

Entre UNASUR y ALBA: ¿otra integración (ciudadana) es posible?

Andrés Serbin

Presidente Ejecutivo de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)



El presente artículo analiza el desarrollo reciente de diversas iniciativas de integración regional, los componentes conceptuales e ideológicos que caracterizan a cada uno de ellos y el contrapunto actual, en el ámbito de América Latina y el Caribe, entre la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) y la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA). El ALBA está concebida como una vía alternativa de integración sobre la base de la solidaridad, la cooperación y la complementariedad entre naciones y es fuertemente crítica con los presupuestos neoliberales que han guiado, hasta muy recientemente, tanto los procesos de liberalización comercial e integración regional en América Latina y el Caribe, como la globalización en curso. En este contexto, se analizan asimismo los actores más relevantes en el desarrollo de estos procesos, con especial énfasis en la participación de los movimientos sociales y de las redes y organizaciones ciudadanas, y en los mecanismos actualmente existentes en el marco de estas iniciativas de integración para impulsar esta participación. Desde esta perspectiva, la actual dinámica de la integración regional revela, por un lado, un complejo entramado de procesos, actores y mecanismos institucionales que despliegan nuevas propuestas y paradigmas para la integración regional y, por otro, la persistencia de un evidente “déficit democrático” en su implementación.

ALCA, Mercosur, CSN, UNASUR, ALBA: ¿Sopa de letras o modelos alternativos para la integración regional?

El hemisferio parecía iniciar, a finales de la década del noventa, un ensayo de integración regional, de filiación predominantemente mercantilista, que abarcaría todas las Américas

El proceso de globalización ha acelerado, en las décadas recientes, la profundización de los procesos de integración regional, básicamente fundamentados en la ampliación y la liberalización del comercio, la reducción o eliminación de barreras al mismo y el flujo de capitales, orientados a desarrollar economías de escala y una más eficiente inserción en el sistema económico internacional. En este marco, en años recientes, por un lado se han acelerado y desarrollado diversos procesos de integración regional y un andamiaje técnico sofisticado y, por otro, se ha ampliado el debate acerca de si la integración regional ha constituido una reacción, una etapa o un complemento al proceso de globalización¹.

El hemisferio occidental no ha escapado a esta dinámica, ni a la proliferación de paradigmas variados en torno a cómo se encara la integración regional. Junto con el establecimiento del Área de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por sus siglas en inglés), entre Estados Unidos, Canadá y México, los países de América Latina y el Caribe han impulsado, acelerado o intentado profundizar, a partir de la década del ochenta, distintos esquemas de integración, fundamentalmente asentados en la proximidad geográfica y predominantemente asociados con el establecimiento o la profundización de acuerdos de libre comercio entre diversos países vecinos. Así, por un lado, han persistido los esfuerzos integracionistas de más larga data, como el Sistema de Integración Centroamericano (SICA), la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y la Comunidad del Caribe (CARICOM), y han emergido nuevas iniciativas, de mayor o menor alcance, como el Mercosur, el Grupo de los Tres (entre Colombia, México y Venezuela) y la Asociación de Estados del Caribe (ACS) en la década del noventa. Todas ellas están enmarcadas, en mayor o menor medida, en una concepción de “regionalismo abierto”², según la tesis de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), orientado a promover las exportaciones y la integración al mercado mundial y, en algunos casos, a impulsar diversas modalidades de concertación y cooperación.

El lanzamiento, por parte del entonces presidente de Estados Unidos, Bill Clinton, de la iniciativa de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en 1994, en la Cumbre de las Américas de Miami, inspirada en el modelo desarrollado previamente por el estableci-

¹ Andrés Serbin, “Globalización, integración regional y sociedad civil”, en Carlos Oliva y Andrés Serbin (comp.), *América Latina, el Caribe y Cuba en el contexto global*, AUNA/CRIS, Sao Paulo, 2002, pp. 19-86

² Como señala la CEPAL por “regionalismo abierto” se entiende un “proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas en un contexto de apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región y de constituir en lo posible un cimientto para una economía internacional más abierta y transparente”. CEPAL, *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*, CEPAL, Santiago de Chile, 1994, p. 8

miento del NAFTA y anunciada en años anteriores por el Presidente George Bush, pareció augurar, en este sentido, un nuevo esfuerzo de materializar un proceso de integración a nivel hemisférico, significativamente asociado con los procesos de reforma estructural y de apertura comercial impulsadas en el década del noventa bajo el paraguas conceptual del llamado “consenso de Washington”. Mas allá de las diferencias y asimetrías existentes entre los países de la región, bajo el impulso hegemónico de los Estados Unidos y en base a un enfoque manifiestamente neoliberal y a un énfasis en la economía de mercado, bajo el ALCA el hemisferio parecía iniciar, a finales de la década del noventa, un ensayo de integración regional, de filiación predominantemente mercantilista, que abarcaría todas las Américas.

Sin embargo, cambios en el contexto geopolítico de la región y del mundo, han ido generando una progresiva transformación de este panorama inicial a principios del siglo XXI y una creciente fragmentación en el hemisferio. Por un lado, luego del fin de la Guerra Fría y especialmente desde el 11 de septiembre del 2001, los Estados Unidos tendieron a privilegiar sus intereses estratégicos en otras regiones del globo, mientras que, en muchos países latinoamericanos y caribeños, los regímenes democráticos reinstaurados y en proceso de consolidación en la década de los noventa abrían sus puertas para la llegada por vía electoral de diversos gobiernos de orientación progresista y de izquierda en la región. En este contexto, la iniciativa del ALCA comenzó a enfrentar crecientes dificultades en su materialización. Estas dificultades venían motivadas tanto por los obstáculos y las presiones políticas internas en Estados Unidos a favor o en contra de la ampliación y la prolongación de la prerrogativa presidencial de promover acuerdos de libre comercio con los países de América Latina y el Caribe, como por la creciente reticencia de algunos gobiernos de esta región (en particular los más alejados geográficamente y los menos dependientes comercialmente de Estados Unidos), y por el desarrollo de un creciente cuestionamiento por parte de diversos movimientos sociales críticos, frente a los efectos sociales negativos de los acuerdos de libre comercio³.

En este contexto, las fechas de concreción del ALCA comenzaron a dilatarse (condicionadas tanto por los avances de las negociaciones en la Organización Mundial del Comercio (OMC) como por los altibajos políticos en diversos países de la región, incluyendo a los Estados Unidos). Los acuerdos que debían configurar la base de su arquitectura, comenzaron a languidecer y a diluirse (particularmente en América del Sur); las iniciativas de profundizar los esquemas de integración existentes en la región tendieron a reactivarse al margen del ALCA y no tardaron en surgir propuestas alternativas que buscaban

³ Andrés Serbin, “Desafíos y obstáculos políticos al ALCA”, en *Nueva Sociedad*, No. 186, julio-agosto 2003, pp. 86-100

La Comunidad Sudamericana de Naciones tenía por objetivo impulsar la concertación y coordinación política y diplomática y desarrollar un espacio sudamericano integrado en lo político, social, económico, ambiental y de infraestructura

generar espacios de cooperación y de integración regional, sin la participación de los Estados Unidos⁴. Así, en la segunda mitad de la década de los noventa comienza a esbozarse un Área de Libre Comercio de Suramérica (ALCSA), promovida por Brasil, sobre la base de la articulación de un acuerdo de libre comercio entre el Mercosur y la CAN⁵ que, progresivamente, devino, en la primera década de este siglo, en la constitución formal de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) en Cuzco en el año 2004⁶, con la inclusión no sólo de los países andinos y del Cono Sur (incluyendo Chile), sino también de Guyana y Surinam (tradicionalmente más vinculados, por razones culturales, lingüísticas y étnicas, con la CARICOM). Por otra parte, sin embargo, en el Norte del hemisferio, el ALCA seguía presente y, manteniendo como referencia la estructura del NAFTA, daba lugar a un Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Centroamérica, al que se sumó la República Dominicana, derivando en el CAFTA-DR (por sus siglas en inglés)⁷; a avances en acuerdos bilaterales entre Estados Unidos y algunos países andinos (Perú, Colombia, Ecuador y mucho antes Chile)⁸; y a la formulación y progresiva implementación de un plan de integración mesoamericano, reflejado en el llamado Plan Puebla-Panamá lanzado en 2001⁹.

Pese a que tanto para el Mercosur como, especialmente, para la CAN, el paradigma referencial tenía más que ver con la integración europea y la formación de la Unión Europea, el eje inicial de la conformación de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) seguía básicamente asociado a la articulación de un acuerdo de libre comercio entre ambos esquemas, objetivo sobre el que se iba avanzando hasta su concreción en el 2004. No obstante, la CSN también se vinculaba con otras dimensiones relevantes —la constitución de una Zona de Paz en América del Sur y el desarrollo de una infraestructura vial y de comunicaciones que facilitara el libre comercio entre los países de ambas regiones— y un objetivo central “impulsar la concertación y coordinación política y diplomática” entre los países participantes y “desarrollar un espacio sudamericano integrado en lo político, social, económico, ambiental y de infraestructura, que fortalezca la identidad propia de América del Sur y que contribuya, a

4 Posiblemente la primera de ellas haya sido la creación de la Asociación de Estados del Caribe (ACS) en la segunda mitad de la década de los noventa que no incluyó a los ESTADOS UNIDOS entre sus miembros.

