



Soberanía e integración en América Latina*

*Andrés Serbín***

*Coordinadora Regional
de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)*

En primer lugar, mi agradecimiento a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, y a Friedrich-Ebert-Stiftung (FES-ILDIS) Ecuador por la invitación y por la confianza depositada en mí para dar esta conferencia.

Asimismo, agradezco también a todos los presentes por su asistencia y participación, porque hace mucho tiempo que no asisto a una reunión sobre integración donde se encuentren presentes tantas personas. Estoy realmente impactado, muy impresionado, con esta numerosa asistencia y creo que es un excelente augurio para el inicio del proyecto de la “Cátedra de Integración Germánico Salgado”.

Por otra parte, esta presentación tendrá un carácter más informal y breve que una comunicación académica como tal. Más bien apunta a levantar algunos interrogantes importantes en relación a los temas de soberanía e integración en nuestra región.

En este momento es necesario pasar a la cuestión sustancial de la conferencia. En realidad, más que sobre soberanía e integración se tratará sobre soberanía y las nuevas formas de regionalismo que se desarrollan en la región. ¿Por qué? Porque todos sabemos que uno de los obstáculos para la integración regional en las tradicionales formas de expresión de la integra-

* Conferencia presentada en el “Seminario internacional de gobernanza e integración regional en América Latina y en Europa”, en el paraninfo de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Quito, lunes 3 de junio de 2013, con el auspicio de la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES-ILDIS) Ecuador.

** Presidente de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), Buenos Aires, Argentina; <aserbin@cries.org>.



ción regional, los esquemas tradicionales de integración, ha sido la soberanía nacional y esto se encuentra también en algunas formas y modalidades de lo que se ha denominado la “nueva integración”, que emergen en los últimos diez o quince años, bajo condiciones internas y externas favorables.

Existe una proliferación de estas formas en la actualidad, que se refieren a la aparición de la Alianza Bolivariana para los pueblos de nuestra América (ALBA), a la transformación de la Comunidad Sudamericana de Naciones en la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), a la emergencia de la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC), poniendo por un momento entre paréntesis la Alianza del Pacífico.¹ En todo caso, esta proliferación de nuevas formas y expresiones de regionalismo –que no necesariamente son formas de integración regional– apunta fundamentalmente a formas de concertación política importante entre los países de la región, con nuevos temas de agenda, también muy importantes, y, en cuyo marco, se ha generado además un debate conceptual en la región, también extremadamente importante, acerca de si son formas que responden a un regionalismo de carácter posliberal, posneoliberal, poscomercial o poshegemónico por las características que detenta y que lo diferencian de experiencias anteriores en América Latina y el Caribe.²

Lo importante es mirar si en estas nuevas formas también persiste, como un gran obstáculo, el tema de la soberanía nacional y en este sentido se debe precisar primero: ¿qué es la soberanía nacional?³ El concepto tradicionalmente acuñado por Kelsen señala: la soberanía se refiere a aquello que es soberano. Soberano bien que se trate de un orden, de una comunidad, de un órgano o bien de un poder que deben ser considerados como lo más alto, como lo supremo, por encima de lo cual no puede haber autoridad mayor que limite la función de la entidad soberana; que obligue al soberano, y en

-
- 1 Andrés Serbín, *Chávez, Venezuela y la reconfiguración de América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2011; Andrés Serbín, “Los nuevos regionalismos y la CELAC: los retos pendientes”, en Adrián Bonilla, Isabel Álvarez, eds., *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica*, San José, FLACSO, 2013, pp. 47-78.
 - 2 Andrés Serbín, Laneydi Martínez y Haroldo Ramanzini, eds., *El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos*, Buenos Aires, CRIES, 2012, en <www.cries.org>.
 - 3 Andrés Serbín, “Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: los nuevos desafíos”, en *Documentos CRIES*, No. 15, Buenos Aires, CRIES, 2010, <www.cries.org>.

realidad este concepto se relaciona sobre ¿cómo surge el concepto soberano? en principio, referido a la pugna entre el Rey como soberano y los señores feudales y a la imposición final del soberano.

