

# La inserción internacional de Sudamérica: la apuesta por la Unasur<sup>1</sup>

## The International Insertion of South America: the Unasur Gamble

**Carlos Alberto Chaves García**

Politólogo por la Universidad Nacional de Colombia y candidato a magíster en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales Instituto de Altos Estudios para el Desarrollo, Universidad Externado. Profesor-investigador del departamento de economía, Universidad Central y del departamento de Ciencia Política, Universidad San Buenaventura.

Correo electrónico: cabetochg@gmail.com

Fechas de recepción: abril 2010

Fecha de aceptación: julio 2010

### Resumen

El espacio sudamericano atraviesa actualmente por una serie de transformaciones de naturaleza política, ideológica, económica y social que apuntan al desarrollo de mayores niveles de autonomía regional en su inserción internacional. La creación y puesta en marcha de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) es la más reciente expresión institucional de este nuevo intento de integración de los países sudamericanos, la cual busca articular las distintas agendas regionales que han adelantado los gobiernos de la región en los últimos años. De igual manera la nueva experiencia de cohesión regional, responde a la proyección de los intereses geoestratégicos de Argentina, Brasil y Venezuela, como expresión de la competencia por el liderazgo de dicho esquema de cooperación e integración regional.

*Palabras clave:* Unasur, Sudamérica, integración, regionalismo.

### Abstract

South American space is currently undergoing a series of transformations that are political, ideological, economic, and social in nature, which point to the development of greater levels of regional autonomy in terms of international insertion. The creation and launch of the Union of South American Nations (Unasur) is the most recent institutional expression of this new attempt at the integration of South American countries, which seeks to articulate the distinct regional agendas proposed by the region's governments in recent years. In like manner, the new experience of regional cohesion responds to the projection of the geostrategic interests of Argentina, Brazil, and Venezuela, as an expression of the competence of the leadership of said scheme for regional cooperation and integration.

*Key words:* Unasur, South America, integration, regionalism.

---

1 Este artículo hace parte del proyecto de investigación "Tendencias de la inserción internacional de Suramérica en el siglo XXI" financiado por el Departamento de Economía de la Universidad Central de Colombia.

## El significado de Unasur

La integración del espacio geográfico sudamericano es actualmente uno de los fenómenos de mayor trascendencia geopolítica en América Latina, el proceso se cumple en un contexto regional caracterizado por el creciente rechazo político y social a las directrices económicas del consenso de Washington. Al mismo tiempo, se enmarca en un creciente cuestionamiento a las lógicas de alineación irrestricta con la política exterior de Estados Unidos para la región, como rasgo dominante de las políticas exteriores de los países latinoamericanos en la década de los años noventa.

Sudamérica atraviesa hoy por un periodo de intensas transformaciones políticas, ideológicas, económicas y sociales, favorecido por el declive de la agenda económica neoliberal y por el ascenso de gobiernos con plataformas políticas de corte progresista. A su vez, dichas transformaciones están influyendo en la redefinición de las estrategias de inserción internacional y, específicamente, en el replanteamiento de las políticas de integración de los países de la región. Tales tendencias vienen siendo agrupadas por algunos analistas bajo el concepto de regionalismo posliberal.

Como expresión del regionalismo posliberal sobresale la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), como el proyecto estratégico más ambicioso para la integración del área sudamericana. Este proyecto ha sido liderado por Brasil para construir la cohesión regional frente a los desafíos y las demandas del sistema internacional contemporáneo; también, como foro regional privilegiado para la concertación política de los países sudamericanos de cara al reconocimiento de problemáticas comunes, la defensa de recursos geoestratégicos, y la búsqueda y construcción de soluciones consensuadas frente a coyunturas domésticas e internacionales desfavorables para la región, más allá de las afinidades ideológicas de los actuales gobiernos.

La Unasur se inscribe como un nuevo esquema político de integración regional, siendo

expresión del auge de las estrategias regionales de inserción internacional<sup>2</sup>. En efecto, es necesario destacar que la reciente emergencia del bloque regional sudamericano está articulada con la tendencia global de fortalecimiento de las regiones como sujetos geopolíticos, protagónicos en las relaciones internacionales contemporáneas, acorde con las percepciones de un “mundo regionalizado” desde el análisis de la economía política internacional (Hevem, 2000).

La hipótesis central del artículo se centra en la identificación de la Unasur como la nueva versión del regionalismo sudamericano, cuya filosofía de carácter ‘posliberal’ es coherente con la transformación del mapa político regional. Esto se materializa en la evolución y rediseño de las agendas temáticas analizadas, que han llevado al progresivo desplazamiento del núcleo de la integración sudamericana desde el tradicional ámbito comercial al revalorado ámbito geopolítico.

El artículo contiene cuatro secciones: la primera sección expone la visión del regionalismo abierto, sus factores críticos y el regionalismo posliberal como alternativa teórica. Seguidamente se desarrolla un breve resumen sobre las visiones nacionales de la integración sudamericana que expresan los gobiernos de Brasil, Argentina y Venezuela. En la tercera sección se establece un diagnóstico de las principales agendas temáticas de la Unasur, mostrando su evolución y sus contenidos, junto con sus logros y limitaciones. La cuarta parte ilustra un análisis de la coyuntura regional actual, que resulta necesario para comprender la complejidad de los desafíos que enfrentará a futuro inmediato la Unasur. Finalmente, el documento se cierra con una sección de conclusiones parciales de la investigación origen de este artículo.

