



UNIVERSIDAD
CENTRAL

DOCUMENTOS
DE INVESTIGACIÓN

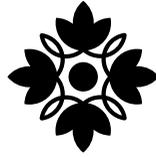
Economía
ECONOMÍA

Tendencias de la inserción internacional
de Suramérica: el caso de la Unasur

Arturo Cancino Cadena
Carlos Alberto Chaves G.

N.º 9

Marzo de 2011



**UNIVERSIDAD
CENTRAL**

FACULTAD DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS,
ECONÓMICAS Y CONTABLES
Departamento de Economía

DOCUMENTOS DE INVESTIGACIÓN

Economía

Tendencias de la inserción internacional
de Suramérica: el caso de la Unasur

Arturo Cancino Cadena
Carlos Alberto Chaves G.

N.º 9

Marzo de 2011

Consejo Superior

Rafael Santos Calderón (Presidente)
Jaime Arias Ramírez
Jaime Posada Díaz
Fernando Sánchez Torres
Pedro Luis González
(Representante del personal académico)
Diego Alejandro Garzón Cubillos
(Representante estudiantil)

Rector

Guillermo Páramo Rocha

Vicerrectora Académica

Ligia Echeverri Ángel

Vicerrector Administrativo y Financiero

Nelson Gnecco Iglesias

UNA PUBLICACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA

Diego Otero Prada

Decano Facultad de Ciencias Administrativas, Económicas y Contables

Luis Carlos Guzmán Rodríguez

Director Departamento de Economía

Julián Bautista R.

Jenny Paola Lis G.

Coordinación Editorial Departamento de Economía

Documentos de investigación. Economía, N.º 9. *Tendencias de la inserción internacional de Suramérica: el caso de la Unasur.*

ISBN para PDF: 978-958-26-0261-1

Autores: Arturo Cancino Cadena y Carlos Alberto Chaves G.

Primera edición: marzo de 2011

Ediciones Universidad Central

Carrera 5 N.º 21-38. Bogotá, D. C., Colombia

Tel.: 334 49 97; 323 98 68, exts.: 2353 y 2356.

editorial@ucentral.edu.co

Catalogación en la Publicación Universidad Central

Cancino Cadena, Arturo

Tendencias de la inserción internacional a Suramérica : el caso de la Unasur /Arturo Cancino Cadena, Carlos Alberto Chaves G. ; editora Edna Rocío Rivera Penagos. -- Bogotá : Ediciones Universidad Central, 2011. --(Documentos de investigación. Economía; no. 9)
60 p. ; 28 cm.

ISBN para PDF: 978-958-26-0261-1

1. Integración latinoamericana – Aspectos económicos 2. Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) – América Latina 3. Globalización – Aspectos económicos – América Latina 4. América Latina – Relaciones económicas exteriores I. Chaves G., Carlos Alberto II. Rivera Penagos, Edna Rocío, ed. III. Universidad Central. Facultad de Ciencias Administrativas, Económicas y Contables. Departamento de Economía

337 –dc22

PTBUC/RVP

PRODUCCIÓN EDITORIAL

Departamento de Comunicación y Publicaciones

Dirección: Edna Rocío Rivera P.

Coordinación editorial: Héctor Sanabria R.

Diseño y diagramación: Jairo Iván Orozco A.

Diseño de carátula: Mauricio Ladino

Corrección de textos: Patricia Forero R.

Editado en Colombia - Published in Colombia



Material publicado de acuerdo con los términos de la licencia Creative Commons 4.0 internacional. Usted es libre de copiar, adaptar y redistribuir el material en cualquier medio o formato, siempre y cuando dé los créditos de manera apropiada, no lo haga con fines comerciales y difunda el resultado con la misma licencia del original.

Los argumentos y opiniones expuestos en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor, y reflejan su pensamiento y no necesariamente el de la Universidad Central.

Contenido

1.	Introducción	9
2.	Antecedentes de la Unasur: las cumbres suramericanas	13
3.	Marco teórico-conceptual de referencia para el análisis de la Unasur	19
3.1	La región como actor dominante de las relaciones internacionales	19
3.2	Auge y agotamiento del regionalismo abierto	19
3.3	El regionalismo posliberal	21
3.4	La Unasur: entre el regionalismo y la regionalización	23
3.5	La concepción de la Cepal y otras visiones teóricas	24
4.	Las agendas temáticas de la Unasur	29
4.1	Análisis de la agenda comercial	29
4.2	Integración financiera: la propuesta del Banco del Sur	30
4.3	Agenda de integración física	31
4.4	La agenda de integración energética	34
5.	Visiones nacionales de la Unasur: los casos de Argentina, Brasil y Venezuela	37
5.1	La visión brasileña	37
5.2	La visión argentina	38
5.3	La visión venezolana	39
6.	Encrucijada histórica de la Unasur	41
6.1	Los principios políticos de Unasur: soberanía y democracia	41
6.2	La "cláusula" democrática de la integración suramericana	42
6.3	Avances históricos y retos insoslayables	42
7.	Conclusiones	45
8.	Referencias	47
9.	Anexos	53

Tendencias de la inserción internacional de Suramérica: el caso de la Unasur

Arturo Cancino Cadena*
Carlos Alberto Chaves G**

Resumen

Tras el agotamiento del llamado “regionalismo abierto” y en medio de la crisis social ocasionada por la aplicación de las fórmulas del Consenso de Washington, la región suramericana empezó a reorientar sus esfuerzos de integración sobre nuevos ejes y conceptos. Las nuevas propuestas están basadas en la revisión crítica del esquema anterior, y constituyen, por lo que algunos han empezado a llamar “regionalismo posliberal”. La Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) es la expresión más clara de este cambio de tendencia en el sur del continente. El presente estudio expone y busca entender los antecedentes de este proceso; estudia, a la luz de las teorías sobre integración regional y regionalismo, las fuerzas que determinan su dinámica y sus conflictos y limitantes. Al evaluar las convergencias y divergencias entre sus principales actores (los gobiernos que lideran el proceso), el análisis realizado apunta a descifrar las respuestas y escenarios del nuevo mecanismo de integración frente a los retos de la coyuntura; en particular, las derivadas de la política exterior estadounidense en la región, así como las originadas por las restricciones socioeconómicas y políticas intrarregionales. Asimismo, a manera de conclusión, hace un balance provisional de los avances y explora las posibilidades, desafíos y obstáculos existentes en el camino de este proyecto de integración suramericana.