Esta pugna interna nos remite a la conformación original de los estados que después deriva, a partir del Tratado de Paz de Westfalia en el año 1648, hacia la concepción en donde los estados son soberanos y sobre la base de los que se constituye el sistema internacional. Por encima de los estados soberanos no existe otra autoridad y, consecuentemente, ningún estado puede intervenir en otro o imponer su autoridad sobre este. Asimismo, consecuentemente, sus relaciones les permiten regular la paz y la guerra y normarla en la estructura internacional.

De esta forma, el eje de la concepción westfaliana del sistema internacional, basado en la soberanía, da lugar a que cada Estado represente un interés nacional, que sus asuntos internos no sean pasibles de la intervención de otros Estados y, a su vez, que los Estados, en sus relaciones con otros similares, regulen la paz y la guerra en el sistema internacional. Obviamente esta es una simplificación que viene “como anillo al dedo” para aquellos especialistas en relaciones internacionales, asociados a la escuela realista, en donde la dinámica internacional queda fácilmente explicada como estrictamente inter-estatal. Los estados se relacionan y, entre ellos, resuelven sus problemas.

La situación se vuelve compleja cuando aparecen otros actores en el sistema internacional, ya sean Organismos Internacionales o actores no estatales, que dan lugar a términos como multilateralismo complejo, pero no nos adentraremos en estas situaciones de mayor complejidad. Lo que nos interesa resaltar es que esta concepción de la soberanía, que emerge con el estado westfaliano, después de la Segunda Guerra Mundial empieza a adquirir algunas connotaciones un poco más sofisticadas, porque el concepto de soberanía se refuerza en el marco de los procesos de descolonización.

¿Cómo se refuerza? Básicamente porque surge el concepto de derecho a la autodeterminación de los pueblos, se inician los procesos de descolonización y, entonces, no solamente se refuerza la idea de que nadie puede intervenir en los asuntos internos de los estados sino que los pueblos pueden autodeterminarse y nadie debería intervenir en esos estados, o en esos pueblos que han tomado una decisión con respecto a su futuro.



La no intervención aparece entonces como un elemento fundamental asociado a la soberanía nacional y al proceso de descolonización y, surge así una tradición legal, una tradición jurídica muy importante en función del aporte de algunos juristas latinoamericanos ya que ellos son quienes presionan en el marco de las Naciones Unidas, en relación al debate sobre la descolonización, para enfatizar que la soberanía nacional está asociada con el principio de no intervención, por lo tanto no hay derecho a que terceros intervengan en los procesos internos de los Estados en proceso de descolonización.

Los países latinoamericanos promueven dentro de las Naciones Unidas la idea de formular e imponer reglas claras sobre la no intervención y decantan como dos principios fundamentales, dos elementos que van a estar siempre presentes en esta tradición jurídica propia de América Latina: a. el principio de soberanía nacional, de que un Estado no puede ser avasallado por otros, y b. el principio de no intervención, por el que ningún Estado tiene derecho a intervenir en los asuntos internos de otros Estados, lo que no se vincula solamente con los procesos de descolonización en el resto del mundo, sino que se refiere al hecho de que América Latina no está dispuesta a aceptar ninguna intervención, ni desde Europa, ni desde el Norte del hemisferio.

Esta tradición queda anclada inclusive en muchos de los cuerpos jurídicos y legales que justifican la creación de organismos multilaterales de distinto tipo, a nivel hemisférico y regional, que comienza por la creación de la Organización de Estados Americanos en América Latina.⁴

En consecuencia, existen dos consideraciones importantes: como vemos por la evolución del concepto, la soberanía nacional puede ajustarse y transformarse de acuerdo a cómo cambia el contexto histórico, por lo tanto es una construcción social que es pasible de adaptarse a distintas circunstancias.

Como primera consideración, este carácter flexible y adaptativo del concepto abriría la posibilidad de que la concepción que maneja la tradición latinoamericana pudiera cambiar eventualmente en el futuro.

4 Andrés Serbín, “La Organización de Estados Americanos, las Naciones Unidas, la sociedad civil, y la prevención de conflictos”, en *Documentos CRIES*, No. 11, Buenos Aires, CRIES, 2009, <www.cries.org>.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta como segunda consideración importante que Estado y soberanía están estrechamente asociados en cualquier concepción que se maneje en esta perspectiva. Entonces, no hay orden internacional establecido entre los Estados sin la vigencia del concepto de soberanía nacional.