2 Con lo cual el fenómeno de la regionalización parece implicar el tránsito del Estado nación a la región plurinacional como nuevo actor dominante en las relaciones político-económicas internacionales (Pipitone, 1996; Lerman, 2002).

## Dos visiones sobre la integración

### *Auge y agotamiento del regionalismo abierto*

El regionalismo abierto inspiró la creación y/o readecuación de esquemas de integración sub-regionales como la CAN (Comunidad Andina de Naciones), el Mercosur (Mercado Común del Sur), el Grupo de los Tres, el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), y la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

La estrategia del regionalismo abierto dominó el panorama conceptual e ideológico de la integración regional desde los años noventa. Fue una reacción teórica al regionalismo proteccionista, imperante en América Latina desde los años sesenta del siglo XX, en un contexto de políticas internas guiadas por el modelo regional de sustitución de importaciones. La Cepal promocionó el regionalismo abierto como 'nuevo regionalismo' o 'regionalismo de segunda generación' en sintonía con el ambiente económico internacional de desregulación y apertura comercial. Esta visión permitiría conjugar los acuerdos subregionales de liberalización con la apertura unilateral y el avance hacia la integración hemisférica. Visión funcional a la aceleración del ingreso de las economías latinoamericanas a los escenarios globales, bajo la promesa del aumento de su competitividad internacional.

En la última década comenzaron a evidenciarse señales de agotamiento del regionalismo abierto, junto con la percepción generalizada de estancamiento de los modelos de integración hemisférica y subregional fundamentados en dicho regionalismo. El congelamiento indefinido de las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) desde la Cumbre de las Américas en 2005; la persistencia de incumplimientos políticos de los socios y la estructura institucional desacreditada e ineficiente de la Comunidad Andina (CAN); el deterioro de la unión aduanera y el incremento de conflictos comerciales internos en el

Mercosur en la última década reflejan la pérdida de dinamismo de este tipo de regionalismo en un nuevo contexto político-ideológico. Un contexto favorable al debate regional sobre la renovación de contenidos de la integración regional, desde visiones alternativas al regionalismo abierto (Gudynas, 2006; Molina, 2007; Sanahuja, 2007 y 2008).

Las siguientes son algunas de las principales críticas al regionalismo abierto:

- El predominio de la lógica de 'integración negativa', centrada prioritariamente en la liberalización comercial, en detrimento de otros aspectos de la integración y con resultados desiguales entre los socios.
- La débil dimensión institucional: configuración de un 'regionalismo ligero' generador de fragilidad institucional y derivado, a su vez, del excesivo intergubernamentalismo<sup>3</sup>, que contribuye a explicar la vulnerabilidad política de los esquemas de integración mencionados (Sanahuja, 2008).
- La sobredimensión de compromisos comerciales: configuración de un regionalismo disperso, que al promover la firma simultánea e indiscriminada de acuerdos comerciales regionales (acuerdos sur-sur) y extra-regionales (acuerdos norte-sur), debilita la cohesión interna de los procesos de integración, impidiendo su adecuada profundización.
- La rápida liberalización de mercados de bienes y servicios, pero sin un avance real en el reconocimiento de una agenda regional de derechos sociales.
- La ausencia de la dimensión ciudadana de la integración y su privatización en manos

3 Enfoque teórico de las relaciones internacionales heredero de la tradición realista. Desde esta perspectiva, los Estados que participan en un esquema de integración, lo hacen para mantener o mejorar sus ganancias relativas en función de otros competidores. Tiende a desestimar los postulados neofuncionalistas referentes a la supranacionalidad y la transferencia de lealtades, aunque su variante institucional reconoce que la soberanía puede ser compartida en áreas que no sean claves para el interés nacional de los Estados (Keohane y Hoffman, 1991).

de las elites empresariales y los aparatos burocráticos de los países.

Estas grietas inocultables del regionalismo abierto se han profundizado en los últimos años, dando paso al replanteamiento de la estrategia de inserción internacional de las economías de la región. Esto, particularmente en Sudamérica, bajo el influjo de nuevos gobiernos con ópticas de desarrollo divergentes al modelo neoliberal y con postulados alternativos en materia de política exterior.

### *El regionalismo posliberal*

Se observa hoy en la región un notorio cambio de enfoque en relación a la integración, marcado por una renovada orientación estratégica y fundamentación geopolítica del regionalismo. Dicha estrategia busca superar el reduccionismo comercial-economicista dominante bajo los postulados del regionalismo abierto.