Palabras clave: Suramérica, inserción internacional, regionalismo, integración regional, Unasur.

JEL: F50, F53, F59, P48.

* Magíster en Estudios Latinoamericanos. Se desempeña actualmente como docente investigador y coordinador del área de Relaciones Internacionales del Departamento de Economía de la Universidad Central. Profesor de cátedra de la Universidad Nacional de Colombia. E-mail: acancinoc@ucentral.edu.co. Dirección de correspondencia: carrera 5ª N° 21-38, Torre E, cuarto piso (Bogotá, Colombia).

** Politólogo y estudiante de maestría en análisis de problemas políticos, económicos e internacionales contemporáneos. Docente investigador del área de Relaciones Internacionales del Departamento de Economía de la Universidad Central y de la Universidad San Buenaventura. E-mail: cchavesg@ucentral.edu.co. Dirección de correspondencia: carrera 5ª N° 21-38, Torre E, cuarto piso (Bogotá, Colombia).

South America's international insertion tendencies: The Unasur case

Arturo Cancino Cadena*
Carlos Alberto Chaves G**

Abstract

Following the exhaustion of the so called "open regionalism" and in the midst of the social crisis generated by the application of the "Washington Consensus" formulas, the South American region has started to refocus its integration efforts over new axes and concepts. The new proposals are based upon the critical examination of the previous scheme, formed by what some have started to call "post-liberal regionalism". The Union of South American Nations (Unasur), is the clearest expression of this change in tendency in the south part of the continent. The present study centers in displaying and understanding the background of this process; studying, in the light of the theories about regional integration and regionalism, both the forces that determine its dynamic and its conflicts and limitations. When assessing the convergence and divergence among its key players (the governments that lead the process), the analysis points to decipher the answers and scenarios of the new integration mechanism against the juncture, particularly, the ones generated by the U.S. foreign policy as well as the one originate by the socioeconomic and political restrictions within the region. Similarly, as a conclusion, carry out a provisional balance of the advancements and explore the possibilities, challenges and obstacles existing on the way of this South-American integration project.

Key words: South America, international insertion, regionalism, regional integration, Unasur.

JEL: F50, F53, F59, P48.

* Master in Latin American studies. Currently performs as researcher/professor, and coordinator of the International Relationships area of the Economy Department of the Universidad Central. Full professor Univesidad Nacional de Colombia. E-mail: acancinoc@ucentral.edu.co. Mailing address: carrera 5th N.º 21-38 Torre E, cuarto piso (Bogotá, Colombia).

** Political scientist. Researcher/professor of the International Relationships area of the Economy Department of the Universidad Central and the Universidad San Buenaventura. E-mail: cchavesg@ucentral.edu.co. Mailing address: Carrera 5th N.º 21-38 Torre E, cuarto piso (Bogotá, Colombia).

Introducción

La integración del espacio geográfico suramericano es actualmente uno de los fenómenos de mayor trascendencia geopolítica en América Latina y de especial interés para los gobiernos y las sociedades involucradas. 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, otro de los factores dominantes de inserción internacional en la década de los noventa.

Suramérica atraviesa hoy por un período de intensas transformaciones políticas, ideológicas, económicas y sociales, favorecido por el declive de la matriz neoliberal y por el ascenso de gobiernos con plataformas de corte progresista, en abierta oposición a las políticas ortodoxas. 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.

Así, con el surgimiento de nuevos gobiernos alternativos al modelo neoliberal, han aparecido en la región novedosas propuestas, orientaciones y visiones de integración regional, caracterizadas por su crítica a los postulados del correlato del modelo neoliberal en las políticas de integración, conocido como “regionalismo abierto”. Igualmente, las identifica su común reivindicación del papel del Estado como agente protagónico y orientador de los nuevos esque-

mas de cooperación e integración suramericana. Tales tendencias vienen siendo agrupadas por algunos analistas bajo el concepto de regionalismo posliberal.

Como expresión de esta nueva oleada de regionalismos alternativos al regionalismo abierto de los años noventa, sobresale la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) como el proyecto estratégico más ambicioso para la integración del área suramericana. Este proyecto ha sido liderado por Brasil para construir la cohesión regional frente a los desafíos y las demandas del sistema internacional contemporáneo, y también como marco institucional favorable para la concertación política de los países suramericanos de cara al reconocimiento de problemáticas comunes, la defensa de recursos geoestratégicos, así como 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.

Este nuevo proyecto regionalista se identifica, además de las características mencionadas anteriormente, por su marcado perfil político, configurándose gradualmente como la principal instancia de alto nivel diplomático para el debate y la solución de controversias entre los

países suramericanos. Así quedó demostrado con los conflictos internos de Bolivia en septiembre de 2008, y las crisis binacionales entre Colombia y Ecuador y Colombia y Venezuela en 2008 y 2009, respectivamente. Fueron estas coyunturas conflictivas las que impulsaron la realización de las respectivas cumbres presidenciales suramericanas de carácter extraordinario, como medio de concertación y conjuración de las citadas crisis.

La Unasur descansa primordialmente en los liderazgos de los gobiernos de Brasil, Venezuela y, en menor medida, Argentina. Se configura el eje político Brasilia-Caracas-Buenos Aires como núcleo dinamizador de las estrategias de cooperación intrarregional, que expresa la revalorización de la región como sujeto central de las relaciones internacionales contemporáneas, y confirma el regionalismo como fenómeno geopolítico dominante en la economía política de la globalización.

Como lo anota Jaime Acosta (2009, p. 223), “la integración suramericana no es mito ni aún es realidad, es más bien un complejo proceso en construcción que tiene por delante un largo camino para convertirse no solo en esperanza sino en realidad dirigida al desarrollo de la región”. Los desafíos originados en las falencias de los esquemas de integración subregionales (Comunidad Andina y Mercosur), componentes esenciales para la consolidación del esquema Unasur, condicionan el avance de dicho proyecto suramericano.

Teniendo en cuenta lo anterior, el presente informe final del proyecto de investigación (tercer producto de investigación del área de relaciones internacionales del Departamento de Economía de la Universidad Central) sintetiza la evolución, fundamentos teóricos, principales

contenidos de agenda y visiones sobre el proceso, junto con los desafíos geopolíticos coyunturales que afronta actualmente el esquema de integración suramericana. Lo anterior, bajo la mirada interdisciplinaria de las relaciones internacionales, aplicando el enfoque analítico del regionalismo como marco teórico apropiado.