5 Andrés Serbin, “El largo (y difícil) camino hacia una integración sudamericana”, en Consuelo Ahumada y Arturo Cancino (eds.) *Comunidad Andina y Mercosur en la perspectiva del ALCA*, Centro Editorial Javeriano, Bogotá, 2003, pp. 15-54.

6 Eduardo Gudynas, “Comunidad Sudamericana de Naciones”, en *Revista del Sur*, n° 168, noviembre-diciembre 2006.

7 El TLC entró en vigor para República Dominicana el 1 de marzo de 2007.

8 El 11 de mayo se llegó a un acuerdo entre el Congreso y el Presidente Bush sobre la incorporación de derechos laborales y ambientales en la negociación de los TLC, que abre las puertas para que se concreten los acuerdos con Perú y Panamá con apoyo de los demócratas. El acuerdo con Colombia, sin embargo continúa encontrando oposición, debido a la violencia en este país. “A New US Trade Policy”, en *Washington Trade Daily*, 11 de mayo 2007.

9 De relanzamiento reciente, en abril del 2007, en Campeche, luego de una fase de languidecimiento, el Plan Puebla-Panamá apunta al desarrollo de una infraestructura vial y a una integración energética entre México y los países del istmo centroamericano. Este relanzamiento posiblemente apunte a contrarrestar la influencia de las iniciativas de Hugo Chávez en la región. Ver “Countering Chávez”, *The Economist*, 12 de abril 2007. Disponible en Internet en el link http://www.economist.com/world/la/displaystory.cfm?story_id=9010917.

partir de una perspectiva sub-regional al fortalecimiento de América Latina y el Caribe y le otorgue una mayor gravitación y representación en los foros internacionales¹⁰. En este marco, las áreas de acción prioritarias establecidas en la Primera Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones realizada, en Brasilia en septiembre del 2005, apuntaban a desarrollar el diálogo político y la integración física; a preservar el medio ambiente; a promover la integración energética y el desarrollo de mecanismos financieros sudamericanos; a atender a las asimetrías existentes; a promover la cohesión, la inclusión y la justicia sociales y a desarrollar las telecomunicaciones¹¹, en todo el ámbito sudamericano.

Pero más allá de esta progresiva tendencia a la contraposición entre dos iniciativas y entre dos paradigmas de integración diferenciados —el ALCA y la CSN—, la Cumbre de las Américas realizada en Mar del Plata en noviembre de 2004 evidenció una creciente polarización entre los alineamientos regionales a favor del ALCA y a favor del Mercosur. El catalizador evidente de este proceso durante la Cumbre fue el presidente de Venezuela, Hugo Chávez, que, en un discurso en la paralela Cumbre de los Pueblos convocada por organizaciones políticas y movimientos sociales con apoyo de algunos gobiernos (incluyendo al gobierno anfitrión), no dudó en declarar que el ALCA estaba muerto, posición que impulsó asimismo en el transcurso de la Cumbre intergubernamental, y con la que se alinearon, con matices diversos, Brasil y Argentina en su cuestionamiento al mismo.

Paradójicamente la Cumbre de Mar del Plata marca un punto de inflexión no sólo en la polarización entre los dos esquemas, sino también la no muy subrepticia irrupción de una nueva propuesta de integración de características innovadoras e inicialmente poco precisas: la Alternativa Bolivariana de las Américas (ALBA), presentada por el presidente Chávez con anterioridad en el año 2001 en una reunión de países del Caribe y cuyo primer paso se concretó en diciembre de 2004 en el marco de un acuerdo de cooperación bilateral entre Venezuela y Cuba (país tradicionalmente excluido de la dinámica hemisférica y, obviamente, del ALCA, por su régimen político y por su histórica confrontación con los Estados Unidos), y de las primeras evidencias de una creciente radicalización del gobierno venezolano y de una incrementada proyección y presencia regional, entre otros elementos, por el lanzamiento de iniciativas de asistencia y cooperación petroleras sub-regionales como Petrocaribe¹².

10 Declaración de Cuzco, Perú, 7 de diciembre de 2004. Texto oficial en www.comunidadandina.org

11 Ariela Ruiz Caro, (2006) "Impacto del TLC en la desigualdad y en los procesos de integración regional", en Ricardo A Dello Buono, (ed.), *Diálogo Sudamericano: Otra integración es posible*, Consejería de Proyectos, Lima, 2006, pp. 169

12 Andrés Serbin, "Cuando la limosna es grande... El Caribe, Chávez y los límites de la diplomacia petrolera", en *Nueva Sociedad*, No. 205, septiembre-octubre 2006, pp. 75-91

La Cumbre de Mar del Plata marca el inicio de una nueva relación entre movimientos sociales y gobiernos de izquierda frente a los dilemas de la integración sintetizados en el lema “otra integración es posible”

Asimismo, la Cumbre de Mar del Plata marca el inicio de una nueva relación entre movimientos sociales y gobiernos de izquierda frente a los dilemas de la integración e inicia, en el caso de los primeros, un progresivo desplazamiento desde las posturas anti-ALCA promovidas en años anteriores hacia el desarrollo de propuestas alternativas de integración¹³, sintetizadas en el lema “otra integración es posible”.

Por otra parte, el ALBA comienza a materializarse, a partir de la firma del tratado de cooperación entre Cuba y Venezuela, con la firma del “Tratado de Comercio entre los Pueblos” (TCP) por parte de estos dos países y Bolivia, en abril del 2006, que marca el ingreso de este último país al esquema. Posteriormente, el presidente de Nicaragua, Daniel Ortega, en seguimiento del Compromiso Sandino firmado en agosto del 2005 en Cuba, suma este país al ALBA¹⁴ en enero del 2007, poco después de asumir nuevamente la presidencia, y el recientemente electo presidente de Ecuador, Rafael Correa, expresa asimismo su intención de adherirse. En este marco, los días 28 y 29 de abril de 2007 se reunió, en la ciudad venezolana de Barquisimeto, la V Cumbre de la Alternativa Bolivariana de las Américas, con la participación de Hugo Chávez, Evo Morales, Daniel Ortega y Carlos Lage (vicepresidente de Cuba), y con la asistencia del mandatario René Préval de Haití, de la Ministra de Relaciones Exteriores de Ecuador, María Fernanda Espinosa, y de representantes de Uruguay y de los estados insulares caribeños St.Kitts-Nevis, St. Vincent y las Grenadinas, y Dominica¹⁵. Paralelamente a la V Cumbre intergubernamental se realizó en la localidad cercana de Tintorero el Primer Encuentro de Movimientos Sociales, en manifestación de apoyo al ALBA¹⁶. En este marco, el 28 de abril, como parte de la declaración final de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del ALBA y del Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP), se estableció el Consejo de Presidentes del ALBA, conformado por Cuba, Bolivia, Nicaragua y Venezuela, como una estructura permanente del organismo que incluye una Secretaría y un Consejo de Movimientos Sociales del ALBA, “el cual permitirá que los movimientos sociales estén representados y se incorporen al mecanismo de integración regional”¹⁷.

Paradójicamente la V Cumbre del ALBA se realizó dos semanas después de la celebración de la Cumbre Energética Sudamericana, en la ciudad de Porlamar, también en Venezuela, donde, además de avan-

13 Ver, por ejemplo, entre otros materiales, Ricardo A. Dello Buono (editor), *Diálogo Sudamericano: otras integración es posible*, Consejería en Proyectos, Lima, 2006, o el documento “Otra integración es posible” aprobado por un conjunto de organizaciones y movimientos sociales durante el Foro Social de las Américas realizado en Caracas en enero del 2006

14 Fernando Bossi, “La hora del ALBA”, en *ALTERCOM*, 28 de abril de 2007

15 “Esperando el ALBA”, en *Página 12* (Buenos Aires), viernes 27 de abril de 2007. Los tres países del Caribe anglófono mencionados y Haití son beneficiarios de PetroCaribe

16 Agencia Bolivariana de Noticias, “Movimientos sociales latinoamericanos respaldan proceso de integración del ALBA”, 29 de abril del 2007 (disponible en www.abn.info.ve)

17 “Presidentes aprobaron estructura organizativa del ALBA”, en *Vive*, www.vive.gob.ve, 29 de abril de 2007

zar la agenda de la integración energética, diez mandatarios de los países de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) decidieron rebautizar este esquema, por iniciativa de Chávez, como Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), con la constitución de una secretaría permanente en la ciudad de Quito, Ecuador, y la designación de Rodrigo Borja, ex presidente de Ecuador¹⁸, como Secretario Ejecutivo de este organismo¹⁹.

En este contexto, cabe preguntarse sobre la convergencia, competencia y viabilidad de estas diferentes iniciativas y sobre quiénes son los actores protagonistas que promueven cada una de ellas, sobre qué bases, y en función de qué intereses y objetivos. Estas interrogantes no son un dato menor, considerando que estas propuestas se superponen en algunos casos y se contraponen y divergen significativamente en sus presupuestos conceptuales con otros, pero, en esencia, plantean evidentes desafíos, en particular en el caso del ALBA, tanto a las concepciones tradicionales de la integración regional como al rol que en ella puedan desempeñar las redes y organizaciones ciudadanas. Más allá de sus contenidos marcadamente ideológicos, el contrapunto entre las concepciones del ALCA, de UNASUR y del ALBA, abre el debate sobre la posibilidad de nuevos enfoques integracionistas, con mayor énfasis en la integración social y la equidad entre Estados, relevantes no sólo para las Américas sino, eventualmente, para otras regiones del mundo²⁰.