La Unasur sería expresión de un 'regionalismo posliberal' que parece erigirse como respuesta a la crisis de la integración regional latinoamericana y al simultáneo agotamiento del modelo del regionalismo abierto, en interacción directa con las transformaciones del orden mundial y los nuevos vientos políticos de la región (Sanahuja, 2008: 14). Este nuevo enfoque del regionalismo, para el caso sudamericano, tiene como norte seis principios claves resumidos por Sanahuja así: a) el predominio de la agenda política sobre la agenda comercial, en coherencia con las visiones de los gobiernos progresistas y de centro-izquierda de la región; b) la recuperación de la agenda del desarrollo, desplazando a las políticas del Consenso de Washington y distanciándose de las orientaciones del regionalismo abierto; c) el retorno del Estado frente al protagonismo del sector privado y las fuerzas del mercado dominantes en el modelo anterior; d) un mayor énfasis en la 'agenda positiva' de la integración, centrada en la creación de instituciones y la promoción de políticas comunes, junto con

una cooperación más intensa en ámbitos no comerciales; e) mayor preocupación por las carencias de integración física regional, con el objetivo de mejorar la articulación de mercados nacionales; f) mayor relevancia dada a las dimensiones sociales de la integración y al tratamiento de disparidades y asimetrías interestatales y subnacionales, vinculando la integración regional con los objetivos nacionales de reducción de la pobreza y de desigualdad (2008: 22-24).

Bajo esta nueva lectura, la integración regional se empieza a redefinir en términos de soberanía nacional y como instrumento para reforzar la estrategia 'neodesarrollista' adoptada por los nuevos gobiernos progresistas de la región. Así quedó plasmado en el documento elaborado por la Comisión Estratégica de Reflexión sobre la Unasur, presentado en la Cumbre Sudamericana de Cochabamba en diciembre de 2006:

[...] La construcción de un nuevo modelo de integración no puede estar basada únicamente en las relaciones comerciales, sobre todo cuando es bien sabido que la región admite regímenes distintos: MERCOSUR, CAN, CARICOM, y Chile. [...] En un periodo de reafirmación del Estado Nacional, la integración regional surge como un elemento indispensable de realización de nuestros proyectos nacionales de desarrollo (Citado en Vieira, 2008: 522).

La Unasur se construye a partir del reordenamiento de las prioridades de la agenda de integración sudamericana, en torno a temas no comerciales que fueron marginados en la agenda de los años noventa. Entre ellos: la infraestructura física, la cooperación energética, el tratamiento de asimetrías, la dimensión ambiental, las agendas sociales e incluso temas de seguridad regional. Un sello distintivo del regionalismo posliberal es naturalmente su visión crítica de la lógica de la integración unidimensional, centrada en lo mercantil bajo el regionalismo abierto. Como señalan Motta Veiga y Ríos:

La hipótesis básica del regionalismo posliberal es que la liberalización de flujos de inversiones y de comercio y su consolidación en acuerdos comerciales, no solo no son capaces de generar endógenamente beneficios para el desarrollo, sino que pueden reducir el espacio para la implementación de políticas nacionales de desarrollo, y para la adopción de una agenda de integración preocupada por temas de equidad social (2008: 28).

El creciente descrédito de esquemas de integración como la CAN y el Mercosur, acentuó en la región la visión pesimista sobre el énfasis comercial que había guiado la dinámica del regionalismo sudamericano, lo cual incentivó la búsqueda de nuevos lineamientos en procura de la revitalización de los debilitados esquemas subregionales. Frente a la fatiga de la integración regional, la Unasur surge como proyecto de integración multidimensional, que expresa una visión política de Sudamérica en función de la presencia de recursos económicos y capacidades existentes. Esta visión es favorecida por el reconocimiento del peso internacional de la región y alimentada por el diseño de políticas públicas regionales en diversas áreas, desde nuevas bases teóricas y operativas, en busca de superar las deficiencias de los ensayos de integración del siglo XX (Cebri-Cindes, 2007).

## Las agendas temáticas de la Unasur

### *Análisis de la agenda comercial*

En el 2003, Perú firmó el Acuerdo de Complementación Económica (ACE) 58 con el Mercosur y, a finales de 2004, Colombia, Ecuador y Venezuela formalizaron el ACE 59 con los miembros del Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) para la concreción del área sudamericana de libre comercio. Este acuerdo se centra en construir un espacio económico sudamericano mediante un programa

de liberalización comercial progresiva. Dicho programa tendería a facilitar la libre circulación de bienes y servicios, la plena utilización de los factores productivos, la expansión y diversificación del intercambio comercial y la eliminación de las restricciones arancelarias y no-arancelarias que afectan y limitan, en parte, el crecimiento del comercio intrarregional.

No obstante, persisten enormes dificultades en este proceso que han impedido que se cumpla con el objetivo de concretar totalmente un área de libre comercio entre los dos bloques: diferencias notables en el grado de profundización e institucionalidad de ambos esquemas subregionales, asimetrías históricas en las estructuras productivas de los países que integran cada bloque, así como en el patrón exportador hacia otros mercados y la matriz geográfica de sus mercados dominantes. Estos son algunos de los obstáculos con los que han tenido que lidiar los países sudamericanos para lograr incrementar, muy lentamente, sus niveles de comercio intrarregional.

Si bien la agenda comercial ocupó un lugar preferencial en el desarrollo de las primeras cumbres sudamericanas, ante la falta de acuerdos regionales frente a las negociaciones con terceros mercados, desde 2006 se observa un progresivo retraimiento de esta temática, paulatinamente desplazada en las últimas cumbres por otras agendas como la energética y los temas de seguridad. Esta situación parece señalar que la agenda comercial continuará predominantemente bajo la coordinación de los bloques subregionales y no como una agenda común sudamericana, para evitar 'exportar' los conflictos comerciales que sufren la CAN y el Mercosur a la Unasur. Conflictos originados principalmente en las diferentes perspectivas de inserción internacional que orientan las políticas de comercio exterior de sus miembros<sup>4</sup>.