La investigación intenta construir un estudio descriptivo y exploratorio orientado a examinar tendencias, detallar procesos y analizar agendas y dimensiones de la integración del espacio suramericano, a partir del análisis de la Unasur como objeto de estudio.

La hipótesis central de esta investigación se apoya en la identificación de la Unasur como la nueva versión del regionalismo suramericano, 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, influenciando el progresivo desplazamiento del núcleo de la integración suramericana desde el ámbito comercial a las dimensiones no comerciales.

En este estudio se han revisado las estrategias, políticas y agendas externas orientadas a la región por parte de los gobiernos líderes del proceso suramericano, procurando identificar sus posiciones políticas e intereses nacionales frente a la Unasur.

El informe contiene siete secciones: una primera como introducción al tema de la Unasur; la segunda, presenta la evolución histórica del proceso de formación de la Unasur, a partir del seguimiento a las cumbres presidenciales suramericanas desde el año 2000 y la identificación de las agendas temáticas; esta parte se complementa con el diseño de un estado del arte sobre las principales perspectivas analíticas exploradas en torno a la Unasur. La tercera sección plantea un marco teórico-conceptual que expone las interpretaciones que se han formulado entorno al regionalismo, explora los postulados del regionalismo posliberal y desarrolla una síntesis de los conceptos de región, regionalismo y regionalización como herramientas analíticas útiles para la investigación. Seguidamente (cuarta sección), se desarrolla un breve análisis sobre las visiones nacionales de la integración sura-

mericana que expresan los gobiernos de Brasil, Argentina y Venezuela, junto con un análisis de la percepción de la sociedad civil frente a la integración regional, haciendo énfasis en las demandas de participación ciudadana. En la quinta sección se establece un análisis de las principales agendas temáticas de la Unasur, mostrando su evolución y contenidos, junto con sus logros y limitaciones. La sexta ilustra un análisis de la coyuntura regional actual, que resulta de suma necesidad para comprender la complejidad de los desafíos que aborda la Unasur. Finalmente, el documento se cierra

con una séptima sección de conclusiones generales sobre el estudio.

Es pertinente agradecer al Departamento de Economía por la financiación y el respaldo institucional dado a esta investigación, así como a la sala de investigadores de la Biblioteca Luis Ángel Arango por su apoyo logístico y su colaboración en el acceso a bases de datos y así, recabar información para la redacción de esta investigación.

Antecedentes de la Unasur: las cumbres suramericanas

Como antecedente inmediato del nacimiento de la Unasur, se identifica a las cumbres presidenciales suramericanas iniciadas desde el año 2000, convocadas por Brasil como un nuevo mecanismo de concertación regional para América del Sur. A pesar de que dichos encuentros se venían multiplicando en el continente, y especialmente direccionados hacia negociaciones comerciales, no existían antecedentes de encuentros suramericanos que buscaran un firme proceso de integración regional.

El primer paso para que los doce países suramericanos iniciaran dicho proyecto fue la primera cumbre de presidentes de América del Sur, que tuvo lugar en Brasilia entre el 31 de agosto y el 1.º de septiembre de 2000, presidida por el entonces presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso.

Este primer encuentro de mandatarios suramericanos representó un estímulo diplomático para consolidar relaciones de cooperación política e integración y desarrollo económico y social conjunto, en el marco de un espacio común suramericano, con el fin de crear una serie de estrategias consensuadas para enfrentar los desafíos regionales y globales.

En este sentido, el gran éxito de esta cumbre suramericana radicó en que se lograron reafirmar los tradicionales compromisos de integración, estabilidad política y crecimiento económico de la región, pero desde una visión propiamente suramericana, sin la intervención de actores extrarregionales, y buscando superar el énfasis comercialista que hasta entonces había dominado la agenda suramericana, planteando nuevas áreas de interés común para la cooperación e integración regional.

Hay que destacar, además, que en esta reunión se fortaleció la idea de una integración suramericana en lugar de una vinculación latinoamericana, lo que resulta un elemento innovador y un cambio de énfasis para comprender las nuevas relaciones que se querían consolidar en la región.

La cumbre celebrada en Brasilia fue un paso significativo para reactualizar la idea de construir un bloque de países suramericanos, posición que ya tenía un antecedente desde el punto de vista comercial con la propuesta brasileña de crear un Área de Libre Comercio Suramericana (Alcsa) lanzada en 1993 como plan estratégico defensivo frente a las iniciativas comerciales norteamericanas, enmarcadas en aquella época en el proyecto de crear un Área de Libre Comercio de América (ALCA).

Dos años más tarde, en julio de 2002, se llevó a cabo la Segunda Cumbre Suramericana en Guayaquil (Ecuador) cuyos resultados fueron la firma del “Consenso de Guayaquil” sobre agendas de integración, seguridad e infraestructura para el desarrollo, junto con la ratificación de la región como zona de paz. Durante dicha reunión se reafirmaron varios compromisos generales, producto de la Cumbre de Brasilia, y se insistió en construir el llamado espacio integrado suramericano por medio del fortalecimiento de las conexiones físicas y la armonización de

los marcos institucionales y regulatorios de la infraestructura regional a través de la puesta en marcha de la Iniciativa de Integración de la Infraestructura Regional de Suramérica (Iirsa) anunciada en la cumbre de Brasilia, dado que la articulación en infraestructura empezaba a verse como un medio esencial para que América del Sur se insertara en el proceso de globalización económica de una forma más competitiva en términos de costos de transporte de bienes y acceso a mercados.

En desarrollo de la idea de que la integración física de la región optimizaría la movilización de su inmenso potencial económico de forma competitiva, se insistió en la vigencia e importancia estratégica de la Iirsa, como medio para: a) promover y facilitar el crecimiento y desarrollo económico de la región; b) mejorar la competitividad internacional de la región, incrementar su participación en la economía mundial y enfrentar mejor los desafíos que imponía la globalización y, c) fortalecer la integración y cooperación regional mediante la ampliación de mercados y la convergencia de políticas públicas.

La Tercera Cumbre Suramericana se celebró en diciembre de 2004 en la ciudad de Cuzco (Perú). Sus objetivos estuvieron encaminados a lograr un salto sustancial en la vinculación de los países, pues se invocaba la creación de una “Comunidad Suramericana de Naciones” (CSN).