Los Estados progresivamente se adaptan a algún tipo de normativa del sistema internacional, pero tendrán que ceder algo de esa soberanía para aceptar algunas reglas del juego de la normatividad internacional. Aquí también se da una diferencia muy clara entre los que se ven obligados a ceder frente a la normativa internacional, porque no les queda otra alternativa, al ser impuesta por el sistema o por un actor hegemónico; y aquellos que pueden “ignorar olímpicamente” a la normativa internacional y seguir adelante sin ningún tipo de penalización, algo necesario de recalcar a la hora de analizar las asimetrías de poder existentes en el sistema.

Ahora bien, al dejar de lado las conceptualizaciones más generales, ¿qué sucede en el caso de América Latina? Esta tradición jurídica, como se ha mencionado, queda muy embebida en todo lo que es una tradición legalista y una cultura diplomática con estos principios siempre presentes, que da lugar a cinco normas destacadas, que son: a. el *uti possidetis* y la integración territorial; b. la resolución pacífica de conflictos, la convivencia y la concertación; c. la seguridad colectiva, el control de armas y el establecimiento de maneras de confianza mutua —esto es mucho más recientemente—; d. la soberanía e igualdad de los Estados; y e. el principio de no intervención.

Hay otros elementos que están presentes en esta tradición forjada desde las luchas de la independencia, que se incorporan en las respectivas constituciones de los países latinoamericanos. Es importante también subrayar cómo se ha arraigado el concepto de soberanía nacional en toda la tradición jurídica de la región y en el constitucionalismo republicano tradicional en América Latina, que viene asociado con otra vertiente jurídica importante, que a veces pone en cuestión a la primera, y es la promoción de los Derechos Humanos, desde la década de los años 30 del siglo pasado.

Así como existe una serie de juristas muy importantes que contribuyeron al desarrollo del Derecho Internacional y que crearon los conceptos de soberanía y no intervención en la tradición jurídica latinoamericana, también hay una gran contribución de juristas latinoamericanos en la Declaración



Universal de los Derechos del Hombre, en el marco de las Naciones Unidas, y en la construcción del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.⁵

En la coyuntura actual, se ha tocado un punto extremadamente sensible, que es inevitable entre dos tradiciones jurídicas siempre presentes y que eventualmente pueden entrar en contradicción. Desde luego, hay una dimensión importante de la tensión entre estas dos tradiciones que debe ser explorada e investigada, que lleva a un nuevo desarrollo histórico —específicamente el de un nuevo constitucionalismo— que se refleja en muchas constituciones recientes en América Latina relacionadas con la escuela de Valencia, España. No vamos a explicar este punto, que todavía requiere de mucha investigación, pero establece un giro importante en el marco jurídico contemporáneo en la región y tiene resonancias en la actual reconfiguración política de la región y en las nuevas formas de regionalismo que mencionaba inicialmente.

En este contexto, es fundamental comprender cuáles son los cambios conceptuales que acompañan a estas nuevas formas de regionalismo y que en lo jurídico no quedan dissociadas de algunos de los procesos antes mencionados, que han dejado una impronta en la región.

En primer lugar, hay un cambio conceptual en el desarrollo de las nuevas formas de regionalismo que algunos analistas hemos identificado como los llamados tres retornos. El primero se asocia con todas estas nuevas expresiones de regionalismo que marcan un retorno muy marcado a una agenda política y desplazan a un segundo lugar a la agenda económica de la integración de la década de los años noventa, porque básicamente son formas de concertación política y no buscan la liberalización comercial o una agenda estrictamente comercial.⁶

Desde luego, este retorno viene asociado también con la proliferación de cumbres, básicamente políticas, debido a un creciente hiperpresidencialismo por el carácter intergubernamental de los acuerdos que se desarrollan, en fin, todas esas características conocidas y analizadas con el multilatera-

5 Ricardo Arredondo, Gilberto Rodrigues y Andrés Serbín, “Responsabilidad de proteger y prevención en América Latina y el Caribe: el rol de la sociedad civil”, en *Documentos CRIES*, No. 16, Buenos Aires, CRIES, 2011, <www.cries.org>.