4 Este conflicto se materializa geográficamente entre los países de la cuenca sudamericana del pacífico (Colombia, Perú y Chile) defensores de la apertura comercial y de los TLC de carácter norte-sur (con Estados

*Integración financiera:  
La propuesta del Banco del Sur*

De acuerdo con Ortiz y Ugarteche (2008), dada la necesidad urgente de acceder a créditos en mejores condiciones políticas y apalancar un fondo regional de desarrollo, por iniciativa de los gobiernos de Venezuela y Argentina, a partir del 2006 en el marco de la Cumbre de Cochabamba, se comenzó a considerar la creación del Banco del Sur. El que serviría como opción alternativa al financiamiento tradicional efectuado por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Dicha entidad financiera sería la encargada de utilizar las reservas existentes en la región para financiar el desarrollo de sus países miembros, fortalecer los procesos de integración regional, reducir las asimetrías y apoyar proyectos nacionales de superación de la pobreza y exclusión social. Luego de un proceso de acuerdos entre los países, en diciembre de 2007, fue suscrita, en la ciudad de Buenos Aires, el Acta Fundacional del Banco del Sur.

El Banco del Sur sufre actualmente múltiples divergencias producto de miradas radicales (romper relaciones con el FMI desde la visión de Venezuela, Bolivia y Ecuador), pragmáticas (complementar los mecanismos y fuentes de financiamiento regional desde la visión de Argentina, Uruguay y Paraguay), y reticentes (concebir al Banco del Sur como un fondo adicional de créditos, pero no el único, desde la visión de Brasil, que tiene además su propio banco regional con una cartera de inversión superior: el BNDES, Banco Nacional de Desarrollo). Es importante señalar que esta entidad se encuentra hoy atravesada por dilemas claves de urgente definición para su futura operación y el éxito de su gestión en pro de la cooperación financiera sudamericana<sup>5</sup>.

Unidos y la Unión Europea); y los países de la cuenca del atlántico (Brasil, Venezuela, Argentina) con menor interés en acuerdos norte-sur por ser economías más industrializadas y con modelos de desarrollo de corte neodesarrollista.

*Agenda de integración física*

En el marco de la nueva agenda para la integración sudamericana del siglo XXI, el tema de la infraestructura regional se ha instalado como uno de los de mayor relevancia geoestratégica desde la primera cumbre sudamericana celebrada en el 2000. Esto se ha materializado en el diseño y la ejecución de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Sudamericana (IIRSA). Se trata de una estrategia promovida por Brasil y apoyada por el resto de países sudamericanos, concebida como mecanismo institucional para impulsar la modernización y la integración de la infraestructura física regional en las áreas de energía, transporte y telecomunicaciones.

Los proyectos de esta iniciativa están dirigidos a generar diversas formas de conexión interoceánica, a través de la combinación de transporte multimodal, mejoramiento de los pasos fronterizos y la articulación de regiones al interior de los países. Esto lograría favorecer la complementariedad económica y desarrollar corredores de comercio regional e internacional, convirtiendo a Sudamérica en una exitosa plataforma exportadora regional (Giacalone, 2009).

En la cumbre sudamericana de Cuzco (2004), fue aprobada la “Agenda de Implementación Consensuada” (AIC) para el período 2005-2010, diseñada como nueva estrategia de relanzamiento y agilización de la cartera original de proyectos de IIRSA. La AIC está compuesta por un conjunto de 31 proyectos prioritarios para los gobiernos<sup>6</sup> por ser consi-

5 Surgen diversos interrogantes sobre el papel del Banco del Sur: a) ¿a qué políticas de inversión dará prioridad: proyectos de infraestructura o programas sociales?, b) ¿financiará a grandes empresas o a los sectores de economía solidaria? (Ugarteche, 2009).

6 La definición de la AIC se relacionó en buena medida con el contexto internacional económico favorable que empezaba a vivir la región en dicho periodo, gracias al aumento del valor de los *commodities* (hidrocarburos, minerales y agroalimentos). Este proceso global que se convirtió en factor adicional de presión para el desarrollo de megaproyectos de penetración de mercados e incremento de conexiones de transporte hacia puertos de exportación.

derados de alto impacto regional. A tales proyectos se les otorgó prioridad de financiación y ejecución en el corto plazo, con un valor estimado de 10 188 millones de dólares.

IIRSA ha generado múltiples reacciones críticas desde sectores académicos y organizaciones sociales, cuyo escepticismo se basa en la fuerte vinculación de los proyectos de infraestructura con la financiación de estrategias funcionales a la consolidación del modelo regional agroexportador. Modelo que se manifiesta con la proyección de los 'corredores bioceánicos' diseñados como nuevas rutas entre los mercados de Brasil y los puertos del pacífico por Perú y Colombia, favorables al tránsito de bienes tipo *commodities* en gran escala hacia los mercados asiáticos.