Ante este cambio de perspectiva, las reacciones de los países fueron diversas; por un lado, sus principales defensores fueron los presidentes de Brasil –Lula da Silva– y Perú –Alejandro Toledo–, mientras que otros mandatarios como el argentino Néstor Kirchner prefirieron actuar con cautela, pues si bien no criticaban abiertamente este propósito tampoco

fueron entusiastas defensores ya que surgieron percepciones de que dicha propuesta obedecía más a intereses brasileños que a los propiamente regionales; también se señaló como condición importante que, antes de crearse un nuevo esquema de integración regional debían solucionarse los urgentes problemas internos dentro del Mercosur y la Comunidad Andina (Álvarez, 2009).

Se suscribió una declaración en la que dejaba indicado el proyecto de creación de la CSN, pero sin avanzar en la redacción de un tratado o convenio vinculante que desencadenara acciones concretas.

En esta reunión se definieron las cumbres presidenciales como instancia institucional dominante de la CSN y se creó el mecanismo de la presidencia pro-tempore anual rotativa entre presidentes suramericanos, siendo importante resaltar la definición de los tres pilares para el desarrollo de su agenda suramericana: a) contenido político que promueva dentro de la cumbre la concertación de las políticas exteriores nacionales para la proyección internacional de la región, b) convergencia económica entre los bloques comerciales subregionales, y c) profundizar aun más la integración física desde el Iirsa.

La debilidad de esta cumbre estuvo principalmente relacionada con la escasez de ideas para realizar acciones concretas de acercamiento regional. De otra parte, y repitiendo la dinámica de las reuniones anteriores, la propuesta aprobada en Cuzco tuvo un enfoque de integración basado en los convenios de libre comercio y el énfasis financiero dado en los proyectos de integración física.

La siguiente cumbre suramericana se efectuó entre el 29 y 30 de septiembre de 2005, nuevamente en la ciudad de Brasilia. Esta reunión representó avances institucionales expresados en la aprobación de una institucionalidad mínima y la definición de una agenda prioritaria: diálogo político, integración física, medio ambiente, integración energética, mecanismos financieros suramericanos, asimetrías regionales, promoción de la cohesión social y cooperación en telecomunicaciones.

No obstante, a pesar de los acercamientos suramericanos se ponderó la necesidad de dar mayor profundidad a los contenidos de la agenda regional, por lo cual se convocó en diciembre de 2005 una cumbre de carácter extraordinario celebrada en Montevideo, de la cual surgió la propuesta de crear una "Comisión Estratégica de Reflexión"¹ con la tarea de elaborar un documento analítico sobre las debilidades, oportunidades y el fortalecimiento de la arquitectura institucional del incipiente proyecto de integración suramericana.

Sin duda este fue un mecanismo audaz en el sentido de intentar darle mayor credibilidad al naciente esquema suramericano, reforzando las acciones de coordinación política y los compromisos adquiridos desde el inicio de las cumbres presidenciales, mediante el establecimiento de una serie de objetivos y principios rectores para la integración suramericana.

El 8 y 9 de diciembre de 2006, se celebró en la ciudad de Cochabamba, Bolivia, la Quinta Cumbre de Países Suramericanos. Este encuentro, realizado simultáneamente a la Cumbre Social por la Integración de los Pueblos, dio una nueva señal de los cambios que se estaban viviendo en Suramérica.

En esta cumbre fue aprobado el documento elaborado por la Comisión Estratégica de Reflexión, del cual se derivan nuevos instrumentos para la operatividad de la CSN como la creación de la comisión de altos funcionarios para implementar decisiones ejecutivas emanadas de las cumbres presidenciales y ministeriales, y la creación de grupos de trabajo especializados en las áreas de infraestructura, integración energética, cooperación financiera y políticas

sociales, encargados de proponer las iniciativas y el contenido de dichas agendas surgiendo; además, nuevas temáticas como la ciudadanía suramericana y la creación de un parlamento regional (Burch, 2006).

Sin embargo, la Declaración de Cochabamba tuvo como principal logro la inclusión de una agenda social –reivindicada por los movimientos sociales en la mencionada cumbre social–, como objetivo primordial de la integración suramericana, centrada en la superación de las asimetrías subregionales y en el respeto a los derechos de los pueblos originarios.

En el 2007 se celebró la Sexta Cumbre Suramericana en Isla Margarita, Venezuela, en el marco de la Primera Cumbre Energética Suramericana. La agenda de integración energética logró consolidarse en esta cumbre como una temática estratégica para el futuro de la integración suramericana, generando nuevas perspectivas de convergencia entre las agendas nacionales de desarrollo, y dotándose de una institucionalidad propia con la creación del Consejo Energético Suramericano (ver anexo figura 4), siendo una agenda que se debatió entre un modelo privatizador y uno de corte estatista en su orientación (Otero, Cancino & Chaves, 2009).

En esta cumbre afloraron fuertes divergencias frente a la financiación de proyectos energéticos (la creación de la Organización de Países

1 Dicha comisión estuvo conformada por representantes de los presidentes, y durante el 2006 tuvo cinco sesiones, al cabo de las cuales se redactó el documento de reflexión sobre la CSN. Este documento plantea una serie de recomendaciones valiosas para las agendas de integración financiera y social, y reivindica, especialmente la necesidad prioritaria de avanzar en la arquitectura institucional al señalar que "es imprescindible que se den pasos en materia de fortalecimiento institucional, más allá de las reuniones presidenciales, ministeriales y sectoriales (...) para lograr los objetivos de coordinación de la CSN, se hacen necesarias instancias orgánicas, que garanticen la planificación, implementación y continuidad de los proyectos e iniciativas regionales" (Vieira, 2008, p. 529). Para un análisis más pormenorizado de esta comisión, se sugiere consultar a Vieira (2008, pp. 519-534).

Productores y Exportadores de Gas del Sur, la construcción del gasoducto del sur y la ampliación de la producción de biocombustibles) y de cooperación financiera (Banco del Sur) como expresión de la competencia por el liderazgo regional entre los gobiernos de Brasil y Venezuela, que ejemplifican lo señalado por Gudynas:

Primero, siguen existiendo visiones distintas sobre la forma bajo la cual se debería construir la integración suramericana, y si bien hay acuerdos en algunos puntos, también se expresan diferencias sustantivas en asuntos claves [...]. Segundo, a pesar de estos vaivenes, los gobiernos están convencidos de buscar una mejor coordinación, y su persistencia en este tipo de reuniones es una buena señal. Es cierto que hay una gran tendencia a lanzar anuncios impactantes que luego no se concretan, pero no deja de ser importante que se mantengan y consoliden los espacios multilaterales (2007, p. 25).

