raíz de la crisis del Real en 1998, cuando sectores proteccionistas empezaron a condenar los proyectos de liberalización económica.²¹⁰ Para las cumbres sudamericanas de los 2000, el gobierno comenzaba a promover un liderazgo regional más evidente para fortalecer su posición negociadora en foros internacionales.

No fue hasta la llegada de Luiz Inácio Lula da Silva en 2003 que este paradigma autonomista cobró fuerza y se convirtió en la principal línea de su política exterior, con la que se privilegiaba el activismo internacional y regional a favor de un cuestionamiento del orden internacional vigente en torno a la idea de una multipolaridad en ciernes. No obstante, Gomes agrega una tercera corriente exclusiva del gobierno de Lula que se articula con la autonomista y que, en ocasiones, era fuente de tensiones y contradicciones: la “progresista.” Ésta es central porque otorga particularidad a la idea de integración sudamericana en este periodo y, con ella, la construcción de UNASUR. Se trata de un grupo más ideológico y estaba conformado por intelectuales, líderes de opinión y miembros influyentes del Partido de los Trabajadores (PT), así como figuras clave del gobierno de Lula, en particular su asesor en política exterior Marco Aurelio Garcia o el mismo canciller Celso Amorim, quienes ejercían, junto con Lula, un papel de empresarios ideacionales.²¹¹

²⁰⁹ Miriam Gomes Saraiva, “Política Externa brasileira para os países sulamericanos e os procesos de integração: Crenças na formulação e pragmatismo na prática,” *op. cit.*, p. 80.

²¹⁰ José Briccño Ruiz, *op. cit.*, p. 106

²¹¹ Miriam Gomes Saraiva, *op. cit.*, pp. 80-83.

Este factor se articulaba con lo que Burges y Chagas identifican como una diplomacia presidencial que, aunque ha sido un factor recurrente y característico de los ejecutivos brasileños durante los últimos treinta años, se profundizó con el involucramiento directo de Lula en la toma de decisiones en política exterior, el uso de su presencia personal como factor central en la construcción de vínculos bilaterales y multilaterales y el nombramiento de asesores cercanos a su visión ideológica y ajenos a la diplomacia profesional de Itamaraty, como tradicionalmente se había acostumbrado, entre los que destaca Marco Aurelio García.²¹² Dicho funcionario fue un prominente miembro y fundador del Partido de los Trabajadores y, según la periodista Flávia Marreiro, gran entusiasta de la creación de UNASUR y CELAC. Frecuentemente se le identificaba, junto con Lula, como uno de los responsables de la “excesiva ideologización de la integración sudamericana y de la condescendencia de Brasil con la Venezuela de Hugo Chávez o la Bolivia de Evo Morales.”²¹³

Así, el tercer paradigma al que alude Gomes Saraiva recogía la visión del mundo de un presidente sumamente influyente en la formulación de política exterior, particularmente hacia Sudamérica, la cual se construyó a partir de sus orígenes políticos y sociales en el seno del sindicalismo tornero y del PT. Ésta se complementaba a la tradición autonomista de la diplomacia profesional brasileña y promovía una profundización de la integración regional basada en tres elementos: 1) la identidad sudamericana; 2) los lazos de solidaridad con los demás países de la región; y 3) la convergencia ideológica con los gobiernos de la Marca Rosa que data desde la interacción e intercambio entre partidos de izquierda latinoamericanos en el Foro de São Paulo. Para ello, los progresistas empujaban ideas programáticas como una mayor

²¹² Sean Burges y Fabricio Chagas, “The importance of presidential leadership for Brazilian foreign policy,” *Policy Studies*, 38 (2017), p. 284.

²¹³ Flávia Marreiro (El País), “Muere Marco Aurelio García, el hombre de Lula en Latinoamérica,” https://elpais.com/internacional/2017/07/20/actualidad/1500577794_700967.html, consultado el 20 de julio de 2020.

articulación de la política interna con la política regional. Estaban convencidos que Brasil debía jugar un papel de *paymaster* regional capaz de asumir los costos de la integración en materia de infraestructura, disposición de recursos o mediación diplomática. Eventualmente, esta posición encontraría resistencia en algunos sectores de la sociedad brasileña como los empresarios de la industria agroexportadora y partidos de oposición.²¹⁴

Respecto al papel del Partido de los Trabajadores, Nafalski señala que ya desde 1989, tanto en los principios del partido como en las directivas del plan de gobierno que proponía Lula en su primera campaña presidencial, se establecía la profundización de la integración política, económica y cultural de América Latina, procurando la creación de un Parlamento Latinoamericano que promoviera relaciones de solidaridad con los demás pueblos de la región. A esta visión se le conoce como “Porto Alegre”, en referencia a la primera ciudad gobernada por el PT y en donde se promovió la participación de todos los sectores de la sociedad bajo una lógica de solidaridad.²¹⁵ Sin embargo, una vez en la presidencia, Lula tuvo que articular esta corriente con el influyente autonomismo empujado por la diplomacia profesional de Itamaraty y por los sectores industriales proteccionistas. Dicha combinación fue denominada por Tokatlián como “Surfalia,” término derivado del híbrido entre el enfoque wesfaliano intergubernamentalista y la visión Sur-Sur del PT, académicos y de los asesores del presidente en política exterior.²¹⁶ No obstante, Lula no dejó de expresar su visión personal sobre la integración sudamericana, tal y como lo ilustran las siguientes palabras:

“Yo sueño con alcanzar una estructura con una moneda única en América del Sur, y tener un Parlamento de América del Sur, y unas instituciones políticas propias de América del Sur, y

²¹⁴ *Ibid.*, p. 85.

²¹⁵ Guilherme Nafalski, *Unasul. Uma perspectiva de integração política sul-americana*, Alfa y Omega, Sao Paulo, 2011, p. 51.

²¹⁶ Juan Gabriel Tokatlián, “¿Cuán poderoso es Brasil?”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, 1 (2013), pp. 25-31.

una asociación sindical de América del Sur. Le estamos dando un giro a la gobernanza en América Latina y, por primera vez, los pobres están siendo tratados como seres humanos.²¹⁷

En la misma línea, Andrew Hurrell, Mónica Hirst y Regina Soares, aunque conceden que hay aspiraciones de liderazgo regional a largo plazo por parte de Brasil, observan una clara distinción entre el gobierno de Cardoso y el de Lula. Hurrell considera que las bases de la política exterior lulista residían, por un lado, en la visión del mundo del PT en favor de la lucha contra el hambre y la pobreza, el activismo en regiones del Sur global tradicionalmente relegadas como África y Medio Oriente y el empuje de un mecanismo de financiamiento para el desarrollo, temas inéditos de la integración latinoamericana recogidos en la constitución de UNASUR. Por otro, en la visión del Itamaraty con elementos tradicionales como el nacionalismo y el revisionismo del orden internacional.²¹⁸ Hirst y Soares, por su parte, vieron en el gobierno de Lula una profundización de la búsqueda del liderazgo regional y un involucramiento personal y asertivo del presidente sin precedente en los temas de Sudamérica, a través del cual los vínculos entre la política interna y la política sudamericana, expresados en UNASUR, se estrecharon.²¹⁹ Ejemplos de ello son las identificaciones ideológicas y políticas entre los partidos oficialistas de entonces: el PT, el Partido Socialista de Chile, el PSUV venezolano, el Frente Amplio uruguayo y el peronismo radical argentino; los lazos de simpatía y amistad personal con los nuevos presidentes de Argentina y Venezuela, Kirchner y Chávez; y finalmente, las políticas sociales aplicadas en Brasil que trataron de reproducirse en algunos consejos sectoriales de UNASUR.

A nivel institucional, es posible identificar dos líneas de involucramiento burocrático brasileño en la integración sudamericana y la construcción de UNASUR, como parte de las

²¹⁷ Entrevista a Luiz Inácio Lula Da Silva, Documental: “Al Sur de la Frontera”, Oliver Stone, <https://www.youtube.com/watch?v=6xjXbH0FHUk>, consultado el 5 de abril de 2020.

²¹⁸ Andrew Hurrell, “Brazil and the New Global Order”, *Current History*, 1 (2010), pp. 60-61.

²¹⁹ Mónica Hirst y Regina Soares, *op. cit.*, p. 38

condiciones de alcance e innovación intelectual que trajo consigo la llegada de Lula al poder. La primera remite a las reformas en Itamaraty que llevó a cabo la administración de Lula desde el inicio de su gestión y que hablan de la centralidad que se concedió en ese momento a los asuntos sudamericanos. Por decreto, el 21 de junio de 2006 se aprobó la conformación de la Subsecretaría General para América del Sur, dependiente de la Secretaría General del Ministerio de Relaciones Exteriores con funciones equivalentes a las de un vicedirector. Esta área administrativa se ampliaría considerablemente tras sucesivos decretos (2004 y 2006) que la dotaron de las siguientes coordinaciones y departamentos: 1) Coordinación General de Combate a los Actos Ilícitos Transnacionales; 2) Coordinación General para el Seguimiento al Mecanismo Político Multilateral; 3) Departamento para América del Sur; 4) Departamento de Integración; 5) Departamento de Negociaciones Internacionales; y 6) Departamento para México, América Central y el Caribe.²²⁰

En segundo lugar, se ha documentado que otras áreas de la burocracia brasileña se involucraron activamente en el proceso de integración sudamericana y en la construcción de UNASUR. Los Ministerios de Ciencia y Tecnología y de Educación, por ejemplo, fueron parítpicos de la conformación de los respectivos consejos temáticos en la Unión; el Ministerio de Salud fue actor clave para la formación del Consejo Sudamericano de Salud, uno de los órganos supervivientes y que adoptó el slogan *saúde es democracia* que simboliza el éxito de Brasil como pionero en programas de reducción del VIH y en diplomacia de salud, a través de la cual ofrecían servicios y medicamentos a otros países del Sur Global.²²¹ Respecto a proyectos de infraestructura, el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social desempeñó un papel

²²⁰ Flávio Mendes y Francisco Mendes, “2ª Gestão Celso Amorim,” en su libro: *1808-2008: Dois Séculos de História da Organização do Itamaraty*, t. 2: 1979-2008, Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão, 2009, pp. 257-326

²²¹ Pía Riggirozzi y Jean Grugel, “Regional Governance and Legitimacy in South America,” *International Affairs*, 4 (2015), p. 790.

central para su financiamiento no sólo dentro de UNASUR, también a nivel bilateral con los países de la región.²²² Sus proyectos incluían la construcción de autopistas, puentes, plantas hidroeléctricas y gasoductos transregionales, además de préstamos a países vecinos que iban desde los 150 millones de dólares hasta mil millones de dólares a países vecinos.²²³

Finalmente, sobre el Consejo Sudamericano de Defensa, propuesta simbólica de Lula, Emilse Calderón destaca que desde la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones, el Ministerio de Defensa de Brasil y los asesores en seguridad del presidente priorizaban Sudamérica como una de las regiones más estratégicas para la seguridad brasileña.²²⁴ Sin embargo, el Consejo se diseñaría tomando distancia de la noción tradicional de seguridad nacional y recogería una visión de estabilidad regional y conciliación de intereses, la cual era promovida por el propio Lula. Esta visión fue evidente durante la construcción institucional de UNASUR y en los estallidos de las crisis entre Colombia, Ecuador y Venezuela, a detallarse en la tercera sección de este capítulo.

No obstante el empuje de proyectos regionales, cuyos costos asumía principalmente Brasil en el entendido de que, a largo plazo, sería redituable para empresas brasileñas, Lula empezaba a experimentar una creciente oposición por parte del autonomismo desarrollista de Itamaraty y de amplios sectores de las élites brasileñas, como los grandes empresarios de los agronegocios y los que se beneficiaban de contratos petroleros. Estos poderosos sectores criticaban lo que veían como una “diplomacia de generosidad” que había desplegado Brasil con sus vecinos y, en general, con el Sur Global. En cambio, clamaban por volver a priorizar el comercio con Estados Unidos y Europa. Por otro lado, se oponían al inédito acercamiento

²²² Miriam Gomes Saraiva, *op. cit.*, p. 87.

²²³ Amanda Wade, *The Union of South American Nations (“UNASUR”): Challenges and Opportunities for States Pursuing Regional Integration*, tesis, San Diego, Universidad de California, 2010, p. 19.

²²⁴ Emilse Calderón, “Brasil en el Consejo de Defensa Sudamericano: obstáculos a la cooperación y el liderazgo”, *Relaciones Internacionales-GERI*, 18 (2011), p. 101.

entre Brasil y Venezuela, país al que consideraban un peligro para los intereses brasileños y de toda la región, sobre todo a partir de su ingreso al Mercosur.²²⁵

La elección de Dilma Rousseff generó expectativas en quienes simpatizaban con el liderazgo regional de Brasil sobre la continuidad de las políticas ejecutadas por Lula, incluyendo el activismo en política exterior y la profundización de la integración sudamericana. Sin embargo, aquel liderazgo regional, cuya principal fuerza motora la atribuyen a la voluntad presidencial, empezó a adquirir un bajo perfil después del primer año de mandato de la nueva presidenta quien, a diferencia de Lula, no se asumió como la principal empresaria ideacional del proyecto sudamericano. Al respecto, y de manera más general, Matías Spektor apunta que el gobierno de Rousseff, aunque trató de mantener las líneas generales de la política exterior de Lula, enfrentó un escenario global menos favorable para las aspiraciones de liderazgo brasileño debido a factores como las repercusiones de la crisis financiera global de 2008; las dificultades de operación y concertación en Sudamérica (por las crisis paraguaya y venezolana); el escándalo de espionaje estadounidense; la restauración de las agendas de las grandes potencias frente a Libia, Siria y Ucrania y la caída de los precios de las materias primas como resultado de la desaceleración del crecimiento económico de China.²²⁶

Autores como Amado Cervo y Antônio Lessa, aunque reconocen que hubo cambios en el contexto internacional adversos al ascenso sostenido de las potencias emergentes en general, identifican que las causas más determinantes de lo que llaman “el declive de la inserción internacional de Brasil,” son carácter eminentemente interno. Éstas remiten a las crecientes dificultades de diálogo entre el gobierno y sectores económicos; la pérdida de confianza de

²²⁵ Amanda Wade, *op. cit.*, p. 23.

²²⁶ Matías Spektor, “Diplomacia da Transição,” *Folha de S. Paulo*, <https://m.folha.uol.com.br/colunas/matiasspektor/2014/10/1540019-diplomacia-da-transicao.shtml>, consultado el 30 de agosto de 2020.

inversionistas nacionales y extranjeros; la inexistencia de estrategias e ideas nuevas capaces de motivar agentes externos y la pérdida de dinamismo en la gestión pública.²²⁷ Por su parte, Burges y Chagas encuentran que ante el estancamiento económico que empezaba a enfrentar Brasil como resultado de malas gestiones administrativas y a la caída de los precios de las materias primas, el gobierno de Dilma realizó importantes recortes presupuestarios a Itamaraty y a las misiones diplomáticas acreditadas en el extranjero.²²⁸ En esa línea, Nitsch señala que dado que Dilma ponía más interés en cuestiones internas y que prefería dejar los asuntos de política exterior a la diplomacia profesional de Itamaraty, ésta tendió a recuperar centralidad en detrimento del papel proactivo de la presidencia, característico del mandato de Lula.²²⁹

Gran parte de la explicación respecto al papel presidencial en asuntos internacionales y regionales tiene que ver con el último factor de las discontinuidades en política exterior hacia Sudamérica: el bajo perfil de Rousseff, reflejado en la disminución del papel de la diplomacia presidencial como elemento articulador de las dos corrientes de política exterior que marcaban la línea en la administración anterior. Esto llevó a delegar los temas regionales a un creciente número de agencias gubernamentales y a desplegar mayores esfuerzos de incorporación de nuevos actores como la sociedad civil y empresarios a las dinámicas de UNASUR.²³⁰ Gomes Saraiva y Zimmer Bon, en su análisis de la política exterior de Dilma hacia América del Sur y, particularmente UNASUR y Mercosur, argumentan que a pesar de que las líneas principales heredadas de la presidencia de Lula se mantuvieron y se ratificó el puesto de actores clave

²²⁷ Amado Cervo y Antônio Lessa, "O declínio: inserção internacional do Brasil(2011-2014)," *Revista Brasileira de Política Internacional*, 2 (2014), pp. 133-151.

²²⁸ Sean Burges y Fabricio Chagas, *op. cit.*, p. 286.

²²⁹ Regiane Nitsch Bressan, "O espaço da América Latina na política externa brasileira," *Anuário de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, 9 (2012), p 327.