Como lo expresa la investigadora Margarita Florez:

IIRSA fue visto (y es considerado) como una necesidad comercial y elemento indispensable para la inserción de la región en la globalización. No fue presentado ni postulado como un conjunto de emprendimientos de desarrollo hacia adentro, sino que prevaleció el discurso de la logística exportadora [...] hay que preguntarse si IIRSA es un proyecto alternativo o reproduce la misma inspiración desarrollista que conlleva un uso intensivo de recursos naturales y facilita el acceso de economías centrales a regiones que se han mantenido protegidas por su inaccesibilidad (2008: 4).

En diciembre de 2008 el Comité Directivo de IIRSA —a solicitud de las presiones del gobierno de Bolivia por una mayor vinculación institucional entre IIRSA y la Unasur—, propuso la creación de un Consejo Sudamericano de Ministros de Infraestructura, del que IIRSA fuese el foro técnico de planificación. Esta propuesta materializada en la última cumbre oficial sudamericana de Quito (2009), abre un nuevo debate sobre las ventajas y desventajas de incorporar IIRSA al esquema institucional sudamericano, así como la incertidumbre so-

bre el futuro de la orientación de la cartera de inversiones, ya que este año vence el mandato del BID como coordinador operativo de IIRSA.

### Visiones nacionales de la Unasur

La creación de la Unasur, como instancia de integración del espacio sudamericano, responde a diversos intereses económicos, geopolíticos e ideológicos de los países miembros, en un escenario en el que predominan los beneficios sobre los posibles costos de dicho proceso de integración. En el marco de la Unasur, sobresale la conformación implícita de un eje político conformado por Argentina, Brasil y Venezuela, como países orientadores y principales animadores de la posible conformación de un bloque político sudamericano en la coyuntura regional actual. Esta situación que se ha visto favorecida por la afinidad ideológica de sus gobiernos, sus comunes necesidades de acceder a una plataforma regional de proyección internacional y por razones de interdependencia geoestratégica relevante<sup>7</sup>.

#### *La visión brasileña*

Para el gigante sudamericano, la Unasur se concibe como una nueva faceta de su política de inserción internacional con un claro carácter autonómico, reforzando su estrategia de posicionamiento hegemónico en el área sudamericana, ya evidenciada con anteriores iniciativas como el ALCSA (1993), la ampliación del Mercosur como contraoferta a los tratados de libre comercio impulsados por Estados Unidos (1996-1999) y el lanzamiento de la IIRSA (2000).

<sup>7</sup> Brasil y Argentina se necesitan para sostener la estabilidad regional y el fortalecimiento del Mercosur como núcleo duro de la integración sudamericana, y ambos necesitan a Venezuela por sus recursos energéticos-financieros y su liderazgo ideológico que actúa como aglutinador en determinadas coyunturas (Saccone, 2008).

La entrada de América del Sur en la agenda de prioridades de la política exterior brasileña desde los años noventa se ha dado simultáneamente con el incremento de los intereses brasileños en la región, que si bien comenzaron por la dimensión comercial desde la experiencia del Mercosur, en los últimos años han evolucionado hacia nuevos ámbitos de cohesión regional. Tales ámbitos están relacionados con la financiación de infraestructura, la cooperación energética, el diálogo político, y, recientemente, por novedosos mecanismos de cooperación en temas de seguridad regional, como es el caso de la creación del Consejo de Defensa Sudamericano (Ramírez, 2008; Bernal Meza, 2008).

Las preocupaciones geopolíticas de liderazgo regional de la potencia sudamericana impulsaron la convocatoria de las referidas cumbres presidenciales sudamericanas desde el 2000, que a su vez desembocaron en la creación de la instancia de integración sudamericana en 2008. Siendo Brasil el principal gestor de la Unasur, su visión respecto a ella es un factor de gran relevancia para comprender el avance y las limitaciones que puede experimentar dicho proyecto.

Bajo la perspectiva de que en el mediano y largo plazo los temas sustanciales de la agenda sudamericana se desarrollen en el seno de la Unasur, Brasil podría lograr el control y la coordinación del esquema sudamericano que resulta vital para consolidar su posición de líder natural de la región. Este asunto que no ha estado exento de divergencias y percepciones críticas por parte de países que rivalizan por el liderazgo de Sudamérica.

En síntesis, para Brasil la apuesta por el regionalismo sudamericano es parte de su política de proyección regional y global. La que impulsa la configuración del espacio de integración sudamericano por razones de desarrollo y seguridad regional, coherente con su creciente aspiración a ejercer una mayor influencia en el sistema internacional como potencia global emergente.

### *La visión argentina*

Tradicionalmente Argentina ha sido el país que ha rivalizado con Brasil por el liderazgo del espacio sudamericano. Con la creación del Mercosur, las rivalidades entre ambos países se fueron procesando gradualmente en términos de cooperación política e intercambio comercial. La posición frente a la Unasur ha sido ambigua en el caso argentino, ya que en las burocracias argentinas se mantiene aún un sentimiento de desconfianza frente al fuerte liderazgo brasileño en asuntos regionales. Se percibe a la Unasur como parte del proyecto de hegemonía regional de Brasil, y se abriga el temor de que al prestar menor atención al Mercosur, Argentina perderá el poder relativo de negociación internacional (Giacalone, 2007).