En esta reunión, y por iniciativa del Presidente Hugo Chávez, se aceptó el cambio de nombre del esquema suramericano, dejando de ser CSN y designándose de ahora en adelante con el nombre oficial de Unión de Naciones Suramericanas (Unasur)².

En la cumbre celebrada en la ciudad de Brasilia, el 23 de mayo de 2008, los presidentes

de los 12 países miembros firmaron el tratado constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), oficializada como nueva instancia institucional de concertación y coordinación política en la región. Este tratado definió el marco legal de la unión suramericana, y estableció sus objetivos prioritarios e instancias de decisión planteadas desde las declaraciones de Cuzco, Brasilia y Cochabamba.

Es importante resaltar que la nueva entidad se caracteriza por el poco énfasis de la agenda comercial a diferencia de las primeras cumbres, y por su diseño institucional de carácter intergubernamental y no supranacional (ver anexo figura 3), representado en la naturaleza de la Secretaría General con limitadas funciones³, la aplicación flexible de políticas regionales⁴, y el papel subordinado otorgado a la presidencia pro-tempore (Schembri, 2008).

A raíz de la crisis política boliviana de septiembre de 2008, se efectuaron dos cumbres extraordinarias en Santiago de Chile y Nueva York, respectivamente, con el propósito de intervenir y prevenir una ruptura del orden constitucional contra el gobierno de Evo Morales, reforzando el rol de la Unasur como instancia reguladora de conflictos políticos al interior de la región. En diciembre del mismo año en el marco de las distintas cumbres presidenciales organizadas por Brasil –Cumbre del Mercosur, del Grupo de Río y de América Latina y el Caribe– y por iniciativa chilena, los países suramericanos adoptaron la creación de un Consejo Suramericano de Salud, y la ratificación del Consejo Suramericano de Defensa⁵ que había sido promovido por el gobierno de Brasil.

2 Se justifica este cambio de nombre en el sentido de que la noción de unión expresaría mayores niveles de vinculación entre los países, que el tradicional término de comunidad; además, la sigla Unasur expresaría la naturaleza identitaria de este esquema, conformado por países del “sur” en el sistema internacional.

3 El ex presidente ecuatoriano Rodrigo Borja, designado inicialmente como secretario general de la Unasur, renunció a dicha postulación dos días antes de la firma del tratado, al no ser aceptada su solicitud de fortalecer la secretaría con personal, presupuesto y proyectos propios, con carácter autónomo frente a la CAN y el Mercosur, y con real nivel de poder, lo cual se relaciona con la ausencia histórica de cesión de espacios de soberanía que ha caracterizado a las políticas exteriores de los países suramericanos (Ramírez, 2008b, p. 5).

4 El artículo 13 del tratado garantiza que cualquier Estado miembro podrá eximirse de aplicar total o parcialmente una política aprobada, sea por tiempo definido o indefinido.

El 10 de agosto de 2009, se celebró la Tercera Cumbre de la Unasur en Quito, en un contexto de alta tensión regional generada por el convenio suscrito entre Colombia y Estados Unidos para el uso de siete bases militares colombianas por tropas estadounidenses con fines de lucha antinarcóticos.

Frente a este delicado tema no hubo consenso, y se decidió su discusión a fondo en una cumbre extraordinaria celebrada en Bariloche (Argentina) dos semanas después, en la que quedó en evidencia la contienda entre visiones de política exterior frente a la relación de la región con Estados Unidos, expresada en los planteamientos de los gobiernos de Colombia y Venezuela.

A pesar de esta delicada coyuntura, en la Cumbre de Quito se acordó la creación de los Consejos de Infraestructura y Planeamiento, de Educación, Ciencia y Tecnología, Lucha contra el Narcotráfico, y de Desarrollo Social, como nuevas instancias operativas que ampliarían el sistema institucional suramericano.

El proceso está aún en sus pasos iniciales y es muy pronto para vaticinar su futura evolución, pero sus primeras acciones proporcionan algunos indicios sobre su posible papel, como se verá más adelante. En el cuadro 1 del anexo se da una síntesis de la evolución de las cumbres suramericanas.

5 Instancias formadas por los ministros de salud y defensa respectivamente, diseñadas como órganos de consulta y consenso sobre dichos temas en el marco de la Unasur.

Marco teórico-conceptual de referencia para el análisis de la Unasur

3.1 La región como actor dominante de las relaciones internacionales

La Unasur se inscribe como un nuevo esquema político de integración regional de países en desarrollo en el sistema internacional, siendo expresión del auge de las estrategias regionales de inserción internacional⁶. En efecto, es necesario destacar que la emergencia del bloque regional suramericano está articulada con la tendencia global de fortalecimiento de las regiones como sujetos geopolíticos protagónicos en las relaciones internacionales contemporáneas.

La percepción de un “mundo regionalizado” desde el análisis de la economía política internacional (Heevem, 2000), parece sintetizar las dinámicas geopolíticas y geoeconómicas del nuevo sistema internacional, poniendo de presente la interacción creciente entre Estados y regiones en función de nuevas facetas de inserción internacional exitosa.

Sobresale el renovado interés en las potencialidades de la cooperación intrarregional como instrumento para incrementar el margen de acción internacional y maxi-

mizar el poder de negociación de los países periféricos del sistema internacional en los escenarios multilaterales y frente a las políticas de las potencias tradicionales.

La cohesión de América del Sur, que plantea la Unasur, se articula entonces a estas nuevas dinámicas de las relaciones internacionales, que en interacción con coyunturas internas a la región⁷ han favorecido el nacimiento del proyecto suramericano.

3.2 Auge y agotamiento del regionalismo abierto

En el ámbito regional, el proyecto de integración suramericana surge como estrategia alternativa frente a la visión del “regionalismo abierto”, sintonizado con las políticas de apertura comercial y liberalización económica predominantes en la región en los años noventa.

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

7 Entre los factores propios a la región que han sido favorecidos para la creación de la Unasur, sobresale la crisis generalizada del modelo neoliberal en la región, el liderazgo regional renovado de Brasil bajo la política suramericana impulsada por el gobierno de Lula da Silva, la convergencia de políticas comunes entre gobiernos con afinidades ideológicas, y la recuperación de la credibilidad en el Estado como agente protagónico de los procesos de integración regional.