6 Andrés Serbín, “Los nuevos escenarios de la regionalización: Déficit democrático y participación de la sociedad civil en el marco del regionalismo sudamericano”, en *Documentos CRIES*, No. 17, Buenos Aires, CRIES, 2011, <www.cries.org>.

lismo latinoamericano, marcadas adicionalmente por una exclusión muy clara de carácter político de los Estados Unidos y Canadá, que quedan fuera de la UNASUR, de la CELAC y, obviamente, del ALBA.

El segundo, que es el eje del retorno más consistente con el tema de la soberanía, es del Estado como actor protagónico que desplaza el papel predominante asignado al mercado en la etapa anterior. El Estado es el actor fundamental en el nuevo regionalismo, que presenta muchas veces componentes nacionalistas muy fuertes que refuerzan el elemento del interés nacional y, obviamente, el concepto de soberanía nacional.

En tercer lugar se produce el retorno al desarrollismo, muchas veces asociado con el extractivismo y la sobreexplotación de los recursos naturales de la región.

Adicionalmente se agregan dos elementos importantes que son: la inclusión de una agenda social en la agenda regional y la inclusión de nuevos temas que desplazan a los antiguos del regionalismo abierto, los sustituyen o toman un carácter más prioritario con respecto a los temas previos.

Asimismo habría que señalar también que la agenda social es impuesta muchas veces “desde arriba” y no construida “desde abajo”, con la participación de la ciudadanía organizada o de la sociedad civil, aunque también debe mencionarse que los gobiernos asimilan o cooptan muchas veces las agendas sociales de los movimientos sociales para ser incorporados como parte de las impuestas “desde arriba”.⁷

En este marco, continúa una reactivación, una presencia revitalizada de la soberanía nacional, con carga nacionalista importante, que se expresa en la forma cómo se tratan los nuevos temas de la agenda.

En los temas sociales, esto no es relevante porque el interés nacional no pesa tanto, hay posibilidad de establecer convergencias y formas de concertación entre diferentes sectores en el ámbito nacional. En los temas de seguridad, en los que se elaboran formas de concertación y, como se

7 Andrés Serbín, Lorenzo Fioramonti, “Civil Society in Latin America: Between Contentious Politics and Participatory Democracy”, en Finn Heinrich, Volkart, Lorenzo Fioramonti, edits., *CIVICUS: Global Survey of the State of Civil Society*, vol. 2, Connecticut, Kumarian Press, 2008, pp. 91-110; Andrés Serbín, “New Regionalism and Civil Society: Bridging the Democratic Gap?”, en Pia Riggirozzi y Diana Tussie, edits., *The Rise of Post-hegemonic Regionalism. The Case of Latin America*, Dordrecht, Springer, 2012, pp. 147-165.



había mencionado, ya existe una tradición de cooperación más o menos construida, particularmente en América del Sur⁸ —el Consejo de Defensa Suramericano lo ilustra— y en un marco intergubernamental, tampoco es tan relevante, porque básicamente se asocia con el interés nacional sobre cuya base se negocian diferentes formas de cooperación en este ámbito.

Pero cuando nos trasladamos a los temas de energía, a los de infraestructura de la Iniciativa para la integración de la infraestructura regional sudamericana (IIRSA), a los de cooperación financiera y particularmente de medioambiente, veremos que en cada caso la cooperación se dificulta porque lo que salta en primer lugar es el interés nacional y los intereses de la soberanía nacional por sobre cualquier otra forma de concertación o de cooperación política. Esto nos conduce, para concluir, a observar cuáles son los desafíos que se presentan actualmente.

Los desafíos tienen relación con la capacidad de asumir no solamente la fragmentación y el surgimiento de visiones nacionalistas, como ya se señalaba, si no de ver hasta qué punto se puede generar o no también una institucionalidad más densa, una estrategia de largo plazo en función de una gobernanza regional,⁹ pero fundamentalmente cómo se pueden revisar las concepciones de soberanía nacional en función de visiones que traten los nuevos temas de carácter regional, asociados con los bienes públicos regionales, que implican desafíos de carácter transnacional, con la consideración de que esos desafíos de carácter transnacional requieren de un cierto grado de cesión de soberanía en el desarrollo de estrategias regionales o en la implementación de políticas conjuntas, para abordar algunos de los desafíos como por ejemplo el tema del medioambiente.