Pareciera que para Argentina hoy es más importante en términos estratégicos la revitalización del Mercosur antes que la consolidación de la Unasur. Apela a la defensa de una identidad latinoamericana más que sudamericana en términos del discurso de integración regional que maneja en su política exterior. En efecto, la política exterior de los gobiernos de los Kirchner (2003-2009) se ha centrado en la necesidad de profundizar el Mercosur antes que avanzar sobre proyectos de integración regional más extensivos.

No obstante, los acercamientos económicos con Venezuela desde 2005 en los ámbitos de cooperación energética, industrial y agrícola, los mecanismos de financiamiento público regional como el Banco del Sur, junto con la famosa compra venezolana de buena parte de los bonos de la onerosa deuda externa argentina, han acercado paulatinamente la posición argentina hacia la integración sudamericana. Integración de la cual puede extraer réditos en términos de acceso barato y privilegiado a recursos energéticos a largo plazo; además de la instrumentalización de la Unasur como un mejor marco institucional para resolver los continuos conflictos políticos y comerciales con Brasil (Ramírez, 2008; Sanahuja, 2008).

Ante la debilidad aún manifiesta de su economía nacional, en proceso de recuperación tras el colapso financiero del 2001, a lo que se suma su progresiva dependencia de inversiones brasileñas y recursos energéticos venezolanos, Argentina parece haber aceptado, con resignación, el activismo regional de Brasil. Por ahora, solo vislumbra en la integración sudamericana un espacio para mantener activa su voz en el contexto internacional desde una instancia subordinada o menos protagónica. A juicio de algunos:

La situación actual plantea un escenario de declinación del país, no solo en sus capacidades materiales, sino también en su capacidad para plantear una agenda regional acorde a sus intereses. Si en los noventa la Argentina fue un formador de ideas, hoy parece seguir más las ideas de otros (Merke, 2009: 7).

#### *La visión de Venezuela*

La opción regional es la estrategia predilecta del gobierno chavista como instrumento de inserción internacional y como mecanismo geoestratégico de defensa de su proyecto político de vocación expansiva. Venezuela ha sido un actor protagónico en la evolución de las cumbres sudamericanas, impulsando desde 2005 nuevas temáticas para dicho esquema, entre las que se destacan sus propuestas de integración energética (Gasoducto del sur) y cooperación financiera regional (Banco del Sur).

Para Venezuela la identidad sudamericana se sostiene en la existencia de problemáticas comunes (atraso, dependencia económica y pobreza) y factores sociohistóricos (herencia del pensamiento bolivariano) que generan aspiraciones compartidas de cambio en las relaciones de poder con los países industrializados. Particularmente, en la configuración de un nuevo sistema internacional de carácter multipolar, con la participación de Sudamérica como uno de los cinco polos de poder, alternativos al unilateralismo de Estados

Unidos (Giacalone, 2007). En este sentido la Unasur parece relevante para Venezuela porque ha permitido debilitar y enfrentar la hegemonía de Estados Unidos en la región, y le ha garantizado un nuevo espacio político de proyección internacional, con el cual ha compensado ampliamente su salida inesperada de la CAN, en 2006.

Las preferencias en política exterior del gobierno venezolano se inclinan por los acercamientos con Argentina y Brasil –reflejado en su ingreso al Mercosur anunciado en 2006– y, simultáneamente, por la pretendida expansión de la Alternativa Bolivariana para las Américas (Alba), como proyecto propio de integración regional (centrado en políticas de cooperación energética y fondos de financiamiento de proyectos sociales) paralelo a la Unasur. No está claro a futuro si la instancia sudamericana tendrá prioridad en su agenda exterior, o se verá limitada a determinadas coyunturas en las que el Alba resulte insuficiente o inapropiada.

#### **Encrucijadas históricas de la Unasur**

Desde sus primeros pasos, el proyecto sudamericano ha sido animado por una concepción de unión que enfatiza el fortalecimiento de la soberanía regional frente a los poderes internacionales. En este caso, principalmente frente a Estados Unidos, por tratarse de la mayor potencia hemisférica. En el desarrollo del principio de soberanía regional en el campo de la seguridad colectiva, la mayor prueba que ha afrontado la Unasur, es el acuerdo suscrito por los gobiernos de Estados Unidos y Colombia sobre el uso de bases militares colombianas por personal militar norteamericano. A la concepción de la soberanía como un proceso de construcción de consensos para reivindicar –por medio de la unión– los intereses de los países sudamericanos frente a los poderes mundiales, el gobierno de Colombia ha opuesto una versión localista de soberanía, que no

logra ocultar su verdadera subordinación a la política exterior de Washington.

Desde el año 2008 se agudizaron los conflictos originados por la estrategia contrainsurgente y antinarcóticos norteamericana, puesta en práctica por Colombia a partir del discurso de la lucha contra el terrorismo. En aplicación de la 'doctrina Bush' de extraterritorialidad e intervenciones preventivas, con el ataque al campamento de las FARC en marzo del mismo año, se produjo la violación de la soberanía territorial ecuatoriana y, con ella, la peor crisis de las relaciones colombo-ecuatorianas, agravada por la injerencia de Venezuela en la misma. La diplomacia sudamericana salió airosa de esta prueba, en la que se evitó el escalonamiento de la crisis regional, y de la cual la Unasur salió fortalecida por conducto de la reafirmación del liderazgo de Brasil, cuyo papel fue definitivo en el éxito de los acercamientos y la disminución de las tensiones.