El regionalismo abierto inspiró la creación y readecuación de esquemas de integración subregional como la Comunidad Andina, el Mercosur, 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, a su vez, 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 desregularización y apertura comercial. Esta visión permitiría conjugar los acuerdos subregionales de liberalización con la apertura unilateral y el avance hacia la integración hemisférica, funcional a la aceleración del ingreso de las economías latinoamericanas a los escenarios globales bajo la promesa del aumento de su competitividad internacional. En su concepción original,

El regionalismo abierto se definiría como la interdependencia entre acuerdos de carácter preferencial y la integración de hecho, determinada por las señales del mercado, como resultado de una apertura no discriminatoria. Se trata de un proceso de integración regional llevado a cabo en un ambiente de liberalización y desregulación, que por lo tanto es compatible y complementario con la liberalización multilateral (Cepal, 1994, p. 14).

Se concibió, entonces, como un estrategia de política comercial internacional, funcional en el plano interno y externo de las políticas económicas

de los países guiadas por el modelo neoliberal: en lo interno, legitimó las políticas de liberalización y apertura de mercados implementadas por los gobiernos neoliberales, y en lo externo, se convirtió en la punta de lanza de la nueva concepción de inserción internacional de la región inspirada, particularmente, en la firma del TLCAN en 1993. Su identificación ideológica significó un apoyo a la evolución regional del modelo de desarrollo neoliberal. Tal como lo señala Lerman:

Abordar la integración en el marco del regionalismo abierto entraña compromisos con determinadas características: reducción profunda de la discriminación intrarregional, estabilidad macroeconómica de cada país, mecanismos de facilitación del comercio compatible con el aperturismo de los países y el transnacionalismo de las empresas (2002, p. 25).

Con el cambio de siglo comenzaron a evidenciarse señales de agotamiento del regionalismo abierto, a la par de la percepción generalizada de estancamiento de los modelos de integración hemisférica y subregional fundamentados en dicho regionalismo.

El congelamiento de las negociaciones del 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 de Naciones (CAN) junto con el deterioro de la unión aduanera y el incremento de conflictos comerciales internos en el Mercosur en la última década, reflejaron la pérdida del dinamismo de este tipo de regionalismo en un nuevo contexto político-ideológico 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” (Tinbergen, 1968) centrada prioritariamente en la liberalización comercial, en detrimento de otros aspectos de la integración y con resultados desiguales entre socios.

- La débil dimensión institucional: configuración de un “regionalismo ligero” generador de la fragilidad institucional y derivado a su vez del excesivo intergubernamentalismo⁸, que contribuye a explicar la vulnerabilidad externa de los esquemas de integración mencionados (Sanahuja, 2008, p. 18).
- 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 extrarregionales (acuerdos norte-sur), debilita la cohesión interna de los procesos de integración, impidiendo su adecuada profundización⁹.
- La rápida liberalización de mercados de bienes y servicios, pero sin un avance real en el reconocimiento de una agenda regional de derechos sociales (Di Filippo & Franco, 2000).
- La ausencia de la dimensión ciudadana de la integración y su privatización en manos de las élites 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, particularmente en Suramérica, bajo el influjo de nuevos gobiernos con ópticas de desarrollo divergentes con el modelo neoliberal y con postulados alternativos en materia de política exterior.

3.3 El regionalismo posliberal

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

La Unasur sería expresión de un “regionalismo posliberal”, tendencia reciente 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, p. 14).

Este nuevo enfoque del regionalismo, para el caso suramericano, tiene como norte seis principios clave 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 de los actores estatales frente al protagonismo del sector privado y las

8 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 & Hoffman, 1991). Para un mayor análisis descriptivo de los postulados del intergubernamentalismo, remitirse a Vieira (2005), y Oyarzún (2008).

9 La participación simultánea en negociaciones comerciales bilaterales, plurilaterales y multilaterales, supone múltiples compromisos extrarregionales, que en ocasiones son altamente contradictorios, especialmente en temas arancelarios y normas de origen. En este sentido, los acuerdos norte-sur –como los tratados de libre comercio con Estados Unidos– concebidos como uno de los principios básicos del regionalismo abierto, han contribuido a agravar la crisis de la integración comercial en América Latina (Sanahuja, 2008, pp. 20-22).

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, y f) mayor relevancia dada a las dimensiones sociales de la integración y al tratamiento de disparidades y asimetrías intrarregionales, interestatales y subnacionales, vinculando la integración regional con los objetivos nacionales de reducción de la pobreza y la desigualdad (2008, pp. 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, como quedó plasmado en el documento elaborado por la Comisión Estratégica de Reflexión sobre la Unasur presentado en la Cumbre Suramericana 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 período 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, p. 522).

La Unasur se construye a partir del reordenamiento de las prioridades de la agenda de integración suramericana, en torno a temas no comerciales que fueron marginados en la agen-

da de los años noventa, tales como la infraestructura física, la cooperación energética, el tratamiento de asimetrías, la dimensión ambiental, las agendas sociales, e incluso temas de seguridad regional.

La emergencia del regionalismo posliberal en la región introduce efectivamente una filosofía de renovación y una serie de redefiniciones en la agenda temática, en la que originales iniciativas son lanzadas, novedosos objetivos definidos, nuevas prioridades temáticas defendidas y nuevos actores que ganan prioridad como beneficiarios de la integración, en un contexto político-ideológico favorable para dichas transformaciones (Da Motta Veiga & Ríos, 2007).

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 Da 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, p. 28).

El componente estratégico-geopolítico de la integración regional asume mayor relevancia en la concepción de la política exterior de la mayoría de países suramericanos, especialmente en Brasil. Bajo el gobierno de Lula, este país retoma la senda del liderazgo regional acorde con una visión de regionalismo alternativo. Esto se refleja en la incorporación de temas extracomerciales y el refuerzo simultáneo del contenido geopolítico, en abierto cuestionamiento a la visión técnico-económica de la integración que había dominado las políticas exteriores latinoamericanas en los últimos quince años (Epsteyn, 2009).

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 di-

námica del regionalismo suramericano, lo cual incentivó la búsqueda de nuevos lineamientos en procura de la revitalización de los debilitados esquemas subregionales.

La respuesta que se intenta dar desde la Unasur es la de agruparlos y redefinirlos. Acorde con lo anterior, el regionalismo posliberal de la Unasur se apoya en un modelo de “integración multidimensional”, que expresa una visión política de la región en función de la existencia de recursos geoeconómicos y capacidades existentes, favorecida por el reconocimiento del peso internacional de la región, y alimentada por el diseño de políticas públicas regionales en diversas áreas (Cebri-Cindes, 2007).