¿Paradigmas en competencia?

En este contexto, la fragmentación continental se hace cada vez más patente, en función del desarrollo (aunque no necesariamente del impulso continuo) de tres aparentes paradigmas de integración en la región que, como bien señala un analista, plantean un rediseño de la región en un nuevo marco geopolítico²¹. Los tres paradigmas apuntan a objetivos diferenciados, tienen alcances diferentes y se basan en presupuestos conceptuales distintos.

Mientras que el ALCA se planteaba originalmente como un gran proyecto de integración hemisférica a través del libre comercio y de la hegemonía de Estados Unidos, articulado a las reformas estructurales impuestas por el “consenso de Washington” y basado en una concepción neoliberal, progresivamente ha ido derivando, por los

18 “Mandatarios acordaron que UNASUR sea el nombre oficial del mecanismo de integración regional”, Comunidad Andina, www.comunidadandina.org, 17 de abril de 2007

19 “Rodrigo Borja, primer secretario ejecutivo de UNASUR”, *ALAI*, 9 de mayo de 2007

20 Thomas Fritz, *ALBA contra ALCA. La Alternativa Bolivariana para las Américas: una nueva vía para la integración regional en Latinoamérica*, Centro de Investigación y Documentación Chile Latinoamérica (FDCL), Berlín, abril de 2007

21 Claudio Katz, *El rediseño de América Latina. ALCA, Mercosur y ALBA*, Ediciones Luxembourg, Buenos Aires, 2006

*Mercosur como
acuerdo comercial
adolece de graves
deficiencias
en su desarrollo
institucional,
en la resolución
de sus conflictos
internos,
en el cumplimiento
de los compromisos
de los socios y en
la presencia
de marcadas
asimetrías
entre ellos*

obstáculos políticos previamente señalados, de gran diseño hemisférico a una sucesión de acuerdos bilaterales, marcando una clara fragmentación de la región y de su concepción originaria. Sin embargo, pese a las declaraciones de Chávez en la Cumbre de Mar del Plata y, especialmente, en la Cumbre de los Pueblos (“hemos traído una pala para enterrar el ALCA”, dijo), el acuerdo no está muerto, sino que sigue latente y activo y mantiene su vigor en los acuerdos bilaterales, particularmente entre Estados Unidos y los países andinos y centroamericanos, como lo prueba la reciente firma del CAFTA-DR. El modelo a seguir es el NAFTA, con un rol crucial para las grandes corporaciones y con marcadas asimetrías entre los socios, tanto en relación con el intercambio comercial como con el desarrollo estructural de cada uno de ellos. Más allá de los gobiernos atraídos por la posibilidad de acceder con mayor facilidad al mercado estadounidense, los grupos empresariales exportadores de los países latinoamericanos y las corporaciones transnacionales configuran un conjunto de actores claves para su impulso y desarrollo, pese a la resistencia de sindicatos y movimientos sociales, tanto en América Latina como en los Estados Unidos. Factores políticos domésticos de Estados Unidos, más la reacción de nuevos gobiernos de orientación progresista en algunos países como Ecuador y, especialmente, los movimientos sociales constituyen elementos que puede definir su desactivación, reorientación o ampliación, si se produce un cambio geopolítico importante en la región. En el ínterin, el ALCA deviene para el resto de la región en el espantapájaros de la integración latinoamericana, en tanto responde a una concepción de la integración basada en el libre comercio e inversión, el neoliberalismo y la hegemonía de Estados Unidos, en el marco de una convergencia entre los intereses de algunos sectores políticos estadounidenses y de las grandes corporaciones. En esta perspectiva, no sólo reivindica una visión y una dinámica capitalista, sino que privilegia, en su concepción neoliberal, al mercado como motor del crecimiento económico y minimiza el rol del Estado. Pese a que las Cumbres de las Américas que jalonan su evolución en la región, han contado con mecanismos de participación y consulta con la sociedad civil, en general los acuerdos firmados se han desarrollado fundamentalmente con la activa participación de funcionarios de Gobierno y de empresarios.

Por otra parte, el Mercosur nació originariamente de los acuerdos de seguridad entre Brasil y Argentina y de los cambios en la hipótesis de conflicto de los países del Cono Sur y está inspirado en mayor medida en el modelo europeo. Sin embargo, como acuerdo comercial adolece de graves deficiencias en su desarrollo institucional, en la resolución de sus conflictos internos, en el cumplimiento de los compromisos de los socios y en la presencia de marcadas asimetrías entre ellos. Básicamente impulsado por los gobiernos respectivos, se apoya en el compromiso de sectores empresariales interesados en ampliar su acceso a un mercado sub-regional y, a través de diversos

mecanismos, en una serie de recientes e incipientes iniciativas inter-sociales, incluyendo la creación de un Parlamento regional, una creciente interacción entre gobiernos locales y municipales y entre instituciones universitarias que, sin embargo no tienen efectiva incidencia sobre su desarrollo y dinámica política²². Como señala un analista, no obstante, en su primera fase benefició principalmente a las grandes corporaciones transnacionales establecidas en Brasil y Argentina y, progresivamente, a los intereses de algunos sectores empresariales de estos dos países²³. Sin embargo, el Mercosur, pese a su aparente contraposición política con el ALCA, no tiene su aspiración hemisférica y es fundamentalmente un acuerdo sub-regional, que comienza potenciarse a nivel sudamericano con la creación de la CSN.

En este sentido, sobre la base de sumar a la Comunidad Andina de Naciones, propone actualmente una Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), recientemente rebautizada como Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Como ya señalamos, el espacio sudamericano que promueve la CSN, en sus orígenes, apuntaba a impulsar la concertación y coordinación política y diplomática, la profundización de la convergencia entre Mercosur, la CAN y Chile²⁴ a través del perfeccionamiento de la zona de libre comercio y su evolución a fases superiores de la integración económica, social e institucional (proceso al que se asociarían los gobiernos de Surinam y Guyana), la armonización de políticas que promuevan el desarrollo rural y agroalimentario, la transferencia de tecnología y de cooperación horizontal en todos los ámbitos de la ciencia, educación y cultura y la creciente interacción entre las empresas y la sociedad civil, teniendo en cuenta la responsabilidad social empresarial²⁵. Por otra parte, el Programa de Acción²⁶ de la CSN, surgido de la Cumbre de Brasilia de septiembre de 2005, plantea, además de los vínculos institucionales entre el Mercosur y la CAN, temas de infraestructura en transporte, energía y comunicaciones, en la línea de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA)²⁷, y asoma la iniciativa de creación de una red de Gasoductos del Sur.

22 El Foro Económico y Social resume en su composición tripartita (representantes gubernamentales, empresariales y sindicales) por país su concepción corporativista y en el carácter no vinculante de sus decisiones, la visión institucional sobre la participación ciudadana en el esquema. Veremos esto más en detalle más adelante

23 Claudio Katz, *Op. cit.*, pp.36-37

24 Como señala E. Silva: "En cifras consolidadas al año 2003, en el espacio sudamericano, el Mercosur representa el 66% del producto geográfico bruto, mientras que la CAN representa el 25%, Chile, el 9% y Guyana y Surinam, el 0,2%. En materia de exportaciones el Mercosur representa el 58%, la CAN, el 30%, Chile, el 11% y Guyana y Surinam, el 1%". En Esteban Silva, "¿Qué está ocurriendo en el Sur?", en Ricardo A. Dello Buono (ed.), *Op. Cit.*, p. 43. Ver también Rita Ana Giacalone: "La Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN). Reflexiones sobre sus aspectos comerciales e institucionales", Documento presentado en las II Jornadas Internacionales Mercosur-ALCA: Interrogantes en el relacionamiento continental, Instituto de Integración Latinoamericana de la Universidad de La Plata, Argentina, 10 de junio de 2005

25 Noemí Mellado, "Desafíos que plantea la Comunidad Sudamericana de Naciones. Entre transformaciones y continuidades", en *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, Año XII, nº 14, julio 2006, pp. 78

26 Texto oficial del Programa de Acción en www.comunidadandina.org

27 Más información en www.iirsa.org

El ALBA, concebida básicamente para contener la hegemonía de Estados Unidos y como proyecto contrapuesto al ALCA, tiene su epicentro en Venezuela

Como señala una analista, sin embargo, el desarrollo de la CSN y, en particular, la Cumbre de Brasilia, marca una divergencia en los marcos ideológicos de los mandatarios sudamericanos, entre una línea que "supone que, en función de potenciar la capacidad de negociación externa o el desarrollo socioeconómico, todo es posible, y la visión más asociada con un enfoque mercantilista de la integración, que no percibe otra dimensión que la ampliación del mercado regional"²⁸. En los hechos, se hicieron evidentes, en el plano político, las divergencias entre Brasil y Venezuela, particularmente a raíz de la crítica referencia de Chávez a los procesos de CAN y Mercosur, durante esta Cumbre, como "experiencias neoliberales" de integración.