Está en juego si prevalecerá la estrategia norteamericana de dividir a la región para favorecer sus intereses geoestratégicos, o se impondrá la estrategia sudamericana de solucionar los problemas regionales sin injerencia externa, unificando gradualmente a Sudamérica frente al mundo con una política exterior coherente. En cuanto a Washington, su paradójica oferta de mediar entre Venezuela y Colombia en esta crisis provocada por sus proyectos militares, muestra el grado en que está decidido a mantener su estrategia tradicional de dominación e injerencia en América Latina. El discurso del presidente Obama presentado en la Quinta Cumbre de las Américas –realizada en Trinidad y Tobago en abril de 2009– que prometía emprender una 'nueva relación con América Latina', parece haber perdido fuerza frente a las realidades geoestratégicas y los lineamientos tradicionales de la política exterior norteamericana.

En otras palabras, estamos ante una de aquellas ocasiones en que la suerte de un proyecto colectivo en el campo internacional, debido a una decisión crucial, puede depender

más de un solo miembro que de los demás. Irónicamente, por ahora el resultado está mayormente en manos del menos solidario de los gobiernos de la región.

## Conclusión

El análisis de la Unasur, como objeto de estudio, motiva una serie de reflexiones que no buscan diseñar criterios teóricos dominantes, solo señalar elementos analíticos de consideración para futuras investigaciones sobre el tema, los cuales se resumen a continuación:

- 1) Se reitera que la Unasur constituye actualmente el más ambicioso proyecto de integración del espacio geográfico sudamericano, caracterizado primordialmente por la supremacía de las agendas de diálogo político, energía e infraestructura, como resultado de la proyección de los intereses geopolíticos de los países líderes del proceso (Brasil y Venezuela) al resto de la región. Se trata de agendas que no ponen en peligro los compromisos que cada país y bloque subregional ha priorizado en sus estrategias de inserción internacional. Lo anterior en detrimento de la agenda comercial que fuese el enfoque dominante de las experiencias regionalistas de los años noventa. Así la Unasur también es la expresión de líneas de fractura de la cohesión regional: los países de la cuenca sudamericana del pacífico (Colombia, Perú y Chile) ven a la región como un complemento pero no como una prioridad en sus modelos de inserción internacional.
- 2) La Unasur nace como una instancia de marcado perfil político, con un fuerte acento brasileño, y con una proyección internacional centrada en la necesidad de coordinar posiciones comunes en foros de gobernanza global. Sin embargo, el desafío del liderazgo brasileño será lograr que el proyecto sudamericano garantice a los de-

- más países espacios políticos propios y beneficios económicos tangibles, para promover un Brasil sudamericanizado antes que una Sudamérica brasileña.
- 3) Es necesario identificar que las modalidades del regionalismo no pueden sustraerse de las orientaciones de los modelos de desarrollo adoptados por los países miembros. Tal como ha acontecido en la evolución de la historia de la integración latinoamericana desde los años sesenta del siglo XX hasta hoy: la tendencia que se infiere es que los esquemas de integración regional se han configurado en función de las necesidades de los modelos de desarrollo imperantes en la región. Esta reflexión puede ser el punto de partida para nuevas investigaciones que ahonden en los vínculos conflictivos y/o cooperativos entre las variables de integración y desarrollo.
  - 4) Con base en lo anterior, el fenómeno del nacionalismo económico ejercido por algunos gobiernos sudamericanos –en sintonía con la revalorización del principio de soberanía y el retorno del Estado como actor protagónico de los procesos de integración– ha sido un factor catalizador del auge del regionalismo posliberal, pero simultáneamente plantea a futuro serios desafíos para la consolidación de la integración suramericana. La perspectiva nacionalista adoptada en Sudamérica en los ámbitos de integración, se traduce institucionalmente en acciones de ‘regionalismo ligero’ heredero del dominante enfoque intergubernamentalista, en detrimento de escenarios de ejercicio de soberanías compartidas. Esto limita la profundización real de los esquemas regionales, que terminan dependiendo fuertemente de la órbita de decisiones de las estructuras presidencialistas.
  - 5) Solo hasta ahora Sudamérica empieza a construirse como ‘región’ pero no es aún clara la convergencia de prioridades de relacionamiento externo de los países miembros. La identidad sudamericana se halla en estado embrionario, pero se ve seriamente amenazada por las visiones instrumentales del regionalismo que parecen adoptar los países analizados, subordinando los intereses regionales a los intereses de proyectos geopolíticos nacionales, evidenciando el predominio de la ideología sobre la convergencia regional. La Unasur puede ser un espacio regional útil para la concertación de políticas de desarrollo, permitiendo a Sudamérica configurarse como un bloque geopolítico con mayor relevancia en el actual sistema internacional. Un sistema caracterizado por la emergencia de regiones fuertes en procura de un multilateralismo más efectivo; ya que solo la integración real, materializada en una voz común en los foros globales, les permitirá a las sociedades sudamericanas incidir en el diseño, la discusión y la ejecución de políticas globales, en las que se vean mejor representados los intereses de la región sudamericana.