Bajo este regionalismo, crítico de la visión liberal y que busca superar los límites de contenidos autoimpuestos por el regionalismo comercial (Merke, 2009), el proyectado bloque político suramericano aparece como un intento nuevo de reinserción en el sistema internacional desde nuevas bases teóricas y operativas, en la búsqueda de superar las deficiencias de los ensayos de integración del siglo XX.

3.4 La Unasur: entre el regionalismo y la regionalización

Para los fines de esta investigación, es importante en términos analíticos establecer delimitaciones claras entre las nociones de regionalismo y regionalización, ya que ambos conceptos, si bien están muy interconectados, mantienen espacios propios de aplicación, como se expone a continuación.

En primer lugar, se requiere definir la categoría de región como subsistema supranacional del sistema internacional, compuesta por territorios cercanos cuyas políticas exteriores estarían interrelacionadas (Cantori-Spiegel, citado en Sainz, 2000, p. 5). Russett (1967) propuso identificar la región en relación con tres criterios necesariamente coexistentes e interdependientes: proximidad geográfica, interdependencia económica y homogeneidad cultural.

Los análisis de Van Langenhove y Costea (2005) afirman que las regiones son “construcciones humanas” basa-

das en percepciones influenciadas por factores geográficos, históricos, culturales, políticos y económicos. Desde esta perspectiva, las regiones se hacen visibles mediante un proceso de interacción de dichos factores, por lo cual se deduce que las regiones no son entidades estáticas, sino actores dinámicos que cambian y se redefinen en el tiempo.

Neumann (1994), desde una perspectiva sociológica, sostiene que la región asumirá las características que sus creadores quieran otorgarle, destacándose unos aspectos en detrimento de otros –como la débil prioridad a la agenda comercial en la Unasur por ejemplo– con lo cual el regionalismo evoluciona según lo que las dirigencias políticas deseen en un momento histórico dado, reafirmando su significado dinámico: cuando una región se institucionaliza mediante un acuerdo de integración regional, son los actores políticos los que definen las características políticamente relevantes y los que diseminan esa identidad creada a los demás mediante el discurso político.

Hurrell (1996), también reivindica la visión de que las regiones, al igual que las naciones, son comunidades imaginadas, cuyas identidades se ven artificialmente construidas y promovidas para un conjunto específico de fines políticos.

Complementando esta conceptualización, el regionalismo se caracterizaría por ser principalmente un proyecto estatal o dirigido por el Estado, que prioriza el diseño y creación de mecanismos formales de cooperación e integración, tal como lo señala Lerman:

El regionalismo engloba las iniciativas políticas de representantes gubernamentales para estrechar la cooperación política y económica entre Estados y actores que forman parte

de una misma región (...) conformaría la corriente regionalista el conjunto de proyectos políticos que surgen de la interacción entre actores gubernamentales, actores no gubernamentales y transnacionales (2002, p. 13).

Gamble y Payne (1996) diferencian la regionalización como proceso, del regionalismo como proyecto político: la regionalización englobaría los procesos de integración dados al interior de un ámbito geográfico regional, y comporta la intensificación de las relaciones entre el sector público y el sector privado, pero a diferencia del regionalismo, el carácter político-institucional no está siempre presente ni es inicialmente necesario: puede ser un proceso de facto dirigido por fuerzas microeconómicas impulsadas por la globalización (Oman, 1996, p. 235).

La relación que vincula regionalismo y regionalización es dialéctica, aunque según el caso tiende a predominar un fenómeno u otro: en ocasiones ha surgido el proyecto antes que el proceso –la creación de la Unión Europea– en otros casos han sido los procesos económicos regionales los que han adelantado al regionalismo –la experiencia de la Asociación de Países del Sureste Asiático (Asean) en los años ochenta–, con lo cual la regionalización formal pareciera ser una respuesta político-económica a la globalización. Esto recuerda el llamado de atención que hace Tamames sobre la necesaria lectura de economía política que debe aplicarse a los regionalismos:

(...) De ahí el error de muchos economistas al pensar que pueden existir

procesos de integración económica sin implicaciones políticas, y también el de los políticos exigentes de la unión política a priori, sin percatarse que buena parte de esta unión va forjándose día a día cada vez que es preciso tomar decisiones comunes sobre cuestiones económicas importantes (1998, p. 23).

Desde esta perspectiva, resulta más claro que la Unasur se clasifica bajo el concepto del regionalismo más que de la regionalización, impulsado desde las “diplomacias de cumbres” como mecanismo privilegiado para las negociaciones de alto nivel sobre procesos de integración¹⁰.

3.5 La concepción de la Cepal y otras visiones teóricas

Regreso a las fuentes

Luego de dos décadas de predominio de las concepciones políticas basadas en supuestos como la “aldea global” y la “muerte del Estado”, en América Latina se ha venido revalorizando el principio de soberanía nacional y ha recobrado vigencia el interés en la búsqueda de nuevos equilibrios internacionales. En el fondo de esta tendencia subyace el reconocimiento de que, más allá de las fuerzas del mercado, el sistema mundial sigue rigiéndose fundamentalmente por las relaciones de poder entre los Estados. En ninguna parte de la región latinoamericana es más evidente este cambio de pensamiento que en Suramérica, donde esta visión se encarna en los gobiernos alternativos que empezaron a emerger desde inicios del siglo XXI.

La creciente conciencia política interna sobre la debilidad de estos países, tanto en los escenarios de las negociaciones multilaterales como en la relación bilateral con países

10 La diplomacia de cumbres es un instrumento privilegiado del multilateralismo moderno, enmarcado en procesos de diálogo en foros globales, transregionales y regionales. Las cumbres han cumplido un importante rol en el afianzamiento del diálogo político, pero sufren bajos niveles de articulación y coordinación de políticas, lo cual se refleja en el historial de cumbres presidenciales suramericanas. Para profundizar sobre los aspectos positivos y negativos de la diplomacia de cumbres, se recomienda consultar los ilustrativos trabajos de Rojas Aravena (2000, 2006 y 2009).

más poderosos, le ha insuflado un nuevo impulso a la integración regional. Así mismo, ha conferido un nuevo significado al concepto de integración, que supera las metas del comercio intrarregional y los límites del enfoque economicista de la integración. En realidad, la convicción sobre la importancia del regionalismo se ha afianzado como pieza indispensable de la política exterior de los países suramericanos.