²³⁰ Miriam Gomes Saraiva, "La política exterior de Dilma Rousseff hacia América del Sur: Continuidad en estrategias y ajustes en prioridades," *op. cit.*, pp. 296-299.

como Marco Aurelio García y Antonio Patriota,²³¹ no hubo continuidad en el interés por sostener el liderazgo regional de Brasil como arquitecto de instituciones. El perfil menos conciliatorio, pragmático y técnico de Rousseff, aunado a su falta de experiencia internacional, provocaba diferencias y desinterés entre los tomadores de decisiones en política exterior, resultando de ello una “inercia institucional” que contrastaba con el activismo diplomático de Lula y de sus colaboradores.²³²

De esta forma, el papel de *paymaster* que asumió Brasil como principal idea programática de la visión Porto Alegre fue perdiendo terreno conforme el gobierno de Rousseff disminuía los fondos destinados a UNASUR y a los proyectos regionales debido a la recesión económica, a la oposición de ciertas élites empresariales y políticas en torno al papel de Brasil en la región a las prioridades de Dilma en resolver problemas internos y a su bajo perfil en asuntos internacionales y desinterés por mantener un liderazgo regional. Esto fue aún más evidente durante su segundo mandato, cuando la presidenta ya no enarbolaba la voluntad política articuladora de los procesos de integración regional ni la capacidad política y económica para mediar en conflictos regionales.

Las mesas de diálogo fallidas en el seno de UNASUR para resolver la crisis venezolana en marzo 2014 en Chile y en mayo del mismo año en Caracas, fueron ejemplo claro y contundente. A diferencia de Lula, quien destinaba recursos políticos, económicos y personales para negociar con los presidentes involucrados, ni Dilma, ni el secretario general Samper, ni

²³¹ Ministro de Relaciones Exteriores durante el gobierno de Dilma Rousseff, de 2011 a 2013. Anteriormente, fue Secretario General del Ministerio de Relaciones Exteriores y embajador de Brasil en Estados Unidos bajo el gobierno de Lula.

²³² Miriam Gomes Saraiva y Zimmo Bon Gomes, “Os limites da Política Externa de Dilma Rousseff para a América do Sul,” *Relações Internacionais*, 50 (2016), pp. 81-97.

los demás mandatarios y cancilleres, llegaron a un consenso.²³³ Por otro lado, las iniciativas brasileñas en el Consejo de Defensa Sudamericano, órgano simbólico auspiciado por Lula, quedaron estancadas, mientras que la participación de empresas brasileñas en proyectos de infraestructura regional pasaron de representar un valor de 2.4 mil millones de dólares en 2011 a mil millones de dólares en 2014.²³⁴

Roberto Goulart y Arthur Pinheiro, en una suerte de balance del papel de las presidencias del PT en torno a la integración regional, señalan que a partir del juicio político a Dilma Rousseff en agosto de 2016 hubo un giro de 180 grados en la agenda sudamericana de Brasil. El entonces presidente Michel Temer proponía la flexibilización de Mercosur y la reforma de UNASUR para liberarlos de la ideología y de la influencia partidista de los que, a su parecer, se contaminaron ambos organismos. Su Ministro de Relaciones Exteriores, José Serra,²³⁵ en más de un discurso advertía que Brasil buscaría acercarse a sus socios del Norte, quienes tendían a negociar sin consideraciones ideológicas y políticas, a diferencia de los países que Lula priorizó en su momento (sobre todo los gobiernos de la Marca Rosa).²³⁶ A partir de entonces, la política exterior brasileña, la integración regional y, particularmente UNASUR, serían campos simbólicos para la desacreditación y denuncia de las gestiones de Lula y, en menor medida, de Rousseff, debido al involucramiento que el primero y su grupo de colaboradores ejercieron de manera personal y activa en los asuntos sudamericanos.

²³³ BBC Mundo, “¿Por qué Brasil ha sido cautelosa frente a la crisis en Venezuela?,” https://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/03/140311_venezuela_brasil_sigilo_ar, consultado el 7 de agosto.

²³⁴ Miriam Gomes Saraiva y Zimmo Bon Gomes, *op. cit.*, p. 91.

²³⁵ Político y economista, miembro del Partido de la Social Democracia Brasileña y férreo crítico y adversario de los gobiernos de Lula y Dilma como candidato presidencial en 2002, Gobernador de Sao Paulo y Senador de la República. Condenaba de manera particular los vínculos del PT con los gobiernos bolivarianos y la “ideologización” de los organismos regionales.

²³⁶ Roberto Goulart y Arthur Pinheiro de Azevedo, “Brasil e Aliança do Pacífico: resistência, aproximação e acomodação,” *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe: América Latina frente a la encrucijada actual de la globalización*, 13 (2016), pp. 134-143.

A nivel institucional, la disminución del interés por la integración sudamericana se reflejó en las transformaciones de la estructura organizacional de Itamaraty como resultado del desarrollo de los acontecimientos en Brasil y del cambio de coaliciones políticas en el poder. En dicho proceso, la Subsecretaría para América del Sur creada durante el gobierno de Lula, se transformaría hasta diluirse considerablemente. Hay registros, por ejemplo, de que hasta 2016, año de la destitución de la ex presidenta Dilma Rouseff, esta área administrativa conservaría su nombre original pero con algunos cambios en los departamentos.²³⁷

Hasta antes de 2019, durante la gestión de Michel Temer, el registro del organigrama de Itamaraty muestra el cambio de nombre a Subsecretaría General para América Latina y el Caribe, aunque con una similar división departamental.²³⁸ Sin embargo, con la llegada de Jair Bolsonaro al Palacio de Planalto, se aprobó una reforma administrativa de toda la burocracia brasileña que fue enviada al Congreso desde el primer día de su gobierno (1 de enero de 2019). La enmienda alteraba la organización de Itamaraty, vigente hasta el día de hoy, y convertía a las subsecretarías generales en secretarías, entre las cuales desapareció la que correspondía a América del Sur/América Latina y el Caribe y se transformó en la Secretaría de Negociaciones Bilaterales y Regionales en las Américas.

Llama la atención que en la última división departamental de dicha Secretaría se incluyen la Coordinación General para la Organización de Estados Americanos, la Coordinación Regional de Negociaciones Comerciales Extrarregionales y el Departamento para los Estados

²³⁷ Andrew Rodríguez, *Los ministerios de relaciones exteriores y la política exterior: consideraciones sobre Brasil y Colombia en las eras de Lula Da Silva (2003-2010) y Santos Calderón (2010-2014)*, tesis, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, 2016, p. 61; Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil 2011-2016, “Organograma”, <https://web.archive.org/web/20141013224414/http://www.itamaraty.gov.br/o-ministerio/conheca-o-ministerio/organograma>, consultado el 5 de agosto de 2020.

²³⁸ Politize, “Itamaraty: conheça o Ministério das Relações (2019)”, <https://www.politize.com.br/itamaraty-ministerio-das-relacoes-exteriores/>, consultado el 5 de agosto de 2020.

Unidos de América.²³⁹ Esto demuestra, de manera clara, la coherencia entre el discurso de Bolsonaro en torno a la integración sudamericana y a las organizaciones posliberales como UNASUR o CELAC, y los cambios institucionales que aluden a una preferencia de las relaciones bilaterales con aliados sudamericanos sobre las multilaterales y a un mayor interés por acercarse a Estados Unidos.

El núcleo ALBA: hacia la gran nación sudamericana.

En el capítulo anterior se da cuenta de la construcción de ALBA como estrategia de reproducción de los modelos políticos, económicos e ideológicos internos de Venezuela, Bolivia y Ecuador. Esto se debió a la simbiosis entre los proyectos nacional y regional que emanaban de las visiones de sus liderazgos como el bolivarianismo de Hugo Chávez y las nociones altermundistas del Vivir Bien y del Buen Vivir de Evo Morales y Rafael Correa, respectivamente. El papel de estos países en UNASUR y, sobre todo de Venezuela, resulta ser más complejo debido a que, como se verá en la última sección de este capítulo, se enfrentaron a visiones divergentes de otros miembros (particularmente Brasil) que no les permitieron una ejecución fiel de sus propuestas para la UNASUR, como sí sucedió en ALBA. Este apartado se concentrará en exponer y analizar los proyectos que Venezuela, Ecuador y Bolivia trataron de empujar en el nacimiento de la UNASUR.

El caso venezolano se enmarca, igual que en ALBA, dentro la estrategia más amplia de política exterior guiada por el mismo Hugo Chávez como principal empresario ideacional de la Revolución Bolivariana y de la búsqueda de un liderazgo regional, emanada a su vez de su visión del mundo. A partir del inicio de la etapa de mayor activismo y polarización interna en

²³⁹ Medida Provisória nº 870 que estabelece a organização básica dos órgãos da presidência da República e dos Ministérios, Art 46, 1º de enero de 2019.

2003, después del intento de golpe de Estado, esta visión se materializaría en: 1) la promoción de un mundo multipolar; 2) el fortalecimiento de la cooperación Sur-Sur; 3) la promoción del ideal bolivariano de integración; y 4) el rechazo y denuncia al neoliberalismo.²⁴⁰ Esta línea de coherencia en la posición de Venezuela respecto a la integración regional en general, la identifica Sanahuja al aseverar que la mayor parte de las propuestas del gobierno bolivariano para la ALBA, fueron reelaboradas en el marco más amplio de la UNASUR.²⁴¹ Sin embargo, aunque la constitución de ambos organismos fueron procesos relativamente simultáneos, hay elementos específicos que Venezuela adaptó en el proyecto sudamericano desde el principio, incluso antes de que dicho país se involucrara en el proceso de manera protagónica.

La idea bolivariana de unión sudamericana parte, en primer lugar, de la búsqueda por una innovación intelectual basada en la descontaminación de los mecanismos de integración regional más representativos del subcontinente, plagados de ideas neoliberales: Mercosur y la CAN. En palabras de Chávez durante la Cumbre en Cochabamba de la CSN, en diciembre de 2006, “esas organizaciones simplemente no sirven; hay que repensarlas y trascenderlas dentro del espacio sudamericano.”²⁴² Rita Giacalone rastrea los orígenes de la mirada venezolana hacia Sudamérica en el Anteproyecto Constitutivo de la Comunidad Suramericana presentado en 2003 ante el Parlamento Latinoamericano. En este documento se planteaba un ambicioso entramado institucional de carácter supranacional que emulaba algunos órganos de la Unión Europea, como un Consejo de Presidentes, Consejo de Ministros, un Parlamento Sudamericano, una Corte de Justicia y un Tribunal de Cuentas.²⁴³ No obstante, la creación de

²⁴⁰ José Briceño Ruiz, *op. cit.*, p. 109.

²⁴¹ José Antonio Sanahuja, “La construcción de una región: Sudamérica y el regionalismo posliberal”, en Sanahuja y Manuel Cienfuegos (eds.), *Una región en construcción: UNASUR y la integración en América del Sur*, Madrid, Fundación CIDOB, 2010, p. 110.

²⁴² José Briceño Ruiz, *op. cit.*, p. 112.

²⁴³ Rita Giacalone, “Venezuela en UNASUR: integración regional y discurso político,” *Desafíos*, 1 (2013), p. 139.

la Comunidad Sudamericana de Naciones, respaldada en principio por Cardoso y por Lula en sus primeros años, plantearía un proyecto de integración basado en el intergubernamentalismo y en la convergencia entre la CAN y Mercosur, ante lo cual Venezuela tomó distancia. En estos años (2004-2007), enmarcados en lo que Gialcalone identifica como una primera etapa del discurso venezolano en torno al proyecto sudamericano, se registran escasas menciones oficiales sobre la CSN y sólo se concentraban en la integración energética de Sudamérica (como parte del despliegue de la petrodiplomacia y como principal idea programática del proceso).²⁴⁴

El enfoque energético que asumió al principio el gobierno venezolano se ilustra con la organización de la I Cumbre Energética Sudamericana en la Isla Margarita, los días 16 y 17 de abril de 2007. En esta reunión, Chávez expresó su voluntad de involucrarse de manera más activa y diligente en la consolidación de lo que, a propuesta suya, se denominaría Unión de Naciones Sudamericanas, con una Troika ejecutiva (compuesta por el presidente del país sede de la cumbre en curso y los de las sedes del año anterior y del año siguiente), un Banco de Desarrollo Sudamericano, un Ejército Sudamericano y la atención de temas como la lucha contra la pobreza y la desigualdad, la diversidad cultural, el tratamiento de asimetrías entre países y la diplomacia de los pueblos. Temas que, cabe reiterar, forman parte de los proyectos de la Revolución Bolivariana como ideas programáticas centrales.²⁴⁵

Una segunda etapa corresponde al periodo entre 2008 y 2013, a partir de la transformación de la CSN a UNASUR. Paralelamente a la importancia de ALBA en la política exterior venezolana, UNASUR adquirió un rol crucial en la estrategia de inserción sudamericana, con un cariz más político y social. Tanto Chávez como sus altos diplomáticos enarbolaban un discurso en el que concebían al organismo como un proyecto bolivariano que

²⁴⁴ *Ibid.*, pp. 144-145.

²⁴⁵ Carlos Oliva Campos, "El ALBA y la UNASUR: entre la concertación y la confrontación," *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, 6 (2007), p. 77.

retomaba las aspiraciones iniciales de dirigirlo hacia una confederación sudamericana con instituciones supranacionales, además de buscar legitimidad internacional aprovechando el carácter de interlocución extrarregional que le otorgó Lula al mecanismo.²⁴⁶

Este giro, al igual que en la etapa anterior, fue expresión de transformaciones internas del país pues, como ya se detalló en el capítulo correspondiente a la ALBA, a partir su triunfo en el referéndum revocatorio, Chávez consolidó su liderazgo político interno poco después del intento de golpe de Estado. Así, las condiciones originadas de esta crisis política permitieron el cambio de estrategia. Una vez asegurado y concentrado el poder dentro del país, el gobierno desplegaría un activismo internacional y regional sin precedentes, expresado en la radicalización de su retórica anti estadounidense, en su actitud defensiva ante vecinos hostiles como Colombia y en su protagonismo en la constitución de UNASUR, que difundía a través de las plataformas mediáticas creadas por el propio Chávez: Aló Presidente y Telesur.²⁴⁷ Gracias a este involucramiento más activo, tras la muerte de Chávez el gobierno venezolano trató de proyectar en discursos, televisoras nacionales y en Telesur, que la Unión era un mecanismo promovido y consolidado por el difunto presidente. Esta idea fue retomada y profundizada por la oposición venezolana y en el resto de los países sudamericanos, donde los nuevos gobiernos asociaban a UNASUR como un proyecto bolivariano más que lulista a pesar de que, como se verá en la sección destinada a la negociación y rivalidad en torno al diseño institucional, fue un resultado híbrido.

De manera secundaria pero no irrelevante, el papel del Ecuador de Rafael Correa (2007-2017) y de la Bolivia de Evo Morales (2006-2019) fue notorio en los temas que UNASUR introdujo en su agenda. En el capítulo anterior se subraya que la visión del mundo de Correa

²⁴⁶ Rita Giacalone, *op. cit.*, p. 147.

²⁴⁷ José Briccño Ruiz, *op. cit.*, p. 111.

se expresaba en una fuerte retórica anti neoliberal, nacionalista y populista, evocando al llamado Socialismo del Siglo XXI, mediante el cual se recuperaría la dignidad y la soberanía del país andino, no sólo frente a Estados Unidos sino también a las élites tradicionales ecuatorianas que habían llevado al país a la debacle.²⁴⁸ De manera simultánea, la política exterior del gobierno correísta priorizaba en América Latina, particularmente Sudamérica y en la profundización de su integración regional como vehículo crucial para la superación de problemas comunes y urgentes que aquejaban a todos los hermanos países, como la pobreza, la desigualdad, la corrupción, la dependencia con el exterior y la violencia.

En este sentido, Correa, empresario ideacional indiscutible de su proyecto, se erigió como uno de los presidentes que con más entusiasmo promovían un regionalismo alternativo a las iniciativas neoliberales sudamericanas que habían fracasado en la consecución de estos objetivos, por lo que ALBA y UNASUR se convirtieron en plataformas centrales del proyecto regional y nacional. De la misma forma que Lula y Chávez, Correa veía en estas organizaciones un instrumento para trasladar su visión y proyecto político interno a nivel regional, basado en el Buen Vivir, principio rector del gobierno que buscaba el bienestar del pueblo ecuatoriano a través de la universalidad de los derechos humanos, el respeto a la diversidad étnica y cultural, la armonía entre el ser humano y la naturaleza, la consolidación de la democracia y la recuperación de la dignidad social.²⁴⁹ Todos estos objetivos, plasmados en la constitución de 2008 promulgada por la Revolución Ciudadana, plantean una refundación simultánea y

²⁴⁸ Catherin Conaghan, “Rafael Correa and the Citizen’s Revolution”, en Steven Levitsky y Kenneth Roberts (eds.), *The Resurgence of the Latin American Left*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 2011, p. 264.

²⁴⁹ Asamblea Nacional, “Constitución de la República del Ecuador”, pp. 3-13 http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf, consultado el 06 de mayo de 2016.

simbiótica de la política interna y regional, pues el bienestar de la “Patria Grande” suponía una expresión del bienestar individual de cada país.