#### Bibliografía

- Bernal, Raúl (2008). “Argentina y Brasil en la política internacional: Regionalismo y Mercosur”. *Revista Brasileira de Política internacional*, Num.51, pp. 154-178.
- Da Motta, Pedro y Sandra Ríos (2007). “O regionalismo posliberal na America do Soul: origens, iniciativas e dilemas”. Cepal, División Comercio Internacional, Santiago, No. 82.
- De Lombaerde, Philippe, Shigeru Kochi y José Briceño (2008). *Del regionalismo latinoamericano a la integración interregional*. Madrid: Siglo XXI.
- Epsteyn, Juan (2009). “Determinantes domésticos del regionalismo en América del Sur: el caso brasileño (1995-2008)”. Working paper, No.109, presentado en LATN, Flacso agosto.
- Florez, Margarita (2008). “IIRSA: ¿nueva alternativa o más de lo mismo?”. Disponible en [www.peripeciascom/ciudadania/](http://www.peripeciascom/ciudadania/)

- 239/Margarita\_florezEntrev.html (visitado 02-09-2009).
- Giacalone, Rita (2006). "Identidad e integración regional: el caso de la Comunidad Suramericana de Naciones". Disponible en: [www.ucla.edu/ve/dac/IVSimposio Integracion/Giacalone.pdf](http://www.ucla.edu/ve/dac/IVSimposio_Integracion/Giacalone.pdf) (visitado 25-09-2009)
- (2009). *La iniciativa IIRSA: análisis de la posibilidad de conformar una plataforma exportadora para la región. Documento de investigación*. Mérida: Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad de los Andes.
- Gudynas, Eduardo (2006). "Las cumbres y la búsqueda de un nuevo marco de integración regional". *Revista del SUR*, Noviembre – Diciembre, No. 16. Disponible en <http://www.integracionsur.com/publicaciones/GudynasCSNRevSur168.pdf> (visitada el 22-03-2009)
- Keohane, Robert y Stanley Hoffman (1991). "Institutional change in Europe in the 1980s". En *The New European Community: Decision making and institutional change*. Boulder: Wetsview press.
- Lerman, Aida (2002). *Multilateralismo y regionalismo en América Latina*. México: FCE.
- Merke, Federico (2009). *Conclusiones sobre la economía política del regionalismo en Sudamérica*. Río de Janeiro: Cindes.
- Molina, Franklin (2007). "Visiones del regionalismo y la regionalización en América del Sur en el nuevo milenio". *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Vol. 13, No.3, diciembre, pp. 13-32.
- Ortiz, Isabel y Oscar Ugarteche (2008). "El Banco del Sur: avances y desafíos". *Comercio Exterior*, Vol. 59, No. 5, pp. 391-400.
- Oyarzun, Lorena (2008). "Sobre la naturaleza de la integración regional: teorías y debates". *Revista de Ciencia Política, The New European Community: Decision making and institutional change* Vol. 28, No. 3, pp.95-113.
- Peña, Félix (2009) "La integración del espacio sudamericano". *Nueva Sociedad*, No. 219, pp. 46-58.
- Pipitone, Ugo (1996). "Los nuevos sujetos regionales: raíces históricas y reordenamiento mundial". En *Regionalismo y poder en América Latina: los límites del neorrealismo*, Arturo Borja, Brian Stevenson y Guadalupe González, coordinadores. México: Porrúa.
- Porta, Fernando (2008). "La integración sudamericana en perspectiva: problemas y dilemas". *Cepal, Serie colección documentos de proyectos*, Santiago.
- Ramírez, Socorro (2008a). "Acercamientos y distanciamientos suramericanos" *Policy Paper*, No. 35, presentado en Fescol, Bogotá.
- (2008b). "El acercamiento suramericano y la construcción de Unasur". Ponencia presentada al Primer Congreso Nacional de Ciencia Política, Universidad de los Andes, Bogotá, Octubre.
- Saccone, María (2008). "Unasur: visiones desde el Mercosur". *Revista de Integración*, Lima, No. 2, pp. 31-36.
- Sanahuja, José (2008). "Del 'regionalismo abierto' al 'regionalismo post-liberal'. Crisis y cambio en la integración en América Latina". *Anuario de Integración*, IIEE, Madrid.
- (2007). "Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas". *Revista Pensamiento Iberoamericano*, Vol. 1.
- Serbin, Andrés (2008). "Multipolaridad, liderazgos e instituciones regionales: los desafíos de la Unasur ante la prevención de crisis regionales". *Anuario Ceipaz 2008-2009*, pp. 231-246.
- (2009) "América del Sur en un mundo multipolar: ¿es la Unasur la alternativa?". *Nueva Sociedad*, No. 219, pp. 145-156.
- Vieira, Edgar (2008). "Perspectivas de la integración suramericana y latinoamericana". En La formación de espacios regionales en la integración de América Latina. *Convenio Andrés Bello*, Universidad Javeriana, Bogotá.