En la concepción original de Mercosur, no obstante constituir una iniciativa básicamente gubernamental, juegan un rol prominente las empresas brasileñas y argentinas, pese a que existe un ámbito para la participación de sindicatos y sociedad civil, como el Foro Económico y Social de Mercosur y una serie de nuevos mecanismos de integración social como los ya señalados. A su vez, para Brasil, el Mercosur (y por extensión la CSN) se constituye en un instrumento fundamental para lograr una negociación en mejores condiciones con otros bloques económico-comerciales y para asumir un rol de actor global²⁹.

Por otra parte, la incorporación de Venezuela al Mercosur como quinto socio pleno y su posterior salida de la CAN³⁰, junto con la promoción del ALBA (Alternativa Bolivariana de las Américas), no contribuyen a una mayor unidad sino a una nueva fragmentación³¹.

El ALBA, concebida básicamente para contener la hegemonía de Estados Unidos y como proyecto contrapuesto al ALCA, tiene su epicentro en Venezuela, en las iniciativas del presidente Chávez y en los recursos petroleros de este país. En el marco de la integración regional, introduce nuevas variables conceptuales de fuerte contenido ideológico, sobre la base de la idea del intercambio solidario basado en ventajas complementarias, y se apoya en gran parte en la integración y cooperación energética (a través del impulso de mecanismos como el Gasoducto del Sur, Petrocaribe y Petroamérica, como lo

28 Noemí Mellado, *Op. cit.*, pag. 80-81

29 Como señala Segrelles Serrano (2006): "Para Brasil, dado que posee una industria notable y diversificada y la economía con mayor proyección internacional en la región, encontrar un lugar en el mundo supone una negociación donde la fuerza relativa es decisiva. De ahí su apuesta categórica por la integración con Argentina desde 1986, posteriormente con Paraguay y Uruguay en el marco de Mercosur y después con el resto de los países sudamericanos en 2004, pero siempre con el objetivo último de promover su inserción internacional como potencia de tipo medio y de asumir una posición de liderazgo económico y político en América Latina, como lo demuestra su apoyo a que Cuba y México puedan asociarse al Mercosur en el año 2005" (y, deberíamos añadir, como su apoyo a la incorporación de Venezuela como socio pleno) en José Antonio Segrelles Serrano, "Los recientes procesos de integración regional de América del Sur: ALCA, ALBA y CSN", en *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, Año XII, nº 14, julio 2006, p. 115

30 Venezuela también salió del Grupo de los Tres, un acuerdo de libre comercio entre Venezuela, Colombia y México

31 Esta fragmentación se ve reforzada por el proceso de militarización y armamentismo de Venezuela en un contexto donde, desde la formulación del ALCSA y desde la creación de la CSN, se plantea el espacio sudamericano como Zona de Paz

ponen en evidencia las ya citadas Cumbre Energética de Porlamar y la V Cumbre del ALBA de Barquisimeto). También se fundamenta en la integración financiera a través de la creación del Banco del Sur, promovido por Venezuela y Argentina y que cuenta con resistencias por parte de Brasil. A estas iniciativas cabe agregar la integración de los medios de comunicación a través de *Telesur*, una estación continental de televisión estructurada como una empresa multi-estatal entre los gobiernos de Venezuela, Argentina, Uruguay y Cuba.

Este conjunto de iniciativas, sin embargo, no pueden dissociarse de una visión predominantemente geoestratégica, política e ideológica del presidente Chávez, en su afán de contrarrestar la hegemonía estadounidense promoviendo una integración regional en el ámbito sudamericano y caribeño y una serie de alianzas estratégicas regionales y globales que posibiliten la conformación de un mundo multipolar que acote y enfrente esta hegemonía³². En este marco, el instrumento privilegiado de política exterior es la utilización de los recursos petroleros, tanto para el desarrollo de estas alianzas como para la consolidación del ALBA³³. La integración y cooperación energética a través de mecanismos como Petrocaribe, Petroandina y Petrosur, enmarcados en la concepción de Petroamérica como fundamento del ALBA, la propuesta del megaproyecto de construcción del Gasoducto del Sur desde Venezuela a la Argentina, y la utilización de amplios recursos financieros en la creación de un Banco del Sur que sustituya a las instituciones financieras regionales como el BID e internacionales como el FMI y el Banco Mundial son, en la actualidad, los dos mecanismos fundamentales para dar impulso a estos objetivos a nivel regional.

Estos elementos se han desarrollado progresivamente, en la medida, como señala Carlos Oliva³⁴, que “el ALBA se construye en la práctica”, como un modelo novedoso de integración, con un nuevo formato que privilegia la cooperación, la solidaridad y las ventajas complementarias. El ALBA se basa en una serie de criterios claramente diferenciados de los del ALCA y, eventualmente, de los de Mercosur y de UNASUR, en función de una serie de principios distintivos:

- “A diferencia de la integración neoliberal, que da prioridad a la liberalización de comercio e inversiones, el ALBA se centra en la lucha contra la pobreza y la exclusión social.

32 Ver al respecto Carlos A. Romero, *Jugando con el globo. La política exterior de Hugo Chávez*, Ediciones B, Caracas, 2006; Michael Schifter, “Hugo Chávez. Un desafío para la Política Exterior de los Estados Unidos”, en *Informe Especial del Diálogo Interamericano*, Washington D.C., marzo 2007. El texto está disponible en la web http://www.aporrea.org/audio/2007/04/chavez_esp_3_.pdf

33 Josette Altmann Borbón, “Integración en América Latina: Crisis de los modelos regionales y ausencia de certidumbres”, en Francisco Rojas Aravena y Luis Guillermo Solís (coord.), *La integración latinoamericana. Visiones regionales y subregionales*, Editorial Juricentro/OBREAL/FLACSO, San José de Costa Rica, 2006, pp. 314-315

34 Carlos Oliva, “El ALBA y la CSN: entre la concertación y la confrontación. Algunos apuntes para el debate”, ponencia presentada en el seminario regional sobre *Paradigmas de la integración en América Latina y el Caribe*, CRIES/Fundación Friederich Ebert, Santo Domingo, 20 de abril de 2007

- Se le otorga una alta importancia a los derechos humanos, los derechos laborales, los derechos de la mujer y la protección del medio ambiente.
- La agricultura también ocupa un lugar importante. La lucha contra el proteccionismo y las subvenciones agrícolas del Norte no cuestiona a la vez el derecho de países en vías de desarrollo a proteger su agricultura campesina (...)
- El ALBA quiere eliminar las causas de bloqueos de la integración: la pobreza, las asimetrías entre los países, el intercambio desigual, la deuda impagable, la imposición de programas de ajuste y de reglas comerciales rígidas, la monopolización de los medios de comunicación y el impedimento de transferir conocimiento y tecnología debido a los tratados de propiedad intelectual.
- El ALBA se contrapone a las llamadas ‘reformas’ que tienen por objetivo la desregulación y la privatización de los servicios públicos (...).
- Contrario a la apología del libre comercio, que promete llevar automáticamente a crecimiento y bienestar, el ALBA considera necesarias intervenciones estatales para reducir las disparidades entre países. La libre competencia entre desiguales solo serviría a los más fuertes.
- La profundización de la integración latinoamericana requeriría de una agenda económica definida por los Estados soberanos —libre de influencias nocivas de organizaciones internacionales—.
- Los principios guías de “cooperación, solidaridad y complementariedad”, que deberían posibilitar un “desarrollo endógeno” de las naciones participantes, sirven como referencia central del ALBA³⁵.

En esencia, la propuesta del ALBA, en su formulación actual, postula, especialmente sobre la base de los recursos energéticos disponibles y del “Tratado de Comercio de los Pueblos”, promover un comercio justo y complementario que beneficie a la población de sus respectivos países. Asimismo, lo que hace viable esta propuesta en el marco del ALBA, mas allá de los abundantes recursos financieros de Venezuela, es la común matriz socialista de sus países miembros y el antagonismo contra Estados Unidos, en función de un acuerdo que subraya que la integración en América Latina y el Caribe no pasa por la liberalización del comercio sino por su complementariedad productiva³⁶.

35 “¿Qué es el ALBA?”, en www.alternativabolivariana.org, citado por Thomas Fritz, *Op. cit.*, p.8

36 Luis Jaime Cisneros Hamann, “Análisis: América Latina, del ALCA al ALBA”, en *El Comercio*, www.elcomercio.com.pe, 6 de mayo de 2007. Disponible en <http://www.elcomercio.com.pe/EdicionImpresa/Html/2007-05-06/ImEcMundo0718144.html>

Como hemos visto, el eje protagonista de esta propuesta reside en las iniciativas presidenciales (y en particular del presidente Hugo Chávez) y en la actuación de las elites políticas, es decir en iniciativas gubernamentales fundamentalmente asociadas con la nacionalización de los recursos y el desarrollo de empresas estatales e interestatales, claramente visible en los casos de Venezuela y de Bolivia.

UNASUR y ALBA: ¿complementarios o antagónicos?

En este contexto, se evidencian marcadas diferencias entre el proyecto de UNASUR y el del ALBA. Analicemos, en el marco de las limitaciones de este artículo, algunas de las que aparecen como más relevantes.