De manera particular, el Tratado Constitutivo de UNASUR recogió las propuestas de Ecuador al codificar los supuestos altermundistas del Buen Vivir como el reconocimiento de la sustentabilidad ambiental, las minorías étnicas y culturales, la armonía entre el ser humano y la naturaleza y la promoción de la educación, la ciencia y la tecnología; todas ellas como principales ideas programáticas.²⁵⁰ Igual que el caso venezolano, Correa trató de reproducir las mismas propuestas de ALBA en el marco más amplio de la UNASUR, incluyendo la búsqueda de un organismo que tendiera hacia la supranacionalidad, aspiración expresada en la transferencia de funciones ejecutivas a la Secretaría General y en el establecimiento de una sede permanente. Sin embargo, la primera propuesta no obtuvo el consenso suficiente, por lo que el ecuatoriano Rodrigo Borja, ex presidente de su país propuesto por el mismo Correa para el cargo, renunció antes de asumir debido a que su gestión estaría sometida a la voluntad del Consejo de Jefes y Jefes de Estado.²⁵¹

La sede permanente se erigió como la expresión simbólica del activismo y voluntad política de Correa por consolidar institucionalmente a UNASUR, al donar un edificio inteligente de más de 43 millones de dólares, en Ciudad Mitad del Mundo, a las afueras de Quito.²⁵² La inauguración del complejo contó con la presencia de todos los presidentes de Sudamérica, así como una gran cantidad de asistentes representantes de diferentes sectores de

²⁵⁰ Elvira Narvaja de Arnoux, *UNASUR y sus discursos. Integración regional/amenaza externa/Mahinas*, Biblos, Buenos Aires, 2012, p. 213.

²⁵¹ Nicolás Comini y Alejandro Frenkel, “UNASUR. De proyecto refundacional al fantasma del Sudamexit,” *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe: América Latina frente a la encrucijada actual de la globalización*, 13 (2016), p.187

²⁵² El Comercio, “La sede de UNASUR costó USD 43,5 millones,” <https://www.elcomercio.com/actualidad/sede-unasur-costo-43millones-ecuador.html>, consultado el 23 de octubre de 2019.

la sociedad, autoridades políticas y militares, diplomáticos e intelectuales, ante quienes el ahora ex presidente Correa pronunció un emotivo discurso sobre la integración sudamericana y la crucialidad de UNASUR, con el que reafirmó su visión y proyecto con las siguientes palabras:

“En la ahora capital del Sur, somos orgullosos de un mestizaje luminoso. Somos geografía multicolor y tierra germinadora de pensamientos y acciones revolucionarias [...] Aquí, fundamentalmente se albergará el alma y la esperanza de más de 400 millones de sudamericanos de ser una Patria grande, de tener la ciudadanía sudamericana [...] En el siglo XXI, el gran desafío de Suramérica, es lograr la supremacía de los seres humanos sobre el capital, la preeminencia de las sociedades sobre el mercado y de nuestras soberanías nacionales sobre los intereses de países hegemónicos y del capital transnacional [...] con la ímpetu de nuestros jóvenes, de nuestros pueblos ancestrales, vamos adelante, hacia la segunda y definitiva independencia de Suramérica, a la integración de nuestros sueños, a la conquista del respeto universal, hacia la liberación del inmenso potencial de la Patria Grande para lograr el Buen Vivir de sus hijos.”²⁵³

Por último, el caso de Evo Morales, estudiado también a detalle en el capítulo concerniente a ALBA, evidencia su papel de empresario ideacional a través del activismo presidencial y el uso de recursos simbólicos y discursivos por parte del presidente boliviano en torno a la integración sudamericana. Su llegada al poder en enero de 2006, como resultado de las condiciones de alcance que permitieron las movilizaciones masivas en contra de la inestabilidad política y económica que vivía el país, coincidió con la celebración en diciembre del mismo año de la Cumbre de Cochabamba de la CSN, un año antes de la Cumbre Energética a la que convocó Chávez y donde ya se vislumbraban las primeras intenciones de ambos mandatarios por involucrarse activamente en el proyecto sudamericano.

Días previos al evento, tuvo lugar la Cumbre Social por la Integración de los Pueblos, con la presencia de decenas de líderes sociales e indígenas de varios países del Cono Sur, ante los cuales, Morales pronunció una carta abierta dirigida a las organizaciones indígenas y a los presidentes miembros de la Comunidad.²⁵⁴ En dicho documento, el presidente aymara

²⁵³ Movimiento Alianza PAIS, “Inauguración Sede Unión de Naciones Suramericanas-Discurso del Presidente Rafael Correa,” *Discursos Políticos*, 13 (2015), pp. 1-19.

²⁵⁴ Centro Latinoamericano de Ecología Social, “Pueblos indígenas: Comunidad de Naciones Sudamericanas para “vivir bien” y sin neoliberalismo,” <http://integracionsur.com/pueblos-indigenas->

denunciaba los fracasos y las perversidades de las organizaciones de integración regional sudamericanas —CAN y Mercosur— y proponía la innovación intelectual al forjar una alternativa regional orientada en el “Vivir Bien” que, de manera similar al “Buen Vivir” en Ecuador (pero con mayor profundización), era el principio rector en torno al cual se aglutinaban todos los valores sociales, políticos y económicos que buscaban la armonía entre el ser humano y la naturaleza, con particular énfasis en los pueblos ancestrales.²⁵⁵

Las ideas programáticas de dicho principio habían sido codificadas en la nueva Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia, donde, en materia de política exterior, se priorizaba en la integración latinoamericana y la diplomacia de los pueblos indígenas de todo el mundo.²⁵⁶ De esta forma, se vislumbra una evidente intención por reproducir el proyecto político e ideológico del gobierno del Estado Plurinacional a nivel regional, tratando de reorientar la naturaleza integradora de la CNS. Este activismo crecería de manera gradual hasta que en 2008, los supuestos del “Vivir Bien” fueron introducidos en el Tratado Constitutivo de UNASUR, dándole un carácter altermundista, multiétnico, multicultural y plurilingüe al organismo, tal y como sucedió en el ALBA.

El caso argentino: protagonismo simbólico sin liderazgo

El análisis sobre la construcción y consolidación del regionalismo posliberal en América del Sur no podría dejar de lado el papel de Argentina, histórico protagonista de las dinámicas regionales debido, por un lado, a su importancia estratégica en términos de recursos, dimensiones, población, posición geopolítica y peso político y económico en Sudamérica hasta

comunidad-sudamericana-de-naciones-para-vivir-bien-sin-neoliberalismo/, consultado el 26 de octubre de 2019.

²⁵⁵ José Briccño Ruiz, *op. cit.*, p. 112.

²⁵⁶ Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia, art 265, fracc. I y II.

antes del 2001 y, por otro, a la compleja relación que ha mantenido con Brasil, la cual se institucionalizó y se afianzó a partir de la creación del MERCOSUR. Su participación en el diseño y en las dinámicas de UNASUR muestran, en ese sentido, un papel relevante y hasta protagónico que desempeñó durante varios momentos pero que no se tradujo en un claro liderazgo regional comparable al de Brasil y Venezuela. Es decir, a pesar del peso simbólico que se le otorgó a la figura de Néstor Kirchner, presidente de Argentina de 2003 a 2007, en la consolidación de la integración regional del Siglo XXI, el proyecto sigue atribuyéndosele a Lula y, en menor medida, a las ideas bolivarianas de Chávez. ¿Cuál es la razón de esta paradoja? La explicación se desarrolla a continuación.

La llegada de Néstor Kirchner al poder en Argentina, de manera similar a los demás países de la región, significó la restauración de la estabilidad política y económica que se había resquebrajado por los efectos de la crisis de 2001, los cuales incluyeron: la agitación social que llevó al presidente Fernando de la Rúa a decretar estado de sitio para luego renunciar a su cargo, un *default* que representó la caída del 166% del PIB del país, una devaluación del peso del 70%, una tasa de desempleo del 22.2% y niveles de pobreza que aquejaban al 53% de la población.²⁵⁷ El ganador de las elecciones de abril del 2003, Néstor Kirchner, de conocido perfil progresista y proveniente del ala radical del peronismo que criticaba al *establishment* político y económico por arrastrar a la Argentina a una crisis profunda, recogió las demandas de millones de argentinos que abrazaron el discurso del nuevo presidente, quien clamaba por

²⁵⁷ Expansión, “¿Cómo fue la crisis argentina en 2001?”, <https://expansion.mx/economia/2014/07/31/12-puntos-de-la-crisis-argentina-en-2001>, consultado el 5 de septiembre de 2020.

devolver la dignidad al pueblo argentino, reinstalar a Argentina en el mundo, devolverle al país el ejercicio pleno de su soberanía y priorizar en la política y sociedad sobre el mercado.²⁵⁸

De acuerdo con Busso, esto se tradujo en “otorgar un papel al Estado como dirigente del proceso de desarrollo y agente principal de la inserción de la globalización, la superación de las desigualdades y la transformación productiva.”²⁵⁹ A partir de esas premisas, el gobierno de Kirchner apostó por una política exterior asertiva que le permitiera consolidar su modelo de desarrollo interno con elementos nacionalistas y con una base industrial y otra agrícola (favorecida con el *boom* de los precios de las materias primas) que lo llevaron a formular, a su vez, una política exterior defensiva en términos financieros y comerciales pero multilateralizada, diversificadora y con una vocación latinoamericanista. Simonoff identifica cinco ejes de la política exterior kirchnerista que recogen dichos elementos: 1) la política multilateral de seguridad; 2) la política regional y el MERCOSUR; 3) la diversificación de mercados; 4) las negociaciones en torno a la salida del *default*; y 5) la política por la soberanía de las Islas Malvinas.²⁶⁰

Expertos en política exterior argentina como Busso, Simonoff o Agustín Torres, han señalado que la política regional fue el área prioritaria de las relaciones internacionales del gobierno de Kirchner. Agustín Torres encuentra un patrón en materia de integración regional que se repitió en varios de los gobiernos de la Marea Rosa: el predominio del enfoque político sobre el comercial de las organizaciones regionales como gesto de ruptura con el legado de los “gobiernos neoliberales argentinos.” Esta idea facilitó el acercamiento político y personal entre

²⁵⁸ Anabella Busso, “Los vaivenes de la política exterior argentina re-democratizada (1983-2013). Reflexiones sobre el impacto de los condicionantes internos,” *Estudios Internacionales*, 177 (2014), pp. 22-23.

²⁵⁹ *Loc. cit.*

²⁶⁰ Alejandro Simonoff, “Regularidades de la Política Exterior de Néstor Kirchner,” *CONjines*, 5 (2009), p. 74

Kirchner y los demás líderes progresistas contribuyendo a reforzar la ilusión de una integración regional profunda y sin precedente.²⁶¹

La máxima expresión de esta supuesta voluntad política renovada fue, sin duda, el rechazo al ALCA en 2005 durante la Cumbre de las Américas en Mar del Plata, en donde Kirchner, en su calidad de presidente anfitrión, lideró la oposición de los miembros del MERCOSUR más Venezuela al proyecto que encarnaba el liderazgo estadounidense. A partir de entonces, el gobierno de Kirchner quedó consagrado en el imaginario político como promotor de la integración, imagen que además fue reforzada por la retórica. Sin embargo, la supuesta vocación integracionista de Argentina en tiempos de Kirchner contrasta con su escasa injerencia en la creación y consolidación de UNASUR, como resultado de varios factores.

En primer lugar, la política exterior argentina hacia la región encontró su eje natural en el organismo más importante para sus intereses comerciales y políticos: el MERCOSUR. Según Raúl Bernal-Meza, la administración de Kirchner apostaba por un fortalecimiento del mecanismo y por una ampliación de sus objetivos, dando prioridad a consideraciones políticas y sociales.²⁶² De modo que el proyecto argentino para MERCOSUR coincidía con la visión de la presidencia de Lula y, en menor medida, de la propuesta uruguaya con Tabaré Vázquez, que derivó en el rechazo en bloque al ALCA. Sin embargo, tanto Bernal-Meza como Amanda Wade consideran que, en realidad, hubo diferencias fundamentales entre ambos gigantes sudamericanos en torno a sus objetivos regionales. La principal diferencia es que Argentina apostó por la profundización del MERCOSUR como el espacio multilateral por excelencia

²⁶¹ Miguel Agustín Torres, “Argentina y su inserción internacional en un periodo de recuperación. Los principales cursos de acción de la política exterior del gobierno de Kirchner,” *Ciencia Política*, 15 (2013), pp. 118-120.

²⁶² Raúl Bernal-Meza, “Argentina y Brasil en la Política Internacional: regionalismo y MERCOSUR (estrategias, cooperación y factores de tensión),” *Revista Brasileira de Política Internacional*, 51 (2008), pp. 163-166.

para garantizar la institucionalidad, la simetría y la cordialidad en sus relaciones con Brasil. Por su parte, aunque Brasil coincidía en el fortalecimiento de MERCOSUR, sus aspiraciones para la profundización de su liderazgo político en Sudamérica como plataforma de proyección internacional encontraban el vehículo perfecto en la recién nacida UNASUR por su flexibilidad institucional, su multidimensionalidad temática y su membresía ampliada.²⁶³ En palabras de Simonoff, esto se debía a que:

“Para Argentina, es prioritaria la alianza estratégica con Brasil y el sostenimiento del MERCOSUR para garantizar márgenes de maniobra internacionales. Para el caso brasileño es distinto, ya que su relación con Buenos Aires es una entre varias como lo son Sudáfrica, India y China; en su inserción internacional, Brasil cuenta a partir de la Comunidad Sudamericana de Naciones (UNASUR) y no a partir del MERCOSUR, mientras la Argentina sigue con el MERCOSUR como su principal estrategia.”²⁶⁴

Es por ello que durante la III Cumbre de Presidentes de Sudamérica de donde emanó la Declaración de Cuzco que dio nacimiento a la Comunidad Sudamericana de Naciones, fue notable la ausencia de Néstor Kirchner, quien argumentó que por motivos de salud no podía asistir. A pesar de ello, con la llegada de Lula y los demás presidentes progresistas, los Kirchner parecieron mostrar una decidida voluntad política para promover la conformación de UNASUR. Sin embargo, Argentina evitó ejercer un liderazgo regional que rivalizara con Brasil. Por el contrario, utilizaron una estrategia de contrapeso suave en MERCOSUR y en UNASUR.

El primer caso se ilustra con el acercamiento de Argentina a la Venezuela chavista, en el que Agustín Torres encuentra elementos ideológicos y pragmáticos. Los ideológicos remiten a la afinidad entre ambas administraciones que abonó en el fortalecimiento de su relación y que inició durante la presidencia de Néstor Kirchner, profundizándose durante los dos periodos de la ex presidenta Cristina Fernández (2007-2015) debido a su amistad personal con

²⁶³ Amanda Wade, *The Union of South American Nations (“UNASUR”): Challenges and Opportunities for States Pursuing Regional Integration*, tesis, San Diego, Universidad de California, 2010, 34-37.

²⁶⁴ Alejandro Simonoff, *op. cit.*, p. 77.

Hugo Chávez durante toda su presidencia. El elemento pragmático, por su parte, residió en el papel que desempeñó Venezuela como una importante alternativa de crédito para Argentina cuando ésta trataba de recuperarse del *default* y tenía acceso restringido al mercado financiero internacional.²⁶⁵ En este marco, Venezuela prestó e invirtió alrededor de 5,600 millones de dólares estadounidenses tan sólo de 2005 a 2008, según datos del Ministerio de Economía argentino, participando en la compra de bonos de deuda y en proyectos de inversión, erigiéndose así, en palabras de Cristina Fernández, como “el único país que no le dio la espalda a la Argentina en sus momentos más difíciles.”²⁶⁶ Como consecuencia, Argentina se convirtió en la principal y más entusiasta promotora del ingreso de Venezuela al MERCOSUR ante cierta reticencia de Brasil, pues significaba un contrapeso en bloque a su liderazgo en las dinámicas tan asimétricas que imperaban en el mecanismo desde su creación.²⁶⁷

En UNASUR, Argentina ejerció su estrategia de contrapeso suave simultánea a los liderazgos brasileño y venezolano, fungiendo como un país conciliador en la retórica y en la práctica, tratando de no alinearse de manera comprometida a ninguno de los dos principales líderes ideacionales del organismo: Brasil y Venezuela. En este aspecto es donde, según Anabella Busso, desempeñó mayor protagonismo la gestión de Cristina Fernández quien, con un perfil más internacionalista, latinoamericanista e ideológico que su antecesor, se destacó como una presidenta de consensos y alianzas para asegurar no sólo la estabilidad institucional de UNASUR, sino también la moderación de Brasil y Venezuela, a pesar de que a nivel interno se mostraban tendencias más confrontativas con sectores de oposición.²⁶⁸

²⁶⁵ Miguel Agustín Torres, *op. cit.*, p. 122.