De esta forma, la soberanía nacional se erige como uno de los principales obstáculos para avanzar en la integración regional y en la construcción de una gobernanza regional, que pueda enfrentar los nuevos desafíos que

8 Andrés Serbín, “OEA y UNASUR: Seguridad regional y sociedad civil en América Latina”, en *Documentos CRIES*, No. 14, Buenos Aires, CRIES, 2010, <www.cries.org>.

9 Andrés Serbín, “Old Factors and New Challenges in Regional Multilateralism: A Latin American Ideosyncrasy?”, en *Latin American Multilateralism: New Directions*, Ottawa, FOCAL, 2010, pp. 8-12; Andrés Serbín, “De despertares y anarquías”, en *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 10, No. 3, México D.F., ITAM, 2010, pp. 12-16; Andrés Serbín, “América Latina: ¿un multilateralismo sui generis?”, en Andrés Serbín, Laneydi Martínez, Haroldo Ramanzini, eds., *Anuario de la Integración de América Latina y el Gran Caribe*, Buenos Aires, CRIES, 2012.

impone la globalización y las nuevas amenazas a la seguridad. A la estabilidad y al desarrollo regional.

Muchísimas gracias.

Bibliografía

- Arredondo, Ricardo, Gilberto Rodrigues y Andrés Serbín, “Responsabilidad de proteger y prevención en América Latina y el Caribe: el rol de la sociedad civil”, en *Documentos CRIES*, No. 16, Buenos Aires, CRIES, 2011, <www.cries.org>.
- Serbín, Andrés, Lorenzo Fioramonti, “Civil Society in Latin America: Between Contentious Politics and Participatory Democracy”, en Volkart Finn Heinrich, Lorenzo Fioramonti, eds., *CIVICUS: Global Survey of the State of Civil Society*, vol. 2, Connecticut, Kumarian Press, 2008, pp. 91-110.
- “La Organización de Estados Americanos, las Naciones Unidas, la sociedad civil, y la prevención de conflictos”, en *Documentos CRIES*, No. 11, Buenos Aires, CRIES, 2009, <www.cries.org>.
- “Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: los nuevos desafíos”, en *Documentos CRIES*, No. 15, Buenos Aires, CRIES, 2010, <www.cries.org>.
- “Old Factors and New Challenges in Regional Multilateralism: A Latin American Ideocracy?”, en *Latin American Multilateralism: New Directions*, Ottawa, FO-CAL, 2010, pp 8-12.
- “De despertares y anarquías”, en *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 10, No. 3, México D.F., ITAM, 2010, pp. 12-16.
- OEA y UNASUR: Seguridad regional y sociedad civil en América Latina, en *Documentos CRIES*, No. 14, Buenos Aires, CRIES, 2010, <www.cries.org>.
- Chávez, Venezuela y la reconfiguración de América Latina y el Caribe, Buenos Aires, Siglo XXI, 2011.
- “Los nuevos escenarios de la regionalización: Déficit democrático y participación de la sociedad civil en el marco del regionalismo sudamericano”, en *Documentos CRIES*, No. 17, Buenos Aires, CRIES, 2011, <www.cries.org>.
- “New Regionalism and Civil Society: Bridging the Democratic Gap?”, en Pia Riggirizzi y Diana Tussie, eds., *The Rise of Post-hegemonic Regionalism. The Case of Latin America*, Dordrecht, Springer, 2012, pp. 147-165.
- , Laneydi Martínez y Haroldo Ramanzini, eds., *El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos*, Buenos Aires, CRIES, 2012, <www.cries.org>.
- “América Latina: ¿un multilateralismo sui generis?”, en Andrés Serbín, Laneydi Martínez, Haroldo Ramanzini, eds., *Anuario de la Integración de América Latina y el Gran Caribe*, Buenos Aires, CRIES, 2012.
- “Los nuevos regionalismos y la CELAC: los retos pendientes”, en Adrián Bonilla, Isabel Álvarez, eds., *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica*, San José, FLACSO, 2013, pp. 47-78.