Es evidente que surge una diferenciación conceptual e ideológica muy clara entre los dos proyectos. Para Mercosur y, por extensión, para la CSN/UNASUR, los principios de la liberalización económica y de mercado y el regionalismo abierto no han estado en cuestión, en lo que no se alejan demasiado de las concepciones sobre libre comercio e inversión del ALCA: el objetivo principal sigue asociado con la potenciación de la capacidad regional de insertarse más ventajosamente en la economía internacional. La llegada de gobiernos progresistas y de centro-izquierda en algunos de los países miembros de estos esquemas (y en particular en Brasil, Argentina, Chile y Uruguay), no ha puesto en cuestión estos principios, pero sí ha enfatizado un rol más activo del Estado frente al mercado y al impacto de la globalización, especialmente en lo referente a la regulación del primero y al desarrollo de políticas sociales, frecuentemente en el marco de una crítica explícita o implícita a las concepciones neoliberales. El planteamiento del ALBA en cambio, de acuerdo con Josette Altmann, apunta a enfatizar tres principios muy claros “1. Oposición a las reformas de libre mercado, 2. No limitar la acción reguladora del Estado en beneficio de la liberalización económica. 3. Armonizar la relación Estado-mercado”³⁷, esto último principalmente a favor de las empresas estatales y de las micro-iniciativas empresariales, sobre todo en función de la cooperación entre empresas públicas o la creación, a través de alianzas, de nuevas empresas públicas conjuntas³⁸.

La llegada de gobiernos progresistas ha enfatizado un rol más activo del Estado frente al mercado y al impacto de la globalización

³⁷ Josette Altmann Borbón, *Op. cit.*, p. 313

³⁸ Declaraciones del Viceministro de Relaciones Exteriores para América Latina y el Caribe de la República Bolivariana de Venezuela, Rodolfo Sanz, previas a la V Cumbre del ALBA, resaltan el rol del “nuevo concepto utilizado por el ciudadano Presidente Hugo Chávez de ‘Empresas Gran Nacionales’ (...) ‘vamos a consolidar asociaciones entre todos los Estados del ALBA para producir, para intercambiar y para estar en condiciones de cubrir todos nuestros objetivos, que son, número uno, cubrir la demanda interna en nuestros países; número dos, competir en el mercado mundial con posibilidades de sostenernos y desarrollarnos aguas abajo y hacia el interior de nuestras naciones”, en Rodolfo Sanz, “ALBA: Núcleo duro de la integración latinoamericana”, Ministerio de Poder Popular para la Comunicación y la Información, 29 de abril de 2007. Disponible en http://www.mci.gob.ve/noticias/1/13546/albanucleo_duro_de.html

Un ejemplo ilustrativo de este último punto es la ya mencionada alianza continental entre empresas energéticas estatales Petroamérica, articulada sobre la base de Petrocaribe, Petroandina y Petrosur.

En suma, en el ámbito sudamericano persiste, en general, una visión positiva de un rol equilibrado entre las funciones del Estado y del mercado, con una mayor presencia y capacidad de incidencia del primero, particularmente en relación con las demandas sociales, sin cuestionar la dinámica capitalista global. Sin embargo, en el caso del ALBA, el Estado asume un papel protagonista como rector tanto del mercado como de la sociedad, en función de un desarrollo endógeno fuertemente crítico con la globalización, entendida como neoliberal, y de una reivindicación del socialismo. Ambas concepciones dan lugar a visiones diferenciadas no sólo de la integración regional sino también de la globalización y de la inserción en la escena internacional, tanto en términos de prioridades como de agendas. Sin embargo, como veremos más adelante, adicionalmente parecen coincidir en una visión subordinada de la sociedad frente al Estado, ya sea porque éste se atribuye el derecho a guiar el proceso político y social o porque representa, a través de la existencia de mecanismos democráticos, el interés de los distintos sectores de esta sociedad.

Todos los esquemas de integración han dado lugar a la creación de mecanismos de consulta o interlocución con la sociedad civil

Por otra parte, es evidente, en este contexto, que para algunos de los países miembros de Mercosur y de UNASUR, y en particular para Brasil, las posiciones antiestadounidenses promovidas por el ALBA no contribuyen a establecer una relación equilibrada con los Estados Unidos ni propician una inserción más ventajosa en el sistema internacional. En este sentido, la retórica (aunque no necesariamente el sentimiento) antinorteamericana de los miembros del ALBA incomoda a los restantes miembros de UNASUR, algunos de los cuales, pese a sus gobiernos progresistas y en el mismo marco de Mercosur, se encuentran negociando acuerdos bilaterales con Estados Unidos, como es el caso de Uruguay.

En segundo lugar, desde el punto de vista geopolítico, es evidente que ponen en conflicto visiones hegemónicas e intereses nacionales diferenciados, entre las aspiraciones de liderazgo internacionales y regionales de Brasil y las de Venezuela. El liderazgo regional de Brasil y su rol como actor global, pasa por el desarrollo de una buena relación con los Estados Unidos³⁹ y a la vez, por una mayor influencia regional. Su potencial liderazgo regional valida y consolida su posición internacional. Con frecuencia, las declaraciones de Chávez descolocan a los funcionarios brasileños y al propio *Lula da Silva* en esta

³⁹ Baste mencionar las dos visitas de George W. Bush a Brasil en los tres últimos años y la reciente visita de *Lula* a Washington a finales de marzo de este año para ilustrar el grado de interlocución entre Brasilia y Washington en el ámbito hemisférico, en comparación con las relaciones de otros países de Sudamérica

estrategia, quizás porque el sistema internacional y una relación armónica y de igual a igual con Estados Unidos, implica una oportunidad para promover los intereses nacionales de Brasil, en contraposición con la percepción de Chávez acerca de los Estados Unidos, la globalización y el sistema internacional en su actual arquitectura como amenazas a sus intereses estratégicos y a su política regional y global⁴⁰.

Las divergencias, implícitas o explícitas, a partir de estas concepciones distintas se refuerzan a partir de situaciones y episodios específicos en la dinámica regional. La alianza entre Hugo Chávez y Evo Morales y el impulso consecuente de la nacionalización de los recursos energéticos en Bolivia ha afectado los intereses brasileños, tanto por lo que implica para la brasileña Petrobrás, con significativas inversiones en la explotación del gas boliviano como para los industriales paulistas que perciben una amenaza para el abastecimiento energético regular de la industria brasileña. Adicionalmente, la asistencia militar venezolana a Bolivia no deja de levantar suspicacias entre los militares brasileños⁴¹. La preocupación evidente de Brasil, en este caso, es la excesiva dependencia de Bolivia de Venezuela y de la influencia de Chávez.

La crítica de Fidel Castro, retomada por Chávez, a la ampliación del uso de biocombustibles por su impacto sobre el abastecimiento de alimentos en el mundo, choca manifiestamente con el desarrollo de la industria del etanol a partir de la caña de azúcar en Brasil⁴² (un proceso de más de treinta años de desarrollo y de significativas inversiones) y con los acuerdos avanzados recientemente entre los presidentes *Lula* da Silva y George W. Bush⁴³. Pero estas diferencias no sólo afectan a Chávez y a sus aliados en el marco del ALBA, sino que también ponen en cuestión iniciativas como las de la conformación del Banco del Sur como un banco de desarrollo para financiar obras de infraestructura de la región (como el mismo Gasoducto del Sur), promovida por Argentina y Venezuela⁴⁴. En la Cumbre Energética Sudamericana de Porlamar, tanto el tema del etanol como

40 Como señala un análisis reciente: "La relación con el régimen venezolano es (más) complicada porque incorpora elementos contradictorios del interés nacional brasileño. La presencia de Venezuela en Mercosur ofrece grandes atractivos comerciales. Al mismo tiempo, introduce un factor de discordia al grupo en la medida que el presidente Chávez pretende convertirlo en una plataforma para promover su política internacional. El carácter autoritario y estatizante de la Revolución Bolivariana resulta inaceptable para amplios sectores de la coalición gubernamental, el sector empresarial y la sociedad civil de Brasil", en Rodrigo Botero Montoya, "La agenda latinoamericana de Brasil", *El Colombiano*, 1 de marzo del 2007. Este artículo está disponible en www.aaf-delfos.com/archivos/La%20Agenda%20Latinoamericana%20del%20Brasil.doc

41 El apoyo militar de Venezuela a Bolivia también despierta suspicacias entre los militares chilenos y peruanos, en el marco de la reclamación de Bolivia de una salida al mar.

42 Esta oposición de Castro y Chávez al desarrollo de biocombustibles choca también con el desarrollo de biodiésel a partir de la soja de Argentina

43 Brasil y Estados Unidos son los dos mayores productores mundiales de biocombustibles: cubren entre los dos países tres cuartas partes de la producción mundial. Durante la visita de *Lula* da Silva a Washington, estos países acordaron impulsar el biocombustible como una alternativa y complemento a los carburantes de origen fósil. Brasil intenta producir etanol para sustituir el 10 % de la gasolina consumida en todo el mundo en 18 años. Ver Mario Osava, "Energía: Brasil quiere dominar mercado del etanol", Inter Press Service News Agency, 8 de marzo del 2007. Disponible en <http://ipsnoticias.net/interna.asp?idnews=40485>

la creación del Banco del Sur provocaron claros posicionamientos diferenciados entre Brasil y Venezuela, pese a que el primero ha declarado posteriormente su intención de integrarse al Banco⁴⁵.