²⁶⁶ Infobae, “Chávez aportó a la Argentina US \$5,500 millones,” <https://www.infobae.com/2013/03/05/699524-chavez-aporto-la-argentina-us5500-millones/>, consultado el 6 de septiembre de 2020.

²⁶⁷ Diana Tussie, “Latin America: contrasting motivations for regional projects,” *Review of International Studies*, 35 (2009), p. 176.

²⁶⁸ Anabella Busso, *op. cit.*, p. 26.

Durante su presidencia pro t empore, la presidenta F ernandez lideró la resolución de la crisis trinacional entre Venezuela, Colombia y Ecuador en 2009 durante la Cumbre de Bariloche, Argentina, donde trató de apaciguar las actitudes defensivas y belicistas de Chávez y equilibró el protagonismo político de Lula. Un año después, en 2010, fue apoyada por todos los gobiernos de la UNASUR en la designación de Néstor como Secretario General, lo que lo consagró en el discurso oficial de la Marca Rosa como un “campeón de la integración sudamericana.” En su honor, se nombr  a la sede del organismo “Edificio Néstor Kirchner,” decorado con una estatua de bronce del ex presidente argentino.

En suma, el papel de Argentina en UNASUR se limitó a una estrategia de contrapeso suave y equilibrio a los liderazgos asertivos de Brasil y Venezuela que le permitiera mayor margen de maniobra en las dinámicas regionales, pero que no se tradujo en una voluntad política por ejercer un liderazgo en la región que definiera el curso de la integración regional a través del diseño de organismos como UNASUR. Fue, en ese sentido, un país seguidor de la visión integracionista de la Marca Rosa y, al mismo tiempo, amortiguador de liderazgos regionales hegemónicos.

DE RIVALIDADES AMISTOSAS A BATALLAS ANDINAS: DISENSO Y CONFLICTO EN LA UNASUR

En una región donde, a diferencia de las dos etapas de integración anteriores, trataron de coexistir proyectos políticos y económicos situados en diferentes posiciones del espectro ideológico, desde los extremos opuestos hacia el centro, el desacuerdo y la confrontación resultan inevitables, aún si la mayoría de los gobiernos se encuentran hacia la izquierda. En palabras de Regina Soares, frente a la diversidad de modelos domésticos en América del Sur, que contrasta con la homogeneidad de los noventa, resulta imperativa una lógica de integración

basada en intereses comunes y no en la introducción de instituciones domésticas y en la similitud de orientaciones ideológicas.²⁶⁹

La sección anterior permite dilucidar que, precisamente, aunque los países más involucrados en la integración sudamericana en la primera década de los 2000 a través del activismo diplomático y personalista de sus presidentes, sean parte de la Marea Rosa, las diferencias en la naturaleza de sus posicionamientos son notables debido a que no buscaban un mínimo acuerdo general en torno a un proyecto regional, como sucedió en las dos etapas anteriores, sino que trataron de profundizarlo tratando de reproducir sus propios modelos políticos e ideológicos. Esto es más evidente cuando se enfrentan, además, a visiones que no tienen en el centro de sus preferencias de política exterior (y mucho menos interna) a la integración regional, como Colombia, Perú o Chile bajo la presidencia de Sebastián Piñera, cuyas concepciones y objetivos para UNASUR no siguen las tendencias posliberales de las que Brasil, Venezuela, Ecuador o Bolivia revisitaron al proyecto. Adicionalmente, las características institucionales de UNASUR acentuaron las dificultades para la concertación política dado que tanto la toma de decisiones, como la misma convocatoria de presidentas y presidentes a reuniones extraordinarias requerían de la regla de unanimidad, no siempre alcanzada.²⁷⁰

Para ilustrar aquello, en esta sección se expondrá, por un lado, la compleja rivalidad entre el papel de los dos principales “empresarios ideacionales” del proyecto de integración sudamericana, Lula Da Silva y Hugo Chávez, en torno al proceso de diseño y consolidación institucional de UNASUR, el tratamiento de los temas y la solución de conflictos regionales. Por otro, analizaré las escaladas de conflicto entre los demás miembros del organismo, como resultado y reflejo de confrontaciones entre visiones políticas e ideológicas respecto a la

²⁶⁹ Maria Regina Soares, “Liderazgo regional en América del Sur: ¿tiene Brasil un papel a jugar?”, *op. cit.*, p. 111.

²⁷⁰ José Antonio Sanahuja, *op. cit.*, p. 43.

integración del Cono Sur y a otros temas de la agenda, particularmente el conflicto triangular entre Colombia, Venezuela y Ecuador suscitado en 2009.

La lucha por el Sur: lulismo vs bolivarianismo

“Yo te digo, Lula, desde aquí: estoy seguro que cada día se acerca más el momento en que nos veremos de nuevo, y el abrazo que nos vamos a dar, va a ser un abrazo del tamaño de este mundo y más allá. Porque nos unen a Lula y a mí tantas cosas, muchas, muchas cosas, como el amor por nuestro pueblo y la búsqueda de una integración profunda en América del Sur.”²⁷¹

“Yo creo que no todos los siglos producen a un hombre de la calidad de Chávez. No todos los días vemos a un país elegir a una persona que tiene un compromiso de sangre con su pueblo. Mucha gente dice que Chávez era polémico. Y era bueno que así fuera. En las reuniones de UNASUR, Chávez hacía que fueran siempre muy vivas, muy debatidas; es decir, no permitía que la gente se echase una siesta en las reuniones, ya sea con temas polémicos o no. Lo importante es que él estaba ahí, presente, vivo, discutiendo sobre los intereses de Venezuela, de América del Sur y de los más pobres. Tuve el placer de trabajar con él durante 8 años; estoy orgulloso de haber sido su amigo en la construcción de muchas cosas buenas.”²⁷²

Ambos fragmentos, pronunciados por Chávez y Lula respectivamente, dan cuenta de la compleja relación entre ambos mandatarios en torno a la integración sudamericana. Por un lado, es posible identificar una sólida relación de amistad personal y elogios mutuos resultado de las coincidencias ideológicas y políticas en su visión del mundo. Al mismo tiempo, las palabras de Lula dejan ver que dentro de UNASUR no siempre coincidían debido al activismo de Chávez por anteponer los intereses venezolanos y su visión sobre América del Sur. El proceso de diseño institucional y el tratamiento de temas centrales de la agenda sudamericana reflejan las principales diferencias entre dos visiones que, aunque compartían elementos

²⁷¹ Hugo Chávez, discurso pronunciado en el XVIII Encuentro del Foro de Sao Paulo, Caracas, Venezuela, 6 de julio de 2012.

²⁷² Luiz Inácio Lula Da Silva, mensaje con motivo de la muerte de Hugo Chávez, https://www.youtube.com/watch?v=6N96__t7zXc&list=TLPQMzAxMDIwMTIB9vXyUoy2Fg&index=1, consultado el 7 de marzo de 2020.

comunes, contrastaban en su ejecución. En el largo plazo, la rivalidad brasileño-venezolana que trascendía la amistad personal de ambos mandatarios, dificultaría la toma de decisiones basadas en el consenso y mermaría la permanencia institucional del organismo, situación acentuada por el carácter personalista e hiperpresidencialista de los estilos de liderazgo de Lula y Chávez. Esta lucha de poder puede observarse a la luz de tres grandes líneas de fractura abiertas por la insistencia en reproducir los proyectos políticos y económicos internos de Venezuela y Brasil: 1) la construcción institucional y el simbolismo de UNASUR, 2) la cuestión energética y 3) las visiones en temas de seguridad.

En la sección anterior se expuso que el involucramiento venezolano en la integración sudamericana responde a etapas y transformaciones internas del país. Durante los primeros años de su gobierno, Chávez mantenía una fría distancia del proyecto de la Comunidad Sudamericana de Naciones por su lógica de articulación entre dos bloques (heredada de los años de Cardoso), a su juicio, neoliberales: CAN y Mercosur. Sin embargo, una vez fortalecido frente a la oposición política venezolana, el presidente desplegó un activismo personal y diplomático sin precedente que incluiría no solo la creación de ALBA, sino también la transformación de la CSN. A partir de este giro, José Briceño sugiere entonces una ruptura del “período de hegemonía brasileña” en el diseño de modelo de integración sudamericano, justo cuando se profundiza el matiz bolivariano y anti neoliberal de la política exterior chavista, y justo cuando llegan al poder Rafael Correa en Ecuador y Evo Morales de Bolivia, conformando así el núcleo ALBA dentro de UNASUR.²⁷³ De esta forma, el proyecto minimalista que se proponía para la CSN, asentada en la idea una convergencia mínima de intereses entre los países sudamericanos, sería trascendido en el Tratado Constitutivo de UNASUR.

²⁷³ José Briceño Ruiz, *op. cit.*, p. 103.

Con la llegada de Lula, podría suponerse que la visión de la corriente progresista que él mismo, sus asesores más cercanos y sus correligionarios del PT propugnaban para la integración sudamericana, coincidía con la de Chávez en temas como la supranacionalidad en los organismos regionales, la lucha contra la pobreza, la diplomacia de los pueblos, la defensa sudamericana, la soberanía energética o los lazos de solidaridad. Sin embargo, esta corriente entendía que para consumir una integración regional profunda, era necesario que Brasil se asumiera como *paymaster* y absorbiera los costos políticos y de infraestructura. Es decir, le otorgaban al país un liderazgo natural en el proceso integracionista de Sudamérica en detrimento de la idea de supranacionalidad institucional. Por otro lado, Lula tuvo que articular esta visión con la corriente autonomista que la diplomacia profesional brasileña empujaba, la cual concebía una integración sudamericana funcional a los intereses estratégicos de Brasil para proyectarse como una potencia regional que reformara el orden internacional. Para ello, tampoco la supranacionalidad estaba dentro de los objetivos del proyecto sudamericano, por lo que el gobierno de Lula optó por la propuesta intergubernamental de los autonomistas de Itamaraty que permitiría a Brasil mayor autonomía y margen de acción en los asuntos regionales y dentro de UNASUR.²⁷⁴

En consecuencia, el debate sobre la naturaleza institucional (intergubernamental o supranacional), el nombre y los objetivos de la organización se muestra como primer elemento del choque entre las visiones de los dos principales empresarios ideacionales de UNASUR, Chávez y Lula. Como se vio en el capítulo anterior, la visión integracionista de Chávez propugnaba por una unión supranacional de todos los pueblos de América Latina, sin embargo, por los motivos expuestos en su momento, la ALBA adoptó un formato

²⁷⁴ Miriam Gomes Saraiva, “A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos x autonomistas,” *Mural Internacional*, 45 (2010), pp. 50-51.

intergubernamental debido a la influencia hegemónica de Venezuela que impedía igualdad de condiciones entre sus miembros. Para el caso de UNASUR, en cambio, ante el contrapeso que encontraba en Brasil, el gobierno venezolano optó por empujar su propuesta de supranacionalidad para dotar de mayor insitucionalización y autonomía al organismo. De esta forma, durante la cumbre de Cochabamba en diciembre de 2006, Chávez propuso por primera vez establecer para la Comunidad de Naciones Sudamericanas instituciones supranacionales, pero Lula argumentó que, aunque coincidía en promover objetivos sociales y políticos en la organización, no consideraba que la región estaba preparada para una unión supranacional debido a la divergencia de intereses entre sus miembros.²⁷⁵

Con la firma de la resultante Declaración de Cochabamba, donde seguía proponiéndose la convergencia meramente comercial entre la CAN, el Mercosur, Chile, Guyana y Surinam, Chávez amenazaba con no firmarla y, dada la regla de unanimidad que la decisión requería, se eliminó aquella insinuación.²⁷⁶ No obstante, el documento fue nombrado “Un nuevo modelo de integración para el siglo XXI” y se incluyeron temas que comenzaban a otorgarle un perfil más político y social como resultado de las negociaciones entre el núcleo ALBA, Brasil y el resto de los miembros, a saber: solidaridad y cooperación para una mayor equidad y reducción de la pobreza, soberanía y respeto a la integridad territorial, la idea de Sudamérica como zona de paz, democracia y pluralismo, universalidad de los derechos humanos y armonía con la naturaleza.²⁷⁷

Para entonces, ya desde la Cumbre de Ouro Preto en diciembre de 2004, Chávez había propuesto el cambio de nombre de la CSN a Unión de la Nación Sudamericana, pero no fue hasta la Cumbre de Margarita en abril de 2007 que retomaría la propuesta, la cual fue matizada

²⁷⁵ Noemí Mellado, *Regionalismo latinoamericano: dimensiones actuales*, Lerner, Córdoba, 2014, p. 41.

²⁷⁶ Elvira Narvaja de Arnoux *et. al.*, *op. cit.*, p. 192.

²⁷⁷ Declaración de Cochabamba (2006), apartado 2, p. 2.

por la delegación brasileña al cambiar “Nación” por “Naciones”, reflejando así la colisión entre la concepción supranacional de Venezuela y la intergubernamental de Brasil, y dándole al organismo un carácter más plural y representativo de los intereses de todos los miembros.²⁷⁸ No obstante, a pesar de que las aspiraciones supranacionales de Chávez no fueron fuente de consenso, a propuesta de Rafael Correa se acordó la creación de una Secretaría Permanente con sede en Quito y, a petición de Chávez, una Troika de presidentes pro t mpores.²⁷⁹ Ambas propuestas se codificaron en el Tratado Constitutivo de la UNASUR en 2008, en Brasilia.

La segunda línea de fractura tiene que ver con elementos más pragmáticos y derivados del contexto económico regional e internacional: la cuestión energética. El *boom* de los precios del petróleo que permitió a Chávez reestructurar el Estado venezolano logró articularse con el giro de su política exterior hacia un involucramiento más activo en temas sudamericanos, desplegando así una diplomacia petrolera sin precedentes. La I Cumbre Sudamericana Energética de Margarita recogí estas aspiraciones y le otorgó al petróleo no sólo simbolismo central para la integración sudamericana, también un papel principal como soporte económico para su consecución.

La integración energética les permitiría a los miembros de UNASUR materializar grandes proyectos sociales y de infraestructura que serían benéficos para sus sociedades, por lo que Chávez proponía la construcción del Gran Gasoducto de Sur que conectaría a Venezuela, Brasil, Uruguay y Argentina a través de la Amazonía, con PDVSA como principal proveedor. Sin embargo, aunque los objetivos sociales que la soberanía energética le permitiría alcanzar a la UNASUR eran compartidos por Lula, sucesos como la nacionalización de plantas de la empresa brasileña Petrobras por el gobierno de Evo Morales (con evidencia de una

²⁷⁸ Rita Giacalone, *op. cit.*, p. 151.

²⁷⁹ Arnoux *et. al.*, *op. cit.*, pp. 188-213.

presunta asesoría venezolana), estancarían el proyecto.²⁸⁰ Además, en coincidencia con su papel de *paymaster* regional, Brasil no volvería a intentar reactivar el proyecto debido al descubrimiento de petróleo y gas en el campo brasileño de Tupi en noviembre de 2007, convirtiéndolo en un importante exportador de crudo y otorgándole mayor autosuficiencia energética.²⁸¹ Chávez, por su parte, reencauzó los grandes proyectos petroleros a los países de la ALBA, por lo que la nueva competencia entre Petrobras y PDVSA dejaría a la UNASUR sin haber implementado proyectos clave para su supervivencia. Así pues, de acuerdo con Elsa Llenderrozas, “las diferencias en las opciones de modelos energéticos para el desarrollo, encarnadas en las posturas de Chávez y Lula, demostraron más fragmentación que convergencia entre los países proveedores de energía de la región.”²⁸²

La tercera y última fractura entre los liderazgos de Chávez y Lula resultó de sus respectivas concepciones sobre el papel de la defensa y la seguridad en Sudamérica. Como se expuso en el capítulo anterior, uno de los elementos principales de la visión chavista del mundo emana de su formación castrense, con base en la cual, el líder de la Revolución Bolivariana construía un discurso que contraponía a los soldados revolucionarios, hijos de Bolívar, y a la oligarquía tradicional venezolana apoyada por el Imperio.²⁸³ Este militarismo encarnado en la personalidad de Chávez (quien además se vanagloriaba de ser llamado Comandante Presidente de la República Bolivariana de Venezuela), otorgó a su concepción de integración sudamericana un carácter defensivo que se complementaba con el matiz contra hegemónico y anti neoliberal del proyecto.

²⁸⁰ Rita Gialcalone, *op. cit.*, p. 135.

²⁸¹ José Antobio Sanahuja, *op. cit.*, p. 43.

²⁸² Elsa Llenderrozas, “Mercosur-UNASUR. Convergencias y divergencias en el proceso de integración,” *op. cit.*, p. 68

²⁸³ Andrés Serbín

En julio de 2008, el presidente Chávez recordaba su propuesta formulada en el año 1999, diciendo: “Si existe una OTAN, una Organización del Tratado del Atlántico Norte, ¿por qué no puede existir una OTAS, una Organización del Atlántico Sur?”. Sus palabras sugerían que la defensa sudamericana se basara en una alianza militar al estilo de la OTAN, organización contra la que arremetió en muchas ocasiones por sus pretensiones, a su juicio, imperialistas y bélicas.²⁸⁴ Adicionalmente, su propuesta incluía el concepto de defensa integral, es decir, “la guerra de todo el pueblo”, a través de la formación de milicias y militares con elementos de todos los países miembros que se encargarían de la defensa del subcontinente sudamericano.²⁸⁵

Esta suerte de Ejército Sudamericano no obtuvo consenso entre los demás miembros de UNASUR debido a lo controversial de su contenido militarista y anti estadounidense, lo que habría desestabilizado a la región. En cambio, se abrazó la propuesta del Consejo de Defensa Sudamericano, iniciativa planteada por el presidente Lula da Silva el 4 de marzo de 2008.²⁸⁶ Este consejo sectorial sería uno de los que gozaría de mayor institucionalización, seguimiento y permanencia y funcionó como un organismo consultivo y no tan operativo como lo planteaba Chávez. Se trataba además de una expresión de la aspiración de Lula de darle a las políticas de seguridad un carácter democrático y transparente del que todos los países miembros participaran, conciliando intereses y abandonando las viejas doctrinas de seguridad nacional que tanto daño habían hecho a la región. Se erigió como el *paymaster* de la seguridad regional por excelencia al asumir un papel de mediador de conflictos no sólo a nivel personal y diplomático, sino también a través del Consejo de Defensa como órgano de diálogo político,

²⁸⁴ Alai, “Chávez: ¿Por qué no puede existir una OTAS?”, <https://www.Alainet.org/es/active/25326>, consultado el 31 de octubre de 2019.

²⁸⁵ Rita Gialcalone, *op. cit.*, p. 143

²⁸⁶ *Ibid.*, p. 39.

intercambio de información, cooperación y concertación de estrategias militares, asesorado además, por militares brasileños.

José Antonio Sanahuja apunta que el Consejo adoptó un concepto integrado de seguridad cooperativa y de seguridad democrática, empujado por el propio Lula y sus asesores y articulado a la visión geopolítica del *stablissement* militar brasileño que le otorga al país una posición estratégica para la defensa de Sudamérica ante actores extrarregionales.²⁸⁷ La coyuntura en la que nacería el CDS refleja, finalmente, los objetivos del gobierno brasileño bajo la presidencia de Lula por mantener la estabilidad regional y erigir a la UNASUR como plataforma de conciliación de intereses entre todos sus miembros. De esta manera, podría fungir como el líder regional proveedor de los recursos necesarios para la integración sudamericana con base la visión progresista de Lula. Esta coyuntura giró en torno a un conflicto que escaló niveles alarmantes para la paz regional y que derivó de un acuerdo entre Estados Unidos y Colombia para la instalación de bases militares en este país. El análisis de su desarrollo y resultados son materia para la siguiente sección.

Vientos de guerra en Sudamérica: conflicto y fragmentación en la UNASUR

Los años de mayor intensidad, dinamismo y optimismo en UNASUR fueron marcados por la relativa eficiencia de las convocatorias a reuniones extraordinarias para solucionar crisis internas de países miembros (o de América Latina en general) y respaldar a sus mandatarios. Los casos de Bolivia en septiembre de 2008, con un intento de separatismo territorial y de golpe de Estado a Evo Morales, el de Honduras en 2009 con el golpe constitucional a Manuel Zelaya, el atentado a Rafael Correa en 2010 y la destitución de Fernando Lugo en Paraguay en 2012, son casos paradigmáticos en los que, de manera rápida y unánime, las mandatarias y

²⁸⁷ José Antonio Sanahuja, *op. cit.*, p. 50

mandatarios de UNASUR cerraron filas para condenar las amenazas al orden constitucional y político en cada uno de los casos, formando mesas de diálogo para mediar con las oposiciones políticas o simplemente haciendo declaraciones. Sin embargo, en aquellos casos donde los conflictos no nacieron de crisis internas sino de la confrontación entre dos o más miembros, las capacidades del organismo para manejarlos fueron limitadas debido a la diversidad de posiciones respecto a las relaciones con Estados Unidos y en torno al papel de UNASUR como principal plataforma de diálogo político en Sudamérica.

El caso de la instalación de bases militares en Colombia ilustra de manera concreta la fragmentación de la región en términos de visiones y posturas ideológicas, modelos políticos y posiciones de cada país involucrado respecto la integración sudamericana. En agosto de 2009, el gobierno de Colombia, encabezado por Álvaro Uribe, aprobó un acuerdo con Estados Unidos sobre cooperación militar contra el narcotráfico y el terrorismo que fue leído por la mayoría de los países como la instalación de siete bases militares estadounidense en territorio colombiano, representando así una amenaza para la estabilidad y soberanía regionales.²⁸⁸ Los primeros en reaccionar fueron Chávez y Correa, quienes ya en 2008 durante la Cumbre de Río, se habían enfrentado a Uribe por bombardeos de parte de aviones colombianos a un presunto campamento de las FARC en territorio ecuatoriano. Ante esta nueva coyuntura, Correa, presidente pro t mpore de entonces, convocó a una reunión extraordinaria en Quito el 10 agosto de 2010 a la que no asistió Uribe y en la que Chávez alertaba que “soplaban vientos de

²⁸⁸ DW, “UNASUR: cooperación militar de Colombia enciende debate sobre alianzas y armas,” <https://www.dw.com/es/unasur-cooperación-militar-de-colombia-enciende-debate-sobre-alianzas-y-armas/a-4603934-0>, consultado el 31 de octubre de 2019.

guerra.”²⁸⁹ Ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo y ante la ausencia de Uribe, convocaron a una segunda reunión en Bariloche, Argentina, el 29 de agosto.²⁹⁰

La cumbre recogió, en primer lugar, tres grandes posiciones que corresponden a los tres grandes grupos en los que, como mencioné en el primer capítulo, es posible clasificar a los modelos políticos propugnados por los gobiernos de entonces: los nacionalistas/populistas que denunciaban con vehemencia una intervención militar en el subcontinente (Venezuela, Ecuador y Bolivia), aquellos situados en el centro del espectro político y con posiciones conciliadoras (Brasil, Argentina, Chile, Uruguay y Paraguay) y en el extremo opuesto Colombia, cuyo presidente daba a UNASUR un papel secundario en sus objetivos de política exterior y sólo participaba en el organismo por los beneficios que su membresía ofrecía, como el diálogo político, la diversificación de mercados y la moderación de las posiciones venezolanas.²⁹¹

Naturalmente, la principal fractura se suscitó entre Colombia, Ecuador y Venezuela por tres motivos: 1) las concepciones sobre la naturaleza de las FARC, pues el primero las consideraba un grupo terrorista y los segundos como grupo beligerante; 2) la visión sobre Estados Unidos, pues Uribe consideraba a aquél país como aliado estratégico en la lucha contra el narcotráfico y los segundos como la principal amenaza por excelencia; y 3) el papel de UNASUR y el Consejo Sudamericano de Defensa, a los cuales Colombia otorgaba un papel secundario frente a la preferencia por la OEA como mediador principal y con una base jurídica sólida, mientras que Ecuador y Venezuela privilegiaban a dichos mecanismos como una alternativa legítima y autónoma en asuntos sudamericanos.²⁹²

²⁸⁹ Hugo Chávez, “Intervención del presidente en la Cumbre de UNASUR en Quito, <https://www.youtube.com/watch?v=i1981EAVIIs4Q>, consultado el 31 de octubre de 2019

²⁹⁰ Clarín, “Una cita anunciada el lunes en Quito, durante el encuentro de presidentes. Cumbre de UNASUR en Bariloche,” https://www.clarin.com/ediciones-anteriores/cumbre-unasur-bariloche-uribe-viene-pone-condiciones_0_rkuWjWFC6tl.html, consultado el 31 de octubre de 2019.

²⁹¹ José Antonio Sanahuja, *op. cit.*, p. 32.

²⁹² Elvira Narvaja de Arnoux, *op. cit.*, p. 55.

Durante la reunión, televisada en su totalidad a petición del ex presidente Uribe, tanto Chávez como Correa y Evo Morales pronunciaban acalorados discursos que recuperaban todos aquellos elementos característicos de sus visiones y que, desde que llegaron al poder, los enarbolaban como símbolos de sus proyectos revolucionarios y refundacionales: la alusión a los héroes independentistas históricos, la autodeterminación de sus pueblos, la defensa de su soberanía, la paz social y la histórica amenaza que representa el neoliberalismo y Estados Unidos para la estabilidad y el desarrollo de los pueblos de América Latina.²⁹³ Para ellos, por todo lo que representaba la instalación de bases estadounidenses en Colombia, se trastocaban las bases y la estabilidad de sus proyectos políticos e ideológicos, y de ahí la importancia que le otorgaban a la UNASUR como espacio de diálogo y depositario de sus visiones

El caso de Brasil también es ilustrativo para dilucidar la visión de Lula y sus aspiraciones de líder regional que tomaba en cuenta los intereses de todos los países de Sudamérica para la profundización de un proyecto solidario y efectivo de integración. Por un lado, condenaba a aquellos discursos en exceso retóricos y con referencias a escaladas bélicas, como el del propio Chávez, por considerar que dicho tono no abonaba en la solución del conflicto.²⁹⁴ Por otro lado, proponía una mesa de diálogo con el presidente Obama para aclarar cuáles eran las motivaciones y objetivos de Estados Unidos en Sudamérica y, particularmente, en torno al acuerdo con Colombia; sin embargo, la propuesta no fue aceptada por el núcleo ALBA, que insistía en la existencia una estrategia bien organizada desde el Departamento de Estado.

No obstante, Arnoux encuentra que, a pesar de la confrontación de visiones, había una diferencia clara entre las interacciones de Uribe con los demás presidentes y entre aquellos que pertenecían a la Marca Rosa, incluyendo a Lula, pues el intercambio entre los primeros

²⁹³ *Ibid.*, pp. 43-45

²⁹⁴ *Ibid.*, pp. 56-57.

denotaba un tratamiento institucional con expresiones como “señor presidente” y haciendo diferencias entre “el pueblo colombiano” y el “gobierno” o “presidente” de Colombia. Entre Chávez, Correa, Evo, Lula, Cristina, Tabaré, Bachelet y Lugo, los intercambios eran más bien amistosos, más personales, con adjetivos como “hermano presidente” o el nombre del mandatario, y no había distinción entre “Estado”, “pueblo” o “presidente/presidenta,” lo cual indica no sólo las coincidencias ideológicas sino la naturaleza de sus gobiernos, donde la mayoría de los mandatarios provenían de fuera del *establishment* político.²⁹⁵

AMBICIONES Y FRACASOS: CONSIDERACIONES FINALES

“La UNASUR es nuestro espacio [...] Hoy la UNASUR es una realidad que debe convertirse en nuestro espacio privilegiado para conformar una gran potencia, la gran potencia suramericana.”

Así lo aseguraba Chávez durante una conferencia de prensa conjunta con el recién nombrado presidente colombiano Juan Manuel Santos, con motivo del restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre Colombia y Venezuela.²⁹⁶ ¿Hasta qué punto la UNASUR se convirtió en el espacio privilegiado para posicionar a Sudamérica como la gran potencia a la que con fervor Chávez aspiraba? Andrés Malamud analiza la forma en que las y los presidentes de la Marca Rosa, particularmente los empresarios ideacionales de la integración sudamericana, integraban en sus discursos (sumamente mediáticos) ambiciosos objetivos para los organismos del nuevo milenio, pero cuyos resultados se estancaban en el limbo de lo deseado. La disonancia cognitiva, como el autor le llama, definida como el desfase entre lo que se proyecta

²⁹⁵ *Ibid.*, p. 107.

²⁹⁶ Hugo Chávez, “Conferencia de prensa conjunta de los presidentes Chávez y Santos,” <https://www.youtube.com/watch?v=RUb6J-pFD3Q>, consultado el 2 de noviembre de 2019.

en discursos y cumbres, y la realidad, se convirtió entonces en una patología permanente del regionalismo latinoamericano.²⁹⁷

El mapa sudamericano de los primeros tres lustros del siglo XXI da cuenta de la fragmentación en términos de modelos políticos, ideológicos y económicos a cargo de líderes tan personalistas y mediáticos como Lula y Chávez, cuya pugna no abonó en la consolidación institucional y permanente de UNASUR, pues el híbrido al que llegaron no logró concretar los grandes proyectos a los que, tanto individual como colectivamente, los mandatarios aspiraban. Como se mencionó arriba, el uso de los recursos petroleros como fuente principal de la materialización de proyectos sociales y de infraestructura a nivel Sudamérica quedó relegada por la disputa entre los proyectos energéticos de Brasil y Venezuela, y con ella el fallido proyecto del Gran Gasoducto del Sur. Pero no solamente.

El Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN), que aspiraba a ser el órgano sectorial central para la consecución de los grandes proyectos de integración, contemplaba en 2010, 525 proyectos con un presupuesto de 96.119 millones de dólares, pero sólo se completó el 10% de los mismos con un pírrico presupuesto de 8.568 millones de dólares.²⁹⁸ Por otro lado, ni el Banco del Sur que proponía Chávez, ni la unión monetaria, ni la ciudadanía sudamericana, ni la unión parlamentaria, prosperaron. El fracaso de estas iniciativas tan ambiciosas es atribuible, en primer lugar, a la ineficiente regla de unanimidad en las decisiones de la Unión, mecanismo poco o nada útil en un contexto de rivalidades regionales y fragmentación.

En segundo lugar, por la distancia que los países más pequeños tomaron respecto a los liderazgos asertivos de Lula y Chávez que trascendía la simpatía personal o ideológica. Ni

²⁹⁷ Andrés Malamud, *op. cit.*, p. 234.

²⁹⁸ José Antonio Sanahuja, *op. cit.*, p. 45.

Uruguay ni Paraguay, históricamente recelosos del liderazgo brasileño, abrazarían por completo su ambicioso proyecto de *paymaster* regional. Por otro lado, ningún otro país ajeno al núcleo ALBA (e incluso dentro del mismo, como se vio en el capítulo anterior) tendría la voluntad política por erigir a Chávez como el adalid y representante de la integración sudamericana debido a su retórica tan efervescente y hostil con Estados Unidos, país que, por lo demás, sigue siendo determinante en las dinámicas políticas y económicas de la región.