El cuestionamiento a las instituciones financieras internacionales y regionales por parte de Chávez se articula con una visión que cuestiona toda injerencia externa en las decisiones soberanas de un país, particularmente si están asociadas de alguna forma a los Estados Unidos. Este cuestionamiento se extiende a otros organismos intergubernamentales como la Organización de Estados Americanos (OEA), donde se han dado reiteradas confrontaciones tanto en la interpretación y aplicación de la Carta Democrática y en torno a la propuesta venezolana de aprobar, en forma similar, una Carta Social, como en el reciente rechazo de una condena de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA sobre la decisión de Chávez de no renovar la concesión de la cadena de televisión privada RCTV. En este contexto, han abundado las invectivas contra la OEA (eventualmente personalizadas y dirigidas a su secretario general, el chileno José Miguel Insulza) y las amenazas por parte de Venezuela de retirarse de este organismo.

El cuestionamiento de la OEA tampoco deja de generar tensiones entre los países miembros de UNASUR identificados con sus cláusulas democráticas y los riesgos de que el ALBA se potencie no sólo como un instrumento de proyección e influencia ideológica y política regional sino también como una herramienta para fines políticos internos. En este sentido, se cita que el ALBA respaldó en la Cumbre de Barquisimeto la posición de Chávez frente al cierre de RCTV y que sus miembros firmaron una declaración conjunta en protesta por la liberación bajo fianza en Estados Unidos del anti-castrista Luis Posada Carriles, cuya extradición pide Venezuela por un atentado contra un avión cubano en 1976⁴⁶.

Es evidente, a partir de este somero relato de algunos de los puntos de tensión y de diferenciación entre las dinámicas y los actores de UNASUR y del ALBA que, pese a que este último pueda ser visto como “el núcleo duro de la integración latinoamericana”, y de que “ambos procesos marchan de forma paralela pero coordinada”⁴⁷

44 Brasil ha mostrado sus reticencias ante el Banco del Sur, en tanto sus funciones ya son cubiertas por el BID, la CAF y FONPLATA o por el propio Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) de Brasil, entre otros. Adicionalmente, durante una reunión de los Ministros de Economía y Hacienda de Argentina, Brasil, Bolivia, Ecuador, Paraguay y Venezuela en Quito, en mayo del 2007, se discutió, junto con los detalles del Banco del Sur, la creación de un Fondo del Sur con parte de las reservas monetarias internacionales de estos países, para constituir un escudo con el que enfrentar eventuales crisis financieras. Carlos Andrade García, “Sudamérica traza camino para Banco y Fondo del Sur”, *Reuters*, 3 de mayo del 2007, disponible en http://espanol.news.yahoo.com/s/reuters/070503/negocios/negocios_economia_bancosur_sol_1. Una idea similar para el ALBA, el “fondo ALBA”, fue propuesta por Chávez durante la V Cumbre en Barquisimeto, conformado con el 50% de la factura petrolera no cobrada a sus socios. “Amplía Chávez la ayuda a sus aliados”, en *La Nación*, lunes 30 de abril del 2007, p. 2. Disponible en http://www.lanacion.com.ar/Archivo/nota.asp?nota_id=904649.

45 Jaime Rosemberg, “El Banco del Sur y el etanol, las disidencias que mostró la cumbre”, en *La Nación*, 18 de abril de 2007, p. 6. Disponible en http://www.lanacion.com.ar/Archivo/nota.asp?nota_id=901180

46 Luis Jaime Cisneros Hamann, *Op. cit.*

según algunos funcionarios venezolanos, existen marcadas diferencias conceptuales, ideológicas, de liderazgo y de vinculación externa entre ambos esquemas, cuya compatibilidad política esta aún por verse. Sin embargo, es evidente que la emergencia del ALBA, con su énfasis social, y de las políticas regionales de Chávez, como lo señalábamos en otro lugar, no dejan de introducir en la agenda de la integración regional la dimensión social y política frecuentemente obviada en el pasado. En este sentido, si uno analiza los documentos más recientes de las diferentes iniciativas de integración regional y sub-regional, incluyendo UNASUR, la agenda social aparece cada vez más presente y destacada y los objetivos limitados al crecimiento económico se ven cada vez más contrastados con los de equidad, inclusión y justicia social, y el acceso universal de la ciudadanía a los beneficios potenciales de la integración y del desarrollo⁴⁸.

Sin embargo, la creciente relevancia de la agenda social en los procesos de integración regional, evidenciada, por ejemplo, en el planteamiento avanzado en Porlamar durante la Cumbre Energética sobre la “universalización del acceso a la energía como un derecho ciudadano”⁴⁹, no implica necesariamente que la ciudadanía ejerza efectivamente sus derechos para incidir sobre las decisiones en el proceso de integración. En este sentido, es importante también analizar hasta qué punto ambos esquemas —UNASUR y ALBA— proporcionan canales efectivos de participación y empoderamiento ciudadanos en el proceso regional.

La ciudadanía: son muchos los llamados y pocos los elegidos

Como hemos planteado en las páginas anteriores, en alguna medida, todos los esquemas de integración, desde los más radicalmente mercantilistas y neoliberales hasta los más estatistas y anti-imperialistas, impulsados en América Latina y el Caribe, han dado lugar a la creación de mecanismos de consulta o interlocución con la sociedad civil. Sin embargo, estos mecanismos han resultado efectivos, en términos de incidencia sobre las agendas y las decisiones, fundamentalmente cuando han estado asociados con movilizaciones y protestas sociales paralelas (preferiblemente con una alta exposición mediática). Con frecuencia, la presión ejercida por estas movilizaciones posibilitó que las redes y organizaciones ciudadanas pudieran

Los mecanismos de consulta o interlocución con la sociedad civil han resultado efectivos cuando han estado asociados con movilizaciones y protestas sociales paralelas

47 Declaraciones citadas del Viceministro de Relaciones Exteriores Rodolfo Sanz, www.mci.gob.ve

48 “En efecto, el análisis de los cambios en la agenda de la integración regional —que pasó del énfasis en los acuerdos de libre comercio a la creciente preocupación por los temas sociales y políticos, el desarrollo equitativo y la lucha contra la pobreza y la exclusión social— revela que, pese a sus costos, la diplomacia petrolera de Chávez puede ganar otros réditos”, en Andrés Serbin, “Cuando la limosna es grande...”, *Op. cit.*

49 Ernesto Acuña Montero, (2007) “Al ALBA con energía”, *Prensa Latina*, 2007. Disponible en <http://www.prensa-latina.com/article.asp?ID=%7B889D92F30-70E0-4A35-8998-F372E5A4DE9C%7D&language=ES>

avanzar en propuestas efectivas en el marco de los foros y mecanismos de diálogo con los representantes gubernamentales, particularmente en las Cumbres de las Américas y en las Asambleas y reuniones especiales de la OEA, con eventual, aunque generalmente limitada, incidencia sobre la negociación de acuerdos de libre comercio o esquemas de cooperación y coordinación política a nivel regional y subregional. Se han analizado algunas de estas experiencias en otros trabajos⁵⁰, sin embargo es importante señalar que las movilizaciones y la resistencia social, particularmente a la implementación del ALCA, con apoyo de sindicatos, movimientos sociales y organizaciones no gubernamentales, se han convertido, en los últimos años, en un referente político importante, eventualmente convocado por los gobiernos de orientación progresista para legitimar posiciones en las cumbres presidenciales.

No obstante, no siempre las movilizaciones conllevan como logro la articulación de mecanismos institucionalizados más efectivos y democráticos de participación en las decisiones sobre integración o suponen un diálogo consistente con los gobiernos, particularmente a nivel regional, y tienden a diluirse una vez superada la convocatoria, la eventual crisis o su clímax político.

En segundo lugar, muchas de las organizaciones ciudadanas y redes sociales no se caracterizan por una capacitación técnica y una preparación adecuada para lidiar con los temas de integración y los asuntos internacionales y, en esto, el nacionalismo pesa significativamente para, con frecuencia, dar lugar al despliegue de posiciones radicales. Esta situación se complementa con la ausencia de información sobre los procesos de decisión y los mecanismos de los esquemas de integración.

Y en tercer lugar, el panorama de los movimientos y organizaciones sociales presenta una gran heterogeneidad, propia de la ciudadanía en construcción en la región, cuando convergen sindicatos, movimientos campesinos e indígenas, ecologistas, movimientos de mujeres y étnicos y organizaciones y redes no gubernamentales con diferentes intereses sectoriales y temáticos. En este contexto, la capacidad de incidencia de la sociedad civil en general, más allá de la existencia de mecanismos de consulta, participación o control democrático relativamente desarrollados, hasta muy recientemente, ha sido limitada a nivel regional, con la probable excepción del impulso y la influencia alcanzados por el movimiento contra el ALCA.

50 Ver Andrés Serbin, Andrés, "Regionalidad y ciudadanía: retos y dilemas de la sociedad civil regional en América Latina y el Caribe", en R.A. Dello Buono (ed.), *Op. citada*, pp. 81-114; Andrés Serbin, "Entre la globalofobia y el globalitarismo: sociedad civil, movimientos sociales y globalización en América Latina y el Caribe", en José María Gómez (comp.), *América Latina y el (des)orden global neoliberal*, CLASCO, Buenos Aires, 2004; y Andrés Serbin, "Entre la confrontación y el diálogo: diplomacia ciudadana, sociedad civil e integración regional", en Andrés Serbin (comp.), *Entre la confrontación y el diálogo. Integración regional y diplomacia ciudadana*, Editorial Siglo XXI, Buenos Aires, 2003

Este limitado desarrollo encuentra, por otra parte, significativas ausencias de espacios institucionalizados de participación en los diferentes esquemas de integración regional analizados y, con frecuencia, se expresa en la manipulación (con frecuencia a través de mecanismos clientelistas) de las organizaciones y movimientos sociales por los gobiernos. Esta manipulación llega al punto de que a veces es difícil distinguir entre las declaraciones y documentos finales de las Cumbres y las reuniones técnicas de las organizaciones regionales qué elementos han sido efectivamente incorporados por acción de la sociedad civil y cuáles han sido apropiados y diseñados por los gobiernos, situación particularmente evidente en los ámbitos de fuerte presencia estatal y, más precisamente, presidencialista.