TABLA 4. PROYECTOS Y VISIONES PARA LA CREACIÓN Y CONSOLIDACIÓN DE LA UNASUR

Estado miembro	Tipo de institución	Actores	Valores, ideas y discurso	Agenda, objetivos e instrumentos	Aportes al diseño y/o consolidación institucional
Argentina	Intergubernamental	-Néstor Kirchner, presidente 2003-2007 -Cristina Fernández, presidenta 2007-2015 -Jorge Taiana, canciller 2005-2010	-Latinoamericanismo y peronismo -Nacionalismo, autonomía ante hegemonías y respeto a las diferencias entre países de la región -Justicia social, desarrollo y autonomía financiera -Primacía de la política sobre la economía en la agenda regional	-Plataforma de concertación política, sin aspiraciones de liderazgo -Reintroducir a Argentina a las dinámicas regionales -Disminuir liderazgo hegemónico de Brasil en Sudamérica -Moderar las posiciones confrontacionistas de Venezuela -Hiperpresidencialismo y diplomacia presidencial	-Papel conciliatorio en conflictos bilaterales o regionales (e.g. Ecuador-Colombia-Venezuela). -Simbolismo de Néstor Kirchner como primer Secretario General
Bolivia	Supra-nacional	-Evo Morales, presidente 2006-2019 -David Choquehuanca, canciller 2006-2017	-Latinoamericanismo, antiimperialismo y antineoliberalismo -Nacionalismo, autonomía y confrontación moderada con EEUU -Altermundismo del <i>Suma Qamaña</i> : indigenismo y ambientalismo -Primacía de la política y temáticas sociales sobre la economía en la agenda regional	-Plataforma para regionalizar las nociones altermundistas del <i>Suma Qamaña</i> (indigenismo, ambientalismo y movimientos sociales) -Diversificación de relaciones con países sudamericanos y consolidación de legitimidad regional e internacional de proyecto interno -Hiperpresidencialismo, diplomacia presidencial y proyección mediática	-Codificación de nociones altermundistas del <i>Suma Qamaña</i> (indigenismo y ambientalismo) en el Tratado Constitutivo de UNASUR -Introducción de iniciativas relacionadas con la inclusión de movimientos sociales a las dinámicas institucionales.
Brasil	Intergubernamental	-Luiz Inácio Lula Da Silva, presidente 2003-2010 -Dilma Rousseff, presidenta 2011-2016 -Celso Amorim, canciller 2003-2010	-Latinoamericanismo, sudamericanismo y autonomía -Visión “Surfaliana”, integracionismo del PT (supranacionalismo, justicia social, solidaridad y afinidad con izquierdas, Brasil como <i>paymaster</i> regional) + integracionismo de Itamaraty (intergubernamentalismo, defensa e infraestructura regional para consolidación de	De visión Itamaraty: -Plataforma para consolidación de liderazgo regional y su proyección internacional para desarrollo de proyecto interno -Moderar pretensiones de liderazgo regional de Venezuela De visión del PT: -Afianzar la identidad latinoamericana y sudamericana	-Consolidación de los esfuerzos por aglutinar a los 12 países sudamericanos en un solo organismo intergubernamental, a partir de la convergencia entre MERCOSUR, CAN, Chile, Guyana y Surinam -Institucionalización de consejos sectoriales, particularmente de defensa, salud e infraestructura regional

		-Marco Aurelio García, asesor en PEXT 2003-2016	liderazgo brasileño y proyección internacional) -Primacía de la política sobre economía en agenda regional	-Consolidar la autonomía de la región frente a hegemonía estadounidense -Institucionalizar las relaciones intrarregionales -Hiperpresidencialismo y diplomacia presidencial	-Interlocución con otros países y organismos extrarregionales, particularmente del Sur Global
Ecuador	Supra-nacional	-Rafael Correa, presidente 2007-2017 -Ricardo Patiño, canciller 2010-2017	-Latinoamericanismo y Socialismo del Siglo XXI (antiimperialismo y antineoliberalismo y confrontación moderada con EEUU) -Nacionalismo y autonomía -Nociones altermundistas <i>Sumak Kawsay</i> y Revolución Ciudadana (ambientalismo e indigenismo) -Noción “tecnopopulista” de la administración pública nacional y regional	-Plataforma para regionalizar nociones altermundistas del <i>Sumak Kawsay</i> (Buen Vivir) de la Revolución Ciudadana -Consolidar las relaciones entre países de la región a través del establecimiento de instituciones eficientes y permanentes -Diversificación de relaciones con países sudamericanos y legitimación regional e internacional proyecto interno -Hiperpresidencialismo, diplomacia presidencial y proyección mediática televisada	-Introducción de elementos altermundistas del <i>Sumak Kawsay</i> al Tratado Constitutivo como ambientalismo, indigenismo y ciudadanía universal -Establecimiento de la Sede Permanente de UNASUR y consolidación de la Secretaría General durante presidencia pro t�mpore -Consolidación de consejos sectoriales relacionados con protección de la democracia y legitimidad electoral
Venezuela	Supra-nacional	-Hugo Chávez, presidente de 1999 a 2013 -Nicolás Maduro, canciller de 2006 a 2013	-Latinoamericanismo, bolivarianismo y Socialismo del Siglo XXI (antiimperialismo, antineoliberalismo y confrontación radical con EEUU) -Nacionalismo y autonomía -Primacía de la política sobre economía en agenda regional	-Plataforma para ampliar alcance del proyecto integracionista bolivariano con elementos ideológicos del Socialismo del Siglo XXI (ALBA) -Búsqueda del liderazgo sudamericano como contrapeso a Brasil y en defensa de Estados Unidos -Diversificación y ampliación de la petrodipomacia a nivel Sudamérica -Legitimación del proyecto interno a nivel regional e internacional -Hiperpresidencialismo, diplomacia presidencial y proyección mediática televisada	-Introducción de elementos ideológicos a la constitución de UNASUR, como la unión de pueblos hermanos y la mirada hacia el Sur Global -Promoción de iniciativas relacionadas con la inclusión de movimientos sociales y misiones a las dinámicas institucionales. -Disponibilidad de recursos energéticos como alternativa a la provisión brasileña

CONCLUSIONES

Las páginas anteriores fueron pensadas como un esfuerzo analítico más que se suma a las múltiples y numerosas interpretaciones sobre la integración regional y, de manera particular, sobre el regionalismo latinoamericano. Hacen eco de aquellas voces que tratan de entender al regionalismo en su propio contexto geográfico, político y cultural, en una región signada por la sumisión, el rezago y la desilusión; pero también por la resiliencia, la persistencia y la capacidad de reinención. También, secundan la voluntad por comprender el espíritu de los tiempos en el que la historia nos ha situado y que se ha desarrollado con particular frenetismo en los últimos 20 años: el siglo XXI, caracterizado por su complejidad y por la revelación cotidiana de contradicciones, ambigüedades y promesas de cambio.

Como se mencionó al inicio, el regionalismo posliberal fue la expresión de un ciclo político, económico e ideológico que, como en etapas anteriores, se hizo presente en América Latina como resultado de factores propios del curso de la historia. En este caso, se trató de un periodo en el que la desilusión y el hartazgo de grandes sectores de la población ante los efectos secundarios adversos del *statu quo* predominante, irrumpieron en el escenario latinoamericano. La búsqueda de alternativas políticas e ideológicas que aliviaran las consecuencias de vicios y errores de las clases políticas tradicionales y de los sistemas políticos, encontró su cauce en la elección democrática de líderes de diferentes orígenes, en su mayoría *outsiders*, que ofrecían

proyectos nacionales con respuestas prometedoras, algunas reformadoras; otras revolucionarias y refundacionales.

A lo largo de este estudio, pude identificar que la naturaleza de las propuestas de estos nuevos líderes políticos remitían a visiones híbridas que contenían aspiraciones de modificar, de manera simultánea, las relaciones de poder a nivel nacional con la inclusión de los sectores menos favorecidos a las dinámicas económicas y políticas, y a nivel regional e internacional tratando de adquirir autonomía, de equilibrar el peso de los países hegemónicos y de contener su dominio. Partían de una concepción que considera que hay una relación indisoluble entre sus países y la región; y que los asuntos internos no podían resolverse sin atender los regionales y viceversa. En consecuencia, encontraban en la política exterior hacia la región un pilar fundamental para consolidar sus proyectos políticos internos y una plataforma para fijar posiciones ideológicas y proyectarlas dentro y fuera de sus países. Además, aunque había variaciones según el estilo de liderazgo, el nivel de importancia de consideraciones ideológicas y factores institucionales en cada caso, la política exterior fue un campo en el que, en general, germinó el hiperpresidencialismo que abonó en la profundización de la diplomacia presidencial, elemento característico de los ejecutivos latinoamericanos históricamente.

Aunque las razones de la forma en la que se configuraron las visiones de los líderes de la “Marca Rosa” no son objeto de esta tesis, es posible identificar, a reserva de un estudio más profundo, que la globalización y el aumento de la interdependencia en el sistema internacional son fenómenos que han impactado en las dinámicas políticas, económicas y sociales de todos los países. Ante ello, surgen corrientes de pensamiento, movimientos e individuos con tendencias a formular ideas asociadas a problemas cotidianos que también se han globalizado con rapidez, como la pobreza, la desigualdad, el cambio climático, la violencia o la discriminación. Las propuestas que en consecuencia aparecen, no sólo tratan de resolver estos

problemas mundiales desde sus propios contextos nacionales; también buscan alternativas en la forma de hacerlo, replantando o desafiando la institucionalidad internacional y los procesos multilaterales establecidos, muchas veces dominados por los países más poderosos. De esta forma, observamos la aparición de movimientos altermundistas que critican a la globalización neoliberal, de voces que claman por la democratización de las instituciones internacionales, de propuestas que buscan la organización del mundo en bloques regionales alternativos, de tendencias que introducen temas inéditos a la agenda internacional o de individuos que sueñan con un mundo cosmopolita y sin fronteras nacionales.

En este contexto, se asoma una América Latina sumergida en los procesos de la globalización, susceptible a los vaivenes internacionales y destinada a una relación de dependencia con Estados Unidos, a pesar de la existencia de ciertos periodos de autonomía relativa. Así, en una situación de acumulación de malestares y hastío, las voces que han desafiado el *statu quo* y que siempre fueron parte de las oposiciones políticas, obtuvieron el voto de confianza de manera generalizada en casi todo el continente y, como resultado, presenciamos la elección democrática de un Hugo Chávez bolivariano, un Evo Morales y un Rafael Correa altermundistas y un Lula de Silva promotor de la integración del Sur global. Aunque sus propuestas recogían las históricas pretensiones latinoamericanas de resolver problemas comunes a través de instituciones regionales, actualizaron sus objetivos haciendo de la integración un elemento determinante en la consolidación de sus proyectos nacionales; una proyección de sus visiones y una respuesta a desafíos comunes de toda la humanidad.

Sin embargo, como en todos los procesos políticos y en las aspiraciones ideológicas, la complejidad y la realidad fueron las principales opositoras de los proyectos regionales. La consolidación de líderes populares con discursos atractivos, un uso extraordinario de los medios de comunicación en un contexto de revolución de las telecomunicaciones, y un

particular interés por hacer diplomacia, fue contraproducente en tanto asumieron el diseño de instituciones regionales alternativas como una extensión de sus proyectos nacionales que se desprendían de sus propuestas ideológicas y políticas. El despliegue de políticas exteriores personalistas mermó el afianzamiento de organismos sostenibles a largo plazo porque se les concibió en el imaginario colectivo como proyectos personales y con objetivos ideológicos específicos. En consecuencia, a la muerte de Hugo Chávez, la proyección mediática que ejerció durante su gobierno en torno a la promoción de la ALBA y, en menor medida de UNASUR, ocasionó el descrédito de los organismos por parte de sus opositores. Sin embargo, este hecho no fue exclusivo de Venezuela. Conforme llegaban coaliciones opositoras al poder en los demás países, condenaron de inmediato los organismos regionales posliberales, asociados a los mandatos progresistas de Rafael Correa en Ecuador, de Evo Morales en Bolivia, de Lula da Silva y Dilma Rousseff en Brasil y de Néstor Kirchner y Cristina Fernández en Argentina.

El fenómeno no era casual, pues estos líderes ciertamente estimularon de manera activa la creación de organismos alternativos por la naturaleza de sus proyectos ideológicos, los cuales concebían a la integración regional como un elemento crucial de consolidación nacional. Chávez por ejemplo, promovía los supuestos del bolivarianismo y el socialismo XXI, visiones que proponen la transformación radical de Venezuela y de América Latina de manera simultánea. Lo hacía a través del despliegue de una intensa diplomacia presidencial proyectada en plataformas telecomunicacionales como *Aló Presidente* y *Telesur*, transmitiendo así su papel como principal empresario ideacional de la Revolución Bolivariana y de la ALBA, procesos simultáneos e indisolubles.

Correa, por su parte, empujaba su agenda altermundista y universalista del “Buen Vivir” con sendos discursos que aludían a recursos simbólicos centrales para la consolidación simultánea de su proyecto nacional, de su propuesta para una América Latina autónoma e

integrada y de sus aspiraciones de un mundo más justo e igualitario (medio ambiente, soberanía, pueblos indígenas y movilidad universal). Ejercía, de manera similar, una diplomacia presidencial mediatizada por su hábil y tecnocrático manejo de las telecomunicaciones y expresada en la transmisión de su programa *Enlace Ciudadano* y en sus conferencias magistrales en universidades internacionales, lo que le abría espacio a su proyección internacional. Evo Morales, aunque de manera más discreta y menos mediática, causó sensación en sectores académicos y movimientos altermundistas, particularmente de Europa y América Latina, debido a lo vanguardista de su agenda para el proyecto boliviano que contenía los supuestos del “Vivir Bien” de los pueblos andinos, como la protección e inclusión de los pueblos indígenas y la defensa del medio ambiente. Finalmente, Lula da Silva se erigió como un presidente diplomático por excelencia a través de la proyección mediática de su liderazgo regional afianzado en la UNASUR al que aludía en sendos discursos durante los principales eventos y foros internacionales, desplegando un estilo personalista de negociación y conciliación en sus numerosos viajes al exterior.

En conjunto, los cuatro presidentes buscaron la consolidación de sus proyectos internos por medio de la introducción de sus principales supuestos ideológicos en el diseño institucional de las organizaciones regionales posliberales. Sin embargo, a pesar de que la mediatización de sus liderazgos regionales en plataformas comunicacionales contribuyeron a la rápida construcción institucional de ALBA y UNASUR y a su legitimación como organismos alternativos a los tradicionales y funcionales en el espacio regional, fue esta misma situación la que provocó la asociación entre proyectos políticos específicos y los organismos. Aquello desembocó en que, una vez iniciado el relevo de coaliciones políticas que dio paso a la llegada de gobiernos de derecha y centro-derecha en la región, éstos intentaron dismantelar las

instituciones que sus antecesores asumían como hazañas personales y representativas de sus plataformas gubernamentales.

Además, el carácter personalista en la dirección de la política exterior hacia la región por parte de los presidentes de la Marea Rosa, reveló un fenómeno que no se plantea de manera central en esta tesis, pero por su relevancia en la toma de decisiones en torno a la construcción de instituciones regionales, es oportuno identificarlo: el papel de las burocracias diplomáticas profesionales. Como se dijo desde el principio, la profundización del hiperpresidencialismo, articulado a los perfiles internacionalistas de los líderes políticos del siglo XXI derivados de la naturaleza ideológica de sus proyectos, resultó en un despliegue de diplomacias presidenciales más nítido que en periodos anteriores. En consecuencia, se observó, en términos generales, un desplazamiento relativo de los cuerpos diplomáticos profesionales en asuntos regionales y, particularmente, en la creación y funcionamiento de ALBA y UNASUR.

El caso más paradigmático de ello resulta ser Venezuela, en coherencia al involucramiento de Chávez en los procesos integracionistas con un papel de empresario ideacional que asumía la dirección personal de sus alianzas regionales. En los capítulos empíricos, se dio cuenta de que el nivel de profundización de la ALBA por parte de Venezuela y de su involucramiento en la construcción de UNASUR, respondía a las diferentes etapas políticas de la Revolución Bolivariana. En dicho proceso, fue posible rastrear el papel del servicio exterior venezolano, que tras sucesivos decretos presidenciales perdía espacios de acción ante la ocupación de misiones diplomáticas por parte de funcionarios chavistas. Con ello, se volvía más evidente el control de la política exterior en manos del presidente y la conducción de su liderazgo personal en ALBA, UNASUR y otros mecanismos, de lo cual hacía gala en cumbres presidenciales y en sus plataformas comunicacionales.

Entretanto, en Brasil se desarrolló un activismo internacional encarnado en la figura de Lula, quien personalmente negociaba en foros multilaterales con sus contrapartes y viajaba a países vecinos para solucionar conflictos regionales, como la disputa trilateral entre Venezuela, Ecuador y Colombia. En este caso, el perfil tan visible del expresidente en asuntos internacionales y regionales, así como el papel de sus asesores en política exterior provenientes del mismo origen ideológico y que empujaban una integración profunda de Sudamérica sobre la base de un liderazgo benévolo y generoso de Brasil, contribuyó al surgimiento de una especie de rivalidad entre el ejecutivo e Itamaraty en la conducción de política exterior. Como resultado, y debido al peso que históricamente ha tenido el servicio exterior en las dinámicas regionales, Lula cedió espacio a la visión tradicional brasileña de la integración regional que otorgaba liderazgo al país pero con un matiz hegemónico del que obtendría beneficios materiales y simbólicos, y como un instrumento de proyección internacional. De ahí que, a pesar de que en el discurso, Lula y sus copartidarios del PT aludían a instituciones supranacionales y a una convivencia armónica entre países hermanados, Brasil fue el principal promotor del intergubernamentalismo y de la regla de unanimidad en UNASUR. Esta situación contrastó con el periodo de Dilma Rousseff, en el que debido a su bajo perfil internacionalista y a su mayor interés en resolver asuntos internos, regresó el protagonismo a Itamaraty y pavimentó el camino para el debilitamiento de UNASUR hasta llegar a su desmantelamiento por parte de las recientes administraciones brasileñas de Temer y Bolsonaro.

Por otro lado, la complejidad política y diversidad ideológica de América Latina también impactó de manera considerable en los procesos de concertación y creación de propuestas regionales comunes, pues la multiplicidad de proyectos, visiones y objetivos se hizo patente. A pesar de que las tendencias y los objetivos generales de los líderes políticos de la Marea Rosa eran similares, las particularidades y diversidad de sus orígenes, de sus trayectorias

políticas, de sus bagajes ideológicos y de sus contextos nacionales, estimularon la formación de un complejo mosaico de modelos políticos que, además, se adherían a los ya existentes. El hiperpresidencialismo que los líderes ejercían en política exterior hizo aún más nítidas estas diferencias, sobre todo durante el proceso de extrapolación de sus propuestas al ámbito regional y en el momento de introducirlas a los diseños institucionales de ALBA y UNASUR. En consecuencia, la falta de consenso en torno a temas fundamentales para la construcción de organizaciones regionales, como el tipo de autoridad (supranacional o intergubernamental), el modelo de desarrollo, el tipo de respuesta frente a crisis internas, los mecanismos de solución de controversias entre miembros y la manera de actuar frente a actores extrarregionales, particularmente Estados Unidos, obstaculizó su sostenibilidad a largo plazo. A estas cuestiones de diseño institucional se sumaban los vicios históricos del regionalismo latinoamericano originados por las divergencias: el multilateralismo selectivo, la duplicidad de funciones entre organismos y la falta de compromiso institucional de los Estados miembros.

De esta forma, se distingue a una Venezuela chavista que, a pesar de un discurso de integración profunda, supranacional y alternativa, estimuló el carácter intergubernamental de la ALBA en tanto que la supranacionalidad significaba una adhesión incondicional al proyecto venezolano, del que dependía todo el funcionamiento y el despliegue de recursos del organismo. Ante ello, tanto los países caribeños como los aliados tradicionales de Venezuela, Bolivia y Ecuador, no mostraron voluntad en alimentar la hegemonía venezolana y se limitaron a dar continuidad a la red de alianzas y acuerdos bilaterales y trilaterales con Venezuela en materia energética, social y comunicacional.

El caso ecuatoriano, por su parte, se desprende de esta situación, pues Rafael Correa, quien buscaba decididamente la creación de mecanismos supranacionales que dieran sostenibilidad a las organizaciones, optó por empujar en UNASUR propuestas como la

creación de una Secretaría General, seis consejos sectoriales temáticos y la donación de una sede permanente en Quito. En contraste, Ecuador reservó para ALBA un espacio de participación simbólica, discursiva y como plataforma de denuncia al neoliberalismo y a las derechas latinoamericanas. Finalmente, como se mencionó anteriormente, Brasil advertía que un organismo regional como la UNASUR no estaba preparada para instituciones supranacionales por la diversidad de visiones en la región. Esto como resultado del equilibrio entre los progresistas del PT, entre los que destacan el propio Lula y sus asesores, y los autonomistas de Itamaraty, quienes prevalecieron en este tema.

El desarrollo de la tesis también reveló que, a pesar de que ambos organismos enfrentaron los dos principales motivos de su estancamiento (su creación como resultado de la reproducción de proyectos políticos específicos y la fragmentación regional por la multiplicidad de modelos políticos nacionales), los expresaron de manera diferente. En el caso de la ALBA, fue evidente la primera hipótesis por la intención de diseñar un organismo regional que reprodujera los supuestos ideológicos y políticos del bolivarianismo y del socialismo del siglo XXI, visiones propugnadas por el presidente venezolano Hugo Chávez y que, de manera simultánea, componían la base de su proyecto nacional. El despliegue de una diplomacia petrolera encauzada a la construcción institucional, la utilización sistemática de recursos comunicacionales como *Aló Presidente* y *Telesur* y el manejo discrecional de los proyectos sociales de su país para regionalizarlos a los países aliados, ocasionaron que Venezuela ejerciera una hegemonía, ya referida, al interior de la ALBA.

Así, la visión bolivariana de Chávez predominó en todas las dimensiones del organismo: la base ideológica de su nacimiento y nombre, la agenda temática, la disposición de recursos para el cumplimiento de objetivos, las condiciones de membresía, el diseño institucional, la dinámica entre miembros y su actuación frente a Estados Unidos y otros

actores extrarregionales. Sin embargo, el mismo matiz hegemónico de la ALBA contribuyó a su propia fragmentación. Si bien las diplomacias presidenciales de Rafael Correa y Evo Morales empujaron la agenda altermundista de la institución, la convergencia ideológica y los puntos de acuerdo quedaron rezagados al plano simbólico y discursivo, pues ningún otro miembro estuvo dispuesto a expresar un compromiso institucional incondicional a las directrices de Chávez. En consecuencia, todas las actividades del organismo y su supervivencia misma dependían de Venezuela, de su liderazgo y estabilidad. No obstante, después la muerte del fundador y en un contexto de restricciones petroleras y de profundización de la crisis económica, ALBA quedó estancada y vulnerable ante los cambios políticos en los países de la región, cuyos gobiernos condenaban la hazaña bolivariana y a sus seguidores.

Mientras tanto, el caso de Cuba resulta paradójico, pues se le asocia como un motor ideológico del organismo que se expresó en el hecho de que fue país fundador con Venezuela. Sin embargo, la única proyección ideológica de la isla en ALBA fue aquella transmitida por el propio Chávez, en cuya base ideológica, la influencia del modelo cubano es un componente importante. En cambio, el papel de Cuba en la institución obedeció, principalmente, a una estrategia tradicional de involucramiento en organismos regionales alternativos a los establecidos por el “Imperio” y de búsqueda de aliados ante las hostilidades estadounidenses. La novedad del caso reside en el contexto favorable del siglo XXI por la llegada de gobiernos progresistas y la disminución de la atención de Estados Unidos hacia la región.

En UNASUR pasó algo similar en términos de fragmentación en la medida en que el empuje de proyectos políticos e ideológicos internos al plano regional por parte de presidentes “hiperactivos” diplomáticamente, estimuló el desacuerdo. Sin embargo, el fenómeno fue más claro que en ALBA, pues en dicho espacio coexistían los doce países sudamericanos con diferentes modelos políticos, bases ideológicas y estilos de liderazgo. Una Venezuela que

reelaboró su propuesta integracionista bolivariana a nivel sudamericano pero con mayor ímpetu en la supranacionalidad y un discurso confrontacionista; un Ecuador antineoliberal pero universalista y promotor de instituciones supranacionales; una Bolivia altermundista y antineoliberal; un Brasil conciliador y promotor de su liderazgo; una Argentina equilibradora de los liderazgos brasileño y venezolano; una Colombia neoliberal y antibolivariana.

No obstante, la fractura más importante fue la que, precisamente, nació de los dos principales impulsores del organismo: Brasil y Venezuela. A pesar de sus coincidencias ideológicas y la simpatía personal entre sus presidentes, la búsqueda simultánea de un liderazgo regional ocasionó una rivalidad que se expresó en el tipo de diseño institucional (supranacional o intergubernamental), en el empuje de esquemas regionales de provisión de petróleo y en la concepción de mecanismos de seguridad regional. Esta situación no permitió el desarrollo de proyectos ambiciosos en términos de infraestructura y de distribución de recursos energéticos, pues Venezuela prefirió encauzar sus recursos a la ALBA y Brasil no sostuvo el financiamiento otrora generoso ante dificultades económicas internas y el desinterés de Rousseff. Argentina, por su parte, aunque adquirió un protagonismo simbólico emanado de su papel conciliador en conflictos sudamericanos y de la actuación de Néstor Kirchner como primer Secretario General, no buscó un liderazgo en la consolidación de UNASUR y se limitó a desplegar una estrategia de contrapeso suave y de equilibrio de los liderazgos brasileño y venezolano.

Finalmente, del análisis resulta una paradoja que, hasta este momento, sigue vigente y resulta enigmática: ¿Por qué ALBA, aunque estancada, sigue existiendo mientras que UNASUR colapsó? Llama la atención que a UNASUR se le dotó de un entramado institucional más robusto y una burocracia temática más organizada que a ALBA, hecho que no representó sostenibilidad a largo plazo ni resiliencia, en términos de Dabène. Al contrario, ha sido el organismo que, de manera más acentuada, fue desmantelado intencionalmente por la mitad de

los gobiernos de Sudamérica y no ha sido posible reactivarlo. ALBA, en cambio, con una institucionalidad más endeble, menos clara y determinada por la voluntad política y capacidad material de Venezuela, ha sobrevivido a pesar de los cambios políticos en la región. Es posible que el enigma encuentre su respuesta en las hipótesis de esta tesis.

ALBA, en sus orígenes, nació como un proyecto del gobierno de Hugo Chávez por las características de su plataforma ideológica fincada en el bolivarianismo. En consecuencia, el funcionamiento del organismo y su supervivencia misma desarrollaron una relación de dependencia con la voluntad política de Chávez, y por ende, con el gobierno venezolano. La muerte del presidente hizo justicia a la proyección mediática de su papel como promotor de la integración bolivariana, reflejado en ALBA y, en menor medida, UNASUR. Sin embargo, no se observó una ruptura ideológica ni política en el régimen, pues hubo continuidad del proyecto chavista asumido por Nicolás Maduro, quien ha tratado de enaltecer y preservar el legado de su mentor, incluyendo la hazaña integracionista de la ALBA. Aunque Ecuador y Bolivia, miembros del núcleo duro del organismo, hayan suspendido su membresía, la supervivencia del mismo no se puso en juego, pues sigue residiendo en la continuidad del régimen venezolano, aunque se limite al plano simbólico y discursivo.

En UNASUR, en cambio, fue notable la presencia de las dos causas de estancamiento. Por un lado, la proyección mediática de Chávez, Correa, Morales y Lula como empresarios ideacionales del organismo fue motivo de deslegitimación y denuncia por parte de gobiernos de coaliciones opositoras que han tratado de dar marcha atrás a los proyectos políticos de sus antecesores progresistas y de todo aquello relacionado con el “chavismo,” “correísmo,” “evismo” o “masismo,” “lulismo” o “petismo” y “kirchnerismo.” La concepción del proyecto regional como parte neural del proyecto político e ideológico de los expresidentes tuvo efectos devastadores para la continuidad de UNASUR. Sin embargo, al caso se agregó el factor de

fragmentación por la multiplicidad de modelos políticos e ideológicos que trataron de coexistir en el espacio regional. Aunque la Venezuela bolivariana sobrevivió, los demás países experimentaron rupturas en su política exterior por el relevo de presidentes, situación que debilitó la sostenibilidad del organismo por la persistencia de desacuerdos entre los miembros.

De esta forma, se afianza la idea de cómo una iniciativa de integración regional que formó parte de un proyecto de nación, o de varios, abonó a la vulnerabilidad de ALBA y UNASUR ante cambios de gobiernos, revelada casi de manera inmediata. Los organismos, en consecuencia, se convirtieron en espacios de disputa política, de revanchismo ideológico y de denuncias electoreras. Esto ocurrió, además, en un contexto complejo de diversidad de visiones que, por la naturaleza revisionista, reformista y, en algunos casos, contrahegemónica o reaccionaria de algunos de los proyectos políticos del mapa regional actual, estimularon el desacuerdo, la falta de consenso y la rivalidad dentro de las instituciones. Así, se confirma el carácter efímero del regionalismo posliberal, nacido del hiperactivismo presidencial y de la diversidad; de la amplificación discursiva y de la fragmentación; de las aspiraciones de cambio y del disenso. Es posible que los nuevos vientos políticos del año 2020, con algunas victorias del progresismo, estimulen la reactivación del regionalismo posliberal. Y así ha sido expresado en el discurso, pero con una Venezuela en crisis, un Brasil en retroceso y una región azotada por la pandemia, la realidad se opone y, hasta hoy, ALBA y UNASUR no vuelven a ver la luz.

BIBLIOGRAFÍA

- Adins, Sebastián “El Proyecto Regional Bolivariano y las consecuencias de la muerte de Hugo Chávez para América Latina”, *Agenda Internacional*, 31 (2013).
- Agüin, Víctor, “Desarrollo de la Misión Milagro en Venezuela,” *Revista Cubana de Salud Pública*, 4 (2011).
- Agustín Torres, Miguel “Argentina y su inserción internacional en un periodo de recuperación. Los principales cursos de acción de la política exterior del gobierno de Kirchner,” *Ciencia Política*, 15 (2013).
- ALADI, *30 años de integración comercial en la ALADI*, Montevideo, 2012.
- Aponte, Maribel y Amézquita, Gloria (coomp.), *El ALBA-TCP. Origen y fruto del nuevo regionalismo latinoamericano y caribeño*, CLACSO, Buenos Aires, 2015.
- _____, “Intra-regional Trade and Grandnational Enterprises in the Bolivarian Alliance. Conceptual Frameworks, Methodology and Preliminary Analysis,” *International Journal of Cuban Studies*, 3 (2011).
- Basabe-Serrano, Santiago, “Rafael Correa: el antes y el después de la política ecuatoriana”, *Iberoamericana*, 50 (2013).
- Benzi, Daniele, “El exitoso ocaso del ALBA. Requiem para el último vals tercermundista”, *Nueva Sociedad*, 261 (2016).

- Bernal-Meza, Raúl, “Argentina y Brasil en la Política Internacional: regionalismo y MERCOSUR (estrategias, cooperación y factores de tensión),” *Revista Brasileira de Política Internacional*, 51 (2008).
- Bértola, Luis y Ocampo, José Antonio, *El desarrollo económico de América Latina desde la independencia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2013.
- Börzel, Tanja y Risse, Thomas (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*, Oxford, University Press, 2016.
- Burges, Sean y Chagas, Fabricio, “The importance of presidential leadership for Brazilian foreign policy,” *Policy Studies*, 38 (2017).
- Busso, Anabella, “Los vaivenes de la política exterior argentina re-democratizada (1983-2013). Reflexiones sobre el impacto de los condicionantes internos,” *Estudios Internacionales*, 177 (2014).
- Cable, Vincent y Henderson, David (eds.), *Trade Blocs?: The Future of Regional Integration*, Londres, Royal Institute of International Affairs, 1994.
- Cactano, Gerardo y Sanahuja, José Antonio, “Integración regional y regionalismo”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, num. 28, 2019.
- Calderón, Emilse, “Brasil en el Consejo de Defensa Sudamericano: obstáculos a la cooperación y el liderazgo”, *Relaciones Internacionales-GERI*, 18 (2011).
- Castañeda, Jorge, “Latin America’s Left Turn”, *Foreign Affairs*, 3 (2006).
- Ceppi, Natalia, “La política exterior de Bolivia en tiempos de Evo Morales Ayma”, *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Fronterizos*, 1 (2014).

- Cervo, Amado y Lessa, Antônio, “O declínio: inserção internacional do Brasil(2011-2014),” *Revista Brasileira de Política Internacional*, 2 (2014).
- Conaghan, Catherin, “Rafael Correa and the Citizen’s Revolution”, en Steven Levitsky y Kenneth Roberts (eds.), *The Resurgence of the Latin American Left*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 2011.
- D’Elia, Yolanda (coord), *Las Misiones Sociales en Venezuela: un aproximación a su comprensión y análisis*, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, Caracas, 2006.
- Da Motta, Pedro y Ríos, Sandra, *O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*. Santiago de Chile, Cepal, 2007.
- Dabène, Olivier, *The Politics of Regional Integration in Latin America*, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2009.
- De la Torre, Carlos, “Technocratic Populism in Ecuador”; *Journal of Democracy*, 3 (2013).
- De Lombaerde, Philippe *et. al.*, *Del regionalismo latinoamericano a la integración interregional*, Madrid, Fundación Carolina, 2008.
- Diamint, Rut, “Regionalismo y posicionamiento suramericano: UNAUSR y ALBA”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, 101 (2013).
- Díaz González, José Andrés, “Populismo y política exterior: los casos de los gobiernos de Hugo Chávez (Venezuela) y Rafael Correa (Ecuador), *Papel Político*, 1 (2019).
- Domínguez, Jorge, “La política exterior del presidente Barack Obama hacia América Latina, *Foro Internacional*, 2 (2010).
- Ellner, Steve, *Rethinking Venezuelan Politics. Class, Conflict, and the Chávez Phenomenon*, Lynnc Rienner, Colorado, 2008.

Escalante, Fernando, *Historia Mínima del Neoliberalismo*, México, El Colegio de México, 2015.

Fabbri, Claudia, “The Constructivist Promise and Regional Integration: An Answer to Old and New Puzzles. The South American Case”, *Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation*, 2005, núm. 182.

Fermín, Eudis, “Hugo Chávez: de la idea de confederación de estados a la conformación de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América”, *Universitas Relações Internacionais Brasília*, 10 (2012).

Flemes, Daniel (ed.), *Regional Leadership in the Global System. Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers*, Routledge, Surrey, 2010.

Frajman, Eduardo, “Broadcasting Populist Leadership: Hugo Chávez and *Aló Presidente*”, *Cambridge Journal of Latin American Studies*, 46 (2014).

Gamble, Andrew y Payne, Anthony, *Regionalism & World Order*, Londres, Macmillan, 1996, p. 268.

Gialcalone, Rita, “Venezuela en UNASUR: integración regional y discurso político,” *Desafíos*, 1 (2013).

Gomes Saraiva, Miriam y Gomes, Zimne Bon, “Os limites da Política Externa de Dilma Rousseff para a América do Sul,” *Relaciones Internacionales*, 50 (2016°).

_____, “A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos x autonomistas,” *Mural Internacional*, 45 (2010).

González González, Guadalupe *et. al.*, *Las Américas y el Mundo 2010-2011. Opinión pública y política exterior en Brasil, Colombia, Ecuador, México y Perú*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2011.