Sin embargo, un punto evidente de diferenciación entre el ALBA y los diversos componentes de la arquitectura de UNASUR es el grado de desarrollo de mecanismos institucionalizados de participación ciudadana en las decisiones la integración regional.

En relación a UNASUR, el único mecanismo incorporado de participación e incidencia de la sociedad civil se ha estructurado en la Comunidad Sudamericana de Naciones en torno a la realización de la Cumbre Social. Tanto en la II Cumbre de la CSN en Brasilia como, especialmente, en la III Cumbre en Cochabamba, en diciembre del 2006, se han desarrollado cumbres sociales paralelas previas a la cumbre intergubernamental, que han establecido mecanismos de diálogo con los gobiernos y, en particular, con algunos presidentes y ministros de relaciones exteriores, a través de espacios de diálogo e intercambio, para transmitir los resultados y recomendaciones de foros, talleres y grupos de trabajo de la sociedad civil⁵¹ a la cumbre intergubernamental. Adicionalmente a las mesas de diálogo e intercambio con representantes gubernamentales, en Cochabamba se desarrolló una reunión específica entre los vicescancilleres y representantes de los gobiernos y doce representantes de la sociedad civil⁵¹, donde se presentaron las posiciones de los movimientos sociales para una integración justa y democrática⁵².

Una muestra significativa de la incidencia efectiva de este proceso es que la iniciativa para rebautizar la CSN como UNASUR surgió de la Cumbre Social de Cochabamba y fue retomada por el presidente Chávez en la Cumbre Energética de Porlamar para lograr su aprobación. Sin embargo, mas allá del nombre, la Cumbre Social de Cochabamba evidenció una sólida preparación y una capacidad para

51 Ver "Manifiesto de Cochabamba. Declaración final de la Cumbre Social promovida por la Alianza Social Continental y el Movimiento Boliviano para la Soberanía y la Integración Solidaria", www.integracion-sur.com, Centro Latinoamericano de Ecología Social (CLAES), Montevideo, y www.comunidadsudamericana.com/cochabamba

52 CSI-ORIT (2007) "Cumbre Social inaugura nuevo momento en el diálogo entre gobiernos y la sociedad civil", en <http://www.cioslorit.net/espanol/noticia1.asp?id=479>

la formulación de propuestas que se reflejó en el desarrollo del diálogo entre la sociedad civil y algunos de los mandatarios y ministros de relaciones exteriores⁵³ presentes en la cumbre gubernamental y en la transmisión de los resultados y conclusiones del trabajo de las organizaciones sociales. Algunos analistas⁵⁴ no dudan en señalar que la organización, el programa, los resultados y las actividades de la cumbre social fueron más efectivas y constructivas que las de la cumbre intergubernamental. En todo caso, a partir de la Cumbre de Brasilia, las cumbres sociales se han incorporado a la estructura de la CSN y, ahora, posiblemente a la de UNASUR, como un mecanismo de interlocución y diálogo institucionalizado de la sociedad civil con los gobiernos.

Sin embargo, en el marco de UNASUR, probablemente los mecanismos más avanzados de consulta, aunque no de participación y empoderamiento de la sociedad civil⁵⁵, se han desarrollado recientemente en el Mercosur, en el contexto de la vigencia predominante de regímenes democráticos en la región, tanto en lo que se refiere a la presencia y eventual incidencia de las redes y organizaciones sociales y ciudadanas como al desarrollo de mecanismos parlamentarios de carácter regional. En este sentido, además de los mecanismos previamente establecidos, como el ya señalado Foro Económico y Social, existen la Comisión Sociolaboral del Mercosur, el subgrupo de Trabajo nº 10 de Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social, la Reunión Especializada de la Mujer (REM), la Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF) y la Reunión Especializada de Cooperativas de Mercosur (RECM) en el marco del Grupo Mercado Común; y el Grupo de Alto Nivel Estrategia Mercosur de Crecimiento del Empleo (GANEMPLE) y la Reunión de Altas Autoridades de Derechos Humanos del Mercosur y estados asociados (RADDHH) en el Consejo del Mercado Común⁵⁶. Junto a estos mecanismos, la introducción de una agenda social en el Mercosur por parte de los gobiernos progresistas de sus Estados miembros creó las condiciones, en el marco del Programa de Trabajo 2004-2006 promovido por Brasil, para que el Consejo del Mercado Común decidiera “propiciar la ampliación de la participación de la sociedad civil en el proceso de integración”⁵⁷. En este marco, en la XXX Cumbre de Jefes de Estado de Mercosur de julio de 2006 celebrada en Córdoba, se desarrolla el espacio SOMOS Mercosur, como resultado de una serie de reuniones previas de un conjunto de actores sociales involucrados en estos

53 CSI-ORIT (2007) “Cumbre Social inaugura nuevo momento en el diálogo entre gobiernos y la sociedad civil”, en <http://www.cioslorit.net/espanol/noticia1.asp?id=479>

54 Eduardo Gudynas, “Buscando otra integración sudamericana”, en *Peripiecias*, nº 27, 13 de diciembre 2006, disponible en <http://peripiecias.com/integracion/153GudynasCochabambaCsn.html>

55 Como señalan Alemany y Leandro: “Una visión más integral de la participación es una visión operativa, donde los actores de la sociedad civil no son consultados puntualmente sino que forma parte de un sistema de monitoreo, de toma de decisiones, es decir, de influencia en las definiciones de políticas regionales”, en Cecilia Alemany y Beatriz Leandro, “Análisis y propuestas para la participación ciudadana en el Mercosur”, en *Revista Argentina de Economía y Ciencias Sociales*, nº. 16, vol. XI, verano 2007, pp. 135-160. Disponible en el enlace http://www.fesur.org.uy/publicaciones/ayp_participacion-ciudadanamercosur_alemany06.pdf

56 *Ibidem*, pp. 139-144

57 *Ibidem*, p. 145

grupos y comisiones y en otras organizaciones. SOMOS Mercosur es una iniciativa pública, lanzada durante la presidencia de turno de Uruguay del bloque en 2005, con el apoyo de FESUR, que tiene como objetivo involucrar a la ciudadanía en el proceso de integración regional, generando nuevos espacios para que la sociedad civil y los gobiernos locales puedan debatir, formular demandas y participar de los procesos decisorios⁵⁸.

No obstante, esta participación esta coordinada según puntos focales por las Cancillerías de cada país⁵⁹ miembro de Mercosur y, en este sentido, “sigue siendo un espacio organizado desde los gobiernos de los cinco países para la participación de la sociedad civil”⁶⁰. Sin embargo, esta iniciativa dio lugar a la realización de la Primera Cumbre Social de Mercosur en Brasilia los días 13 y 14 de diciembre del 2006, por iniciativa de Brasil, entonces a cargo de la presidencia de turno de Mercosur, con el propósito de ampliar la participación social y promover el Mercosur político, productivo y cultural⁶¹, en el marco de la XXXI Cumbre de Jefes de Estado. Por medio de una metodología participativa similar a la de la Cumbre Social de la CSN, diversos actores a través de diferentes grupos de trabajo desarrollaron una serie de recomendaciones en un informe presentado a la Cumbre Intergubernamental.

Junto con SOMOS Mercosur y el establecimiento formal de la Cumbre Social como un componente fundamental de la interlocución entre sociedad civil y gobiernos en los temas de la agenda regional, Mercosur incluye el Foro de Municipios de Mercosur y el recientemente establecido Parlamento de Mercosur⁶². El Parlamento inició sus actividades en Montevideo en mayo de este año, con 81 legisladores designados por los respectivos gobiernos. Este órgano, en su primera sesión, declaró “de interés regional” la realización de las Cumbres Sociales y de los encuentros de Mercosur Productivo y Social⁶³, expresando la creciente preocupación de los actores políticos por una articulación coherente con los actores sociales.