- Gratiu, Susanne y Puente, José Manuel, “¿Fin del proyecto alternativo ALBA? Una perspectiva política y económica,” *Revista de Estudios Políticos*, 180 (2018).
- Hirst, Mónica y Soares, Maria Regina, “Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities”, *International Affairs*, 1 (2006).
- Hurrell, Andrew “Explaining the Resurgence of Regionalism in World Politics”, *Review of International Studies*, 4 (1995).
- _____, “Brazil and the New Global Order”, *Current History*, 1 (2010).
- Hurtado, Alberto, “Costos y beneficios de la utilización del Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos (SUCRI),” *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, 15 (2013).
- Lagos, Ricardo (comp.), *América Latina ¿Integración o fragmentación?*, Buenos Aires, Edhasa, 2008.
- Laguardia, Jaqueline, “Las relaciones comerciales de la Caricom. Balance y reestructuración”, *Cuaderno del Pensamiento Crítico Latinoamericano*, 29 (2015).
- Levistky, Steven y Roberts, Kenneth, *The Resurgence of the Latin American Left*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 2011.
- Malamud, Andrés, “Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional”, *Norteamérica*, 2 (2011).
- Martínez, Laneydi *et. al.* (coords.), *Anuario de Integración de América Latina y el Gran Caribe*, t. 7, CRIFES, Buenos Aires, 2008-2009.

- _____ et. al. (coords.) *¿Atlántico vs. Pacífico? América Latina y el Caribe, los cambios regionales y los desafíos globales. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe*, t. 10, CRIES, Buenos Aires, 2014.
- Mathicu, Hans y Niño, Catalina (cds.), *Anuario de Seguridad Regional en América Latina y el Caribe 2011*, Friedrich Ebert Stiftung, Bogotá, 2011.
- Mayorga, Fernando, “El gobierno de Evo Morales: entre nacionalismo e indigenismo”, *Nueva Sociedad*, 206 (2006).
- Mellado, Nocmi, *Regionalismo latinoamericano: dimensiones actuales*, Lerner, Córdoba, 2014, p. 41.
- Mendes, Flávio y Mendes, Francisco, *1808-2008: Dois Séculos de História da Organização do Itamaraty*, t. 2: 1979-2008, Brasília, Fundação Alexandro de Gusmão, 2009.
- Méndez-Rivera, Marianallet, *Maintaining and Enhancing Political Power via the Mass Media: The Rethoric of H. R. Chávez, President of Venezuela*, tesis, Minnesota, Universidad de Minnesota, 2006.
- Mesa Gisbert, Carlos, “Bolivia y Brasil: los meandros del camino”, *Plataforma Democrática*, Documento de trabajo no. 13, 2011, p. 12.
- Morales Fajardo, María Esther, “Liderazgos latinoamericanos,” *CONfinés*, 9 (2013).
- Nafalski, Guilherme, *Unasul. Uma perspectiva de integração política sul-americana*, Alfa y Omega, Sao Paulo, 2011.
- Narvaja de Arnoux, Elvira, *UNASUR y sus discursos. Integración regional/ amenaza externa/ Malvinas*, Biblos, Buenos Aires, 2012.
- Palatz, Jonathan, *Diseño de la nueva política exterior venezolana: La incidencia de reformas institucionales*, tesis, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, 2010.

Peter Kingston, *The Political Economy of Latin America: Reflections of Neoliberalism and Development*, Nueva York/Londres, Routledge, 2011.

Portales, Carlos, “¿A dónde va el multilateralismo en las Américas? Proyectos superpuestos en un período de cambios globales”, *Pensamiento Propio*, 39 (2014).

Quiliconi, Cintia y Espinoza, “Latin American Integration: Regionalism à la Carte in a Multipolar World?”, *Colombia Internacional*, núm. 92, 2017.

Ramazini, Haroldo *et. al.* (coords.), *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, t. 8, CRIFES, Buenos Aires, 2010.

Ramírez, Franklin y Minteguiaga, Analía, “El nuevo tiempo del Estado. La política posneoliberal del correísmo”, *Debates*, 22 (2007).

Riggiozzi, Pía y Grugel, Jean, “Regional Governance and Legitimacy in South America,” *International Affairs*, 4 (2015).

_____, “Regional Integration and Welfare Framing and Advocating Pro Norms through Southern Regionalisms”, *New Political Economy*, 6 (2017).

Rincón, Omar (ed.), *Los Telepresidentes. Cerca del pueblo, lejos de la democracia*, Bogotá, Friedrich Ebert Stiftung, 2009.

Rodriguez, Andrew, *Los ministerios de relaciones exteriores y la política exterior: consideraciones sobre Brasil y Colombia en las eras de Lula Da Silva (2003-2010) y Santos Calderón (2010-2014)*, tesis, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, 2016.

Saltamacchia, Natalia, “The Rise of Latin American Multilateralism: Something Old, Something New”, ponencia preparada para la 55ª Convención Anual de la Asociación de Estudios Internacionales, Toronto, Canadá.

Sanahuja, José Antonio y Cienfuegos, Manuel (eds.), *Una región en construcción: UNASUR y la integración en América del Sur*, Madrid, Fundación CIDOB, 2010.

SELA y CARICOM, *Evaluación de las Relaciones Económicas y de Cooperación entre Centroamérica, el Caribe y México*, Georgetown, 2016.

Serbín, Andrés, *Chávez, Venezuela y la reconfiguración política de América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2010.

_____ *et. al.* (coords.), *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe*, t. 13, CRIES, Buenos Aires, 2016.

_____ *et. al.* (coords.), *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, t. 6, CRIES, Buenos Aires, 2007.

_____ *et. al.* (coords.), *El regionalismo "post-liberal" en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, t. 9, CRIES, Buenos Aires, 2012.

_____ (coord.), *¿Fin de ciclo y reconfiguración regional? América Latina y las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe (edición especial)*, CRIES, Buenos Aires, 2016, pp. 69-70.

Silber, Stefan, "Refundar Bolivia. La fascinación internacional por Evo Morales y el MAS", *Iberoamericana*, 20 (2013).

Simonoff, Alejandro, "Regularidades de la Política Exterior de Néstor Kirchner," *CONfinés*, 5 (2009).

Soderbaum, Fredrik *et.al.*, *Regionalization in a Globalizing World: A Comparative Perspective on Forms, Actors and Processes*, Londres, Zed Books, 2001.

Sousa Matos, Fricio, “Diplomacia pública y América del Sur. De los conceptos a la práctica: TELESUR y el caso venezolano”, *Desafíos*, 28 (2016).

Tokatlián, Juan Gabriel, “¿Cuán poderoso es Brasil?”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, 1 (2013).

Trejos, Luis Fernando, “Ejes articuladores del discurso internacional del Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia, Evo Morales Ayma”, *Encrucijada Americana*, 5 (2012).

Tussic, Diana y, Riggirozzi, Pía, *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism. The Case of Latin America*, Londres/Nueva York, Springer, 2012.

_____, “Latin America: contrasting motivations for regional projects,” *Review of International Studies*, 35 (2009).

_____, “Reshaping Regionalism and Regional Cooperation in South America”, *Pensamiento Propio*, 39 (2014).

Ullán de la Rosa, Francisco, “La Alianza Bolivariana para las Américas-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP): análisis de un proyecto de integración regional latinoamericana con una fuerte dimensión altermundialista”, *Instituto de Relações Internacionais de Brasília*, 2 (2011).

Valdivieso, Jeanneth, “Rafael Correa: la confrontación que da éxito”, en Omar Rincón, *op. cit.*, pp. 76-82.

Vázquez, Omar, *ALBA-TCP: integración contrahegemónica y desarrollo autónomo*, Fondo Editorial de la Asamblea Nacional William Lara, Caracas, 2014.

Vigevani, Tullo y Aragusuku, Juliano, “Atitudes brasileiras para as organizações hemisféricas: Círculos concêntricos,” *Pensamiento Propio*, 39 (2014).

- Vivares, Ernesto y Dolcetti-Marcolini, Michele, “Two regionalisms, two Latin Americas or beyond Latin America? Contributions from a critical and decolonial IPF”, *Third World Quarterly*, 5 (2016).
- Wade, Amanda, *The Union of South American Nations (“UNASUR”): Challenges and Opportunities for States Pursuing Regional Integration*, tesis, San Diego, Universidad de California, 2010.
- Warleigh-Lack, Alex, “Towards a Conceptual Framework for Regionalisation: Bridging “New Regionalism” and “Integration Theory,” *Review of International Political Economy*, 13 (2006), p. 755.
- Weyland, Kurt, *Leftist Governments in Latin America: Successes and Shortcomings*, Cambridge University Press, 2010.
- Zepeda, Beatriz y Egas, María Gabriela, “La política exterior de la Revolución Ciudadana: opinión y actitudes públicas”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, 93 (2011).

DOCUMENTOS E INSTRUMENTOS LEGALES

- Constitución de la República del Ecuador, 2008.
- Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia, 2009.
- Declaración de la II Cumbre de la Comunidad de Naciones Sudamericanas, Cochabamba, Bolivia, 2006.
- Declaración de la VIII Cumbre de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, La Habana, Cuba, 2019.
- Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia, “Plan Nacional de Desarrollo. Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien”, La Paz, 2006.

Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, “Equilibrio internacional”, Caracas, 2001.

Medida Provisória nº 870 que estabelece a organização básica dos órgãos da presidência da República e dos Ministérios, 1º de enero de 2019.

Movimiento Alianza PAIS, “Inauguración Sede Unión de Naciones Suramericanas-Discurso del Presidente Rafael Correa,” *Discursos Políticos*, 13 (2015).

Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela, “Plan Nacional Simón Bolívar 2007-2013”, Caracas, 2007.

Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Sudamericanas para la Constitución del Parlamento Sudamericano, 2016.

Tratado Comercial de los Pueblos de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, 2006.

Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, 2008.

NOTAS DE PRENSA

Agencia EFE, “Brasil anuncia su salida de UNASUR tras recibir la presidencia del organismo,” <https://www.efe.com/efe/america/politica/brasil-anuncia-su-salida-de-unasur-tras-recibir-la-presidencia-del-organismo/20000035-3953734>, consultado el 3 de octubre de 2019.

Alai, “Chávez: ¿Por qué no puede existir una OTAS?”, <https://www.alainet.org/es/active/25326>, consultado el 31 de octubre de 2019.

BBC Mundo, “¿Por qué Brasil ha sido cautelosa frente a la crisis en Venezuela?”
https://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/03/140311_venezuela_brasil_sigilo_ar, consultado el 7 de agosto.

BBC Mundo, “Definen gasoducto en Caracas”, http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/newsid_4768000/4768282.stm, consultado el 4 de octubre de 2019.

Clarín, “Una cita anunciada el lunes en Quito, durante el encuentro de presidentes. Cumbre de UNASUR en Bariloche,” https://www.clarin.com/ediciones-anteriores/cumbre-unasur-bariloche-uribe-vicenc-ponc-condiciones_0_rkuWjWFC6tl.html, consultado el 31 de octubre de 2019.

CNN, “¿El principio del fin de UNASUR? 6 países suspenden su participación”, <https://cnnespanol.cnn.com/2018/04/21/el-principio-del-fin-de-unasur-6-paises-suspenden-su-participacion/>, consultado el 2 de octubre de 2019.

CNN, “¿Por qué Ecuador pedirá a la UNASUR devolverle el edificio de su sede en Quito?”, <https://cnnespanol.cnn.com/2018/07/06/unasur-ecuador-edificio-devolucion-lenin-more-no/>, consultado el 2 de octubre de 2019.

CNN, “Evo Morales renuncia en medio de acusaciones de fraude electoral y crisis política en Bolivia”, <https://cnnespanol.cnn.com/2019/11/10/evo-morales-renuncia-en-medio-de-acusaciones-de-fraude-electoral-y-una-crisis-en-bolivia/>, consultado el 12 de enero de 2020.

DW, “UNASUR: cooperación militar de Colombia enciende debate sobre alianzas y armas,” <https://www.dw.com/es/unasur-cooperación-militar-de-colombia-enciende-debate-sobre-alianzas-y-armas/a-4603934-0>, consultado el 31 de octubre de 2019.

EFE, “La canciller de Bolivia dice que no hay límites en la política exterior pese a la interinidad”, <https://www.cfc.com/cfc/america/politica/la-canciller-de-bolivia-dice->

que-no-hay-limites-c n-politica-exterior-pese-a-interinidad/20000035-4157459, consultado el 24 de enero de 2020.

El Comercio, “La sede de UNASUR costó USD 43,5 millones,” <https://www.elcomercio.com/actualidad/sede-unasur-costo-43millones-ecuador.html>, consultado el 23 de octubre de 2019.

El País, “Muere Marco Aurelio García, el hombre de Lula en Latinoamérica,” https://elpais.com/internacional/2017/07/20/actualidad/1500577794_700967.html, consultado el 20 de julio de 2020.

El Universo, “José Octavio Bordón, único candidato a secretario de UNASUR, no tiene respaldo,” <https://www.eluniverso.com/noticias/2018/04/30/nota/6738582/unico-candidato-secretario-unasur-no-tiene-respaldo>, consultado el 3 de octubre de 2019.

Expansión, “¿Cómo fue la crisis argentina en 2001?,” <https://expansion.mx/economia/2014/07/31/12-puntos-de-la-crisis-argentina-en-2001>, consultado el 5 de septiembre de 2020.

Folha de S. Paulo, “Diplomacia da ‘Transição’,” <https://m.folha.uol.com.br/colunas/matiasspektor/2014/10/1540019-diplomacia-da-transicao.shtml>, consultado el 30 de agosto de 2020.

Forbes, “Bolivia anuncia retiro de la Alianza Bolivariana para los pueblos de Nuestra América,” <https://www.forbes.com.mx/bolivia-anuncia-retiro-de-la-alianza-bolivariana-para-los-pueblos-de-nuestra-america/>, consultado el 12 de enero de 2020.

France 24, “En plena crisis, UNASUR estrena sede parlamentaria en Bolivia,” <https://www.france24.com/es/20180913-unasur-sede-parlamentaria-bolivia-crisis>, consultado el 5 de julio de 2020.

Infobac, “Chávez aportó a la Argentina US \$5,500 millones,” <https://www.infobae.com/2013/03/05/699524-chavez-aporto-la-argentina-us5500-millones/>, consultado el 6 de septiembre de 2020.

Infobac, “Ecuador se retira del ALBA”, <https://www.infobac.com/america/america-latina/2018/08/23/ccuador-se-retira-dcl-alba-la-alianza-bolivariana-para-los-pueblos-de-nue-stra-america/>, consultado el 10 de enero de 2020.

Nodal, “Lenín Moreno: la integración latinoamericana no debe tener banderas políticas”, <https://www.nodal.am/2019/03/lenin-moreno-presidente-de-ecuador-la-integracion-latino-americana-no-debe-tener-banderas-politicas/>, consultado el 10 de enero de 2020.

Opinión, “Gobierno inicia acercamientos para que sede de UNASUR sea centro de aislamiento,” <https://www.opinion.com.bo/articulo/cochabamba/gobierno-inicia-acercamientos-sede-una-sur-sca-centro-aislamiento/20200403122535760047.html>, consultado el 5 de julio de 2020.

Perfil, “Ecuador retirará una estatua de Néstor Kirchner: No representa nuestros valores,” <https://www.perfil.com/noticias/politica/ccuador-retira-estatua-nestor-kirchner-no-repre-senta-nuestros-valores-unasur.phtml>, consultado el 3 de octubre de 2019.

Politize, “Itamaraty: conheça o Ministério das Relações (2019),” <https://www.politize.com.br/itamaraty-ministerio-das-relacoes-exteriores/>, consultado el 5 de agosto de 2020.

Sabatini Christopher y Albertoni, Nicolás, “Prosur y el mito de la integración latinoamericana,” The New York Times, <https://www.nytimes.com/es/2019/03/29/prosur-america-latina/>, consultado el 4 de octubre de 2019.

SITIOS DE INTERNET

ALADI-Sistema de Información de Comercio Exterior, “Exportaciones de Venezuela a Cuba entre 2002 y 2019,” http://consultawebv2.aladi.org/sicoexV2/jsfComercio/totales_comercio_exterior_resultado.seam?retorno=inicio&cid=526422, consultado el 7 de noviembre de 2020.

Centro Latinoamericano de Ecología Social, “Pueblos indígenas: Comunidad de Naciones Sudamericanas para “vivir bien” y sin neoliberalismo,” <http://integraciónsur.com/pueblos-indigenas-comunidad-sudamericana-de-naciones-para-vivir-bien-sin-neoliberalismo/>, consultado el 26 de octubre de 2019.

Georgetown University, “Political Database of the Americas,” <https://pdba.georgetown.edu/Elecdata/elecdata.html>, consultado el 27 de septiembre de 2020.

Telesur, “Historia de Telesur,” <https://www.telesurtv.net/pages/sobrenosotros.html>, consultado el 20 de octubre de 2020.