Esta estructura compleja de participación de la sociedad civil en Mercosur no tiene equivalentes en otros esquemas regionales⁶⁴. Es evidente la tendencia a que las Cumbres Sociales constituyan el

58 www.somosmercosur.org

59 En el caso de Argentina es de destacar la existencia de un Consejo Consultivo de la Sociedad Civil coordinado por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

60 Alemany y Leandro (2007): op. Cit. P. 147.

61 www.somosmercosur.org

62 Para mas detalles de su creación y evolución previa ver Vázquez, Mariana (2005) “De la Asamblea Parlamentaria de la CECA al Parlamento del Mercosur”, en *Agenda Internacional, Visión desde el Sur*, Buenos Aires

63 www.somosmercosur.org . Ver también “Debuta el Parlamento del Mercosur”, en *La Nación*, 6 de mayo de 2007, p. 18. Disponible en el enlace http://www.lanacion.com.ar/politica/nota.asp?nota_id=906226&origen=relacionadas

64 En el caso de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), existen el Consejo Consultivo Laboral, la Universidad Andina Simón Bolívar, el Convenio Andrés Bello de integración en educación, cultura, ciencia y tecnología, y el Parlamento Andino. Ver al respecto Esteban Silva, “¿Qué está ocurriendo en el Sur?”, en R.A. Dello Buono (ed.), *Op. cit.*, pp. 33-45

El movimiento social debe mantener su autonomía frente a cualquier gobierno, aún frente a aquéllos que son fruto de su propia lucha social

espacio privilegiado de interlocución con los gobiernos y la estructura del organismo regional, tanto en el Mercosur como en UNASUR, en conjunción con los Parlamentos regionales, como en el caso del Sistema de Integración Centroamericano. Está por ver, sin embargo, el grado de efectiva incidencia, control democrático y participación en las decisiones de la agenda regional y en la formulación de las políticas públicas consecuentes que estos mecanismos puedan tener, incluyendo los Parlamentos regionales. Es más, las decisiones de los Parlamentos regionales, en general, no son vinculantes, a menos que se desarrolle una estructura jurídica supranacional como en la CAN, que, de hecho, se ha mostrado poco efectiva.

Sin embargo, las críticas sobre esta estructura de participación social de Mercosur y sobre la CSN en general desde perspectivas más radicales también abundan. Algunos cuestionan que respondan a intereses nacionales específicos, señalando, por ejemplo que si bien el ALCA ha sido frenado, esto no obedece solamente a la acción de los movimientos sociales sino a que “a fin de cuentas también es resultado del hecho de que Argentina y Brasil no han podido obtener concesiones suficientes para su agroindustria exportadora”⁶⁵. Posiciones más extremas plantean que es necesario rechazar el origen neoliberal de la CSN, en especial, enfrentar la convergencia CAN/Mercosur, y la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) por favorecer la división social y privilegiar los intereses del capital transnacional⁶⁶, y cuestionan tanto los mecanismos de participación de la sociedad civil de Mercosur y de la CAN, como la misma Cumbre Social de Cochabamba⁶⁷. En esta perspectiva, tanto el Mercosur como la CAN son percibidos como programas de “las clases dominantes”, sin legitimidad social, aunque algunos activistas promuevan un “Mercosur de contenido social”⁶⁸. Otros activistas de los movimientos sociales señalan, en el mismo sentido, que “el movimiento social debe mantener su autonomía frente a cualquier gobierno, aún frente a aquéllos que son fruto de su propia lucha social”⁶⁹.

Sin embargo, frente a estas experiencias, en términos de participación de la sociedad civil, el ALBA sólo ofrece, hasta ahora, la realización del Primer Encuentro de Movimientos Sociales por el ALBA en Venezuela y la potencial incorporación de un Consejo de Movimientos Sociales a su estructura formal, como señalábamos más arriba. No hay ninguna mención a un rol para los organismos parlamentarios ni a nivel nacional ni en el marco de una estructura

65 Thomas Fritz, Op. Cit., pág. . 7

66 Judith Valencia, “Un camino hacia el ALCA: Comunidad Suramericana no puede ser mas de lo mismo”, ALAI, 20 de noviembre de 2006, disponible en http://www.bilaterals.org/article.php3?id_article=6532

67 *Ibidem*. La profesora Valencia es una de las figuras promotoras del ALBA en Venezuela.

68 Claudio Katz, Op. Cit., pág. 64. Este texto asimismo señala que la recomposición del Mercosur amenaza la perspectiva del ALBA (p. 98).

69 Cita del activista mexicano Alberto Arroyo en Thomas Fritz, Op. cit., pág. 7

regional. Más bien, a pesar de la apertura a las propuestas desde los movimientos sociales, las decisiones más relevantes siguen en manos de los gobiernos y, especialmente, de los mandatarios respectivos. Como señala un reciente informe “el tratado ALBA-TCP surgió sin participación de la sociedad civil, (...) proyectos energéticos como el Gasoducto del Sur son llevados adelante sin participación pública. Si se recogen propuestas de los movimientos sociales, como es el caso de la creación de una red regional de empresas recuperadas, es porque no conllevan potencial conflictivo. ALBA, por lo tanto, aún atiende demasiado poco a la pluralidad de la sociedad civil”⁷⁰. En particular, en relación con el Gasoducto del Sur, numerosas organizaciones ecologistas han denunciado los daños al área amazónica y han exigido la suspensión de este proyecto a los gobiernos de Argentina, Brasil y Venezuela. De hecho, y más allá de la Cumbre Social reciente, el ALBA ha asumido algunas propuestas importantes de movimientos como la Alianza Social Continental, pero ha tenido poca contemplación con los planteamientos críticos de algunos movimientos sociales o la participación de sus ciudadanos en los acuerdos interestatales firmados. Como apunta el mismo informe, “especialmente en los proyectos energéticos —centrales para el ALBA— hay una serie de voces críticas que no se deberían omitir”⁷¹.

En esencia, en este marco, con frecuencia las propuestas sociales asociadas al ALBA son impulsadas o hechas públicas por el presidente Hugo Chávez en diferentes ámbitos y foros, sean éstos gubernamentales, intergubernamentales o sociales, en ocasiones con mayor o menor utilización de los planteamientos de algunos movimientos sociales de la región.

En suma, en tanto proyecto en construcción, si bien el ALBA aparece como un esquema receptivo a algunos de los planteamientos de los movimientos sociales regionales, sobre todo en lo relacionado con la posibilidad de avanzar hacia “otra integración” o una integración alternativa, sobre principios y bases diferentes a la lógica mercantilista y neoliberal de esquemas previos. Sin embargo en la práctica no deja de ser, por lo menos hasta la fecha, básicamente una iniciativa interestatal y, más concretamente, interpresidencial, donde persisten las mismas limitaciones y un similar “déficit democrático” señalado para otros procesos de integración. Paradójicamente, y pese a las limitaciones de su estructura institucional, los esquemas que soportan a la CSN y, recientemente, a UNASUR parecen presentar mecanismos de participación social más claramente institucionalizados, si bien esto no implica que se genere una efectiva superación del “déficit democrático” en la toma de decisiones, en el control democrático de los procesos de integración o en el empoderamiento de la sociedad civil. Sin embargo, con todos sus defectos y limitaciones, hasta

⁷⁰ *Ibidem*, p. 24.
⁷¹ *Ibidem*, p. 13.

el momento, estos mecanismos institucionalizados, tanto en lo referente a la sociedad civil como a los organismos parlamentarios que existen o que emergen, responden más consistentemente a una concepción democrática⁷².

Conclusiones

Más allá del ALCA, que, como se ha señalado, persiste bajo otras formas a pesar de que se haya declarado su defunción, en América del Sur compiten en este momento varias propuestas de integración con ingredientes distintos.

Por un lado, en el marco de una estructura conceptual y operativa más compleja y concreta, pero no por ello más eficiente, prosperan, a trompicones, la CSN/UNASUR sobre la base de la convergencia Mercosur/CAN. Por otro, bajo la forma de un incipiente pero innovador y ambicioso esbozo, se despliega el ALBA, aupado por concepciones ideológicas más definidas y una abierta posición antiestadounidense. Paradójicamente, algunos miembros del ALBA son, asimismo miembros de CSN/UNASUR y de Mercosur y la CAN, ya sea como miembros plenos o asociados. La aspiración de estos últimos a que el ALBA se constituya en el “núcleo duro” de UNASUR no parece prosperar más allá de las fronteras ideológicas establecidas, pero las experiencias innovadoras que introduce afectan la agenda sudamericana, especialmente en el plano social, energético y financiero. No obstante, y mientras no se produzcan nuevos cambios políticos en la región, los restantes miembros de UNASUR no se apresuran a sumarse al ALBA. De hecho, la pugna por el destino de UNASUR pasa por los modelos contrastantes de Mercosur y del ALBA; destino en el cual los ciudadanos de la región deberían tener, como potenciales beneficiarios de los procesos de integración, alguna capacidad efectiva de incidencia. Sin embargo, con significativas diferencias, todos los esquemas predominantes dejan un espacio restringido para la participación e influencia de actores sociales y políticos que no sean los propios Estados. Las diferencias significativas mencionadas parecen apuntar, sin embargo, a la mayor o menor institucionalidad democrática lograda, a nivel regional, por los espacios de participación, consulta o diálogo con la sociedad civil, y al desarrollo de canales institucionalizados de diálogo e interlocución entre sociedad civil y Estado en los procesos de integración. No obstante, hasta que estos espacios y canales se amplíen y profundicen, diluyendo el tradicional “déficit democrático” de los procesos inter-

⁷² Esta reflexión, sin embargo, también puede ser aplicable, en el marco de heterogeneidad de las redes y organizaciones de la sociedad civil, a las diferenciaciones internas en términos de institucionalización democrática, rendición de cuentas y empoderamiento efectivo de las organizaciones y movimientos sociales.

gubernamentales, queda el interrogante de si, efectivamente, otra integración es posible. Y si esta integración expresará los intereses de los mandatarios y de las coyunturas de turno o si se desarrollará en función de los intereses ciudadanos, con su efectiva participación e implicación