Por todo lo anterior, adquieren actualidad los enfoques teóricos más relevantes sobre la integración y es preciso referirse a los más importantes.

El pensamiento de la Cepal

En primer lugar, hay que mencionar la visión original de la Cepal sobre la integración latinoamericana, enmarcada en el aporte intelectual de su fundador, Raúl Prebisch, y su teoría sobre el desarrollo latinoamericano. El punto de partida es, sin duda, la concepción de la economía mundial como un sólo sistema en el que se articulan los países del centro capitalista avanzado con los de la periferia rezagada.

La división internacional de trabajo determina una relación asimétrica de progreso técnico, desarrollo económico y poder político entre los países industrializados (centro) y los llamados “subdesarrollados”, relegados a la periferia del capitalismo. Dicha relación ha impuesto un patrón de desarrollo a los últimos, que tiende a especializarlos en el abastecimiento de bienes primarios o manufacturas de escaso contenido tecnológico (hoy llamados genéricamente *commodities*), sujetos a una demanda derivada de las economías del centro.

Las consecuencias de esta división internacional del trabajo trascienden los desequilibrios en la relación comercial centro-periferia. Como señala José Antonio Ocampo, citando a Octavio Rodríguez (2001, p. 26):

Estas asimetrías se reflejan, en primer lugar, en las estructuras productivas. De acuerdo con una formulación muy cercana al pensamiento de Prebisch, ‘en contraste con la estructura productiva de la periferia, *especializada y heterogénea*, la de los centros se caracteriza por ser *diversificada y homogénea*’ (Rodríguez, 2001, p. 105).

La Cepal tomó como ejemplo útil para su modelo del regionalismo requerido en América Latina el proceso europeo, que se había iniciado en los años 1950 y proseguía su avance exitoso en la década de los 60. Bajo esta filosofía se crearon el Mercado Común Centroamericano, MCCA (1959), la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, Alalc (1960), el Pacto Andino (1969) y la Asociación Latinoamericana de Integración, Aladi (1980). Su influencia, aunque algo debilitada, se extiende a la creación del Mercado Común del Cono Sur, Mercosur en 1991.

La industrialización guiada por el Estado estaba en el centro de esta política de integración regional. Como explica Edgard Moncayo (2009, pp. 7-8).

La industrialización, en la visión cepalina, tenía varias justificaciones. Primero, la necesidad de una fuente endógena de crecimiento, frente a la restricción externa derivada del deterioro de los términos de intercambio. Segundo, la importancia de generar cambio técnico, en circunstancias en las que los beneficios del progreso tecnológico se concentraban en los países industrializados. Tercero, la necesidad de aumentar el empleo para absorber la fuerza de trabajo de baja productividad sobrante en la agricultura. Por último, la ampliación del sector moderno, el pleno empleo y el aumento de la productividad y de los salarios contribuirían a mejorar la distribución del ingreso y a superar la pobreza estructural en el largo plazo (Fitzgerald, 1998). En estas cuatro dimensiones era necesaria una importante intervención del Estado a través de la política comercial, el fomento productivo y la coordinación y planeación de la inversión pública.

Posteriormente, como consecuencia de la crisis de la deuda y el desmonte del Estado de-

sarrollista resultante de las presiones hacia la globalización, surge con fuerza el fenómeno del “nuevo regionalismo” (De Lombaerde y Garay, 2006). Y la visión original de la Cepal empezó a ser suplantada en la década de los 90 por el modelo del “regionalismo abierto”, que cedía el protagonismo de la política económica al sector privado y promovía la inversión extranjera, al tiempo que concebía la integración, más como un instrumento útil para facilitar la inserción internacional de los países que para asegurar su pleno desarrollo industrial y la superación de la dependencia. Tácitamente, aceptaba el principio neoclásico del crecimiento económico de acuerdo con las ventajas comparativas, por oposición al de planificación y promoción estatal de la industria y el desarrollo económico. A juicio de analistas como Eduardo Gudynas (2005, p. 2),

El “regionalismo abierto” está centrado en el mercado. No existen propuestas de integración en las áreas social, política o ambiental. Temas candentes como la migración fueron dejados de lado, y nunca se exploró el diseño de políticas productivas comunes a nivel regional. Ni siquiera se estudiaron en detalle posibilidades de coordinación productiva entre países, en tanto se esperaba que el mercado y el comercio generarían la mejor asignación de recursos.

En el fondo, este viraje de la Cepal constituyó una concesión teórica al liberalismo económico, una revisión parcial del enfoque estructuralista y una deserción plena de los aportes de la teoría de la dependencia.

La teoría realista: sus desarrollos, divergencias y afinidades

Posteriormente, surgieron otros enfoques. Uno de ellos, el intergubernamentalismo insti-

tucional (Keohane & Hoffmann, 1991), heredero de la teoría realista que concibe el sistema internacional como resultado de las relaciones de poder entre Estados soberanos. Representada por autores como Hans Morgenthau, esta visión propone el concepto de soberanía compartida (*sharing* o *pooling*) en lugar de la transferencia de soberanía que postulan otras corrientes como el neofuncionalismo.

La convergencia de los Estados en instituciones con propósitos comunes, tales como la seguridad colectiva (ONU, OEA, etc.) se fundamenta, según esta concepción, en la satisfacción del interés nacional de los Estados participantes. Si bien la supranacionalidad es posible, esta tiene como condición necesaria la previa negociación intergubernamental (Oyarzún, 2008), la cual pone igualmente los límites de la autoridad delegada en las instancias internacionales.

Aquí el regionalismo adquiere el significado de alianza entre Estados para hacer frente con mayor eficiencia a problemas comunes, enfoque que concuerda en este aspecto con la propuesta original de integración regional formulada por la Cepal e inspirada en la visión estructuralista de las relaciones internacionales.

Mucho más alejado de esta visión aparece el punto de vista de algunos supuestos neomarxistas (Hard & Negri, 2002), que hacen eco a la tesis de la muerte del Estado y consideran las empresas transnacionales como los verdaderos actores del sistema internacional. Los defensores de esta visión magnifican la globalización pero, al mismo tiempo, carecen de un modelo explicativo para fenómenos más complejos que el multilateralismo, tales como el regionalismo, las relaciones norte-sur, las contradicciones entre las potencias regionales y la superpotencia mundial, las potencias emergentes, etc., precisamente por su persistencia en ignorar la vigencia del Estado-nación.

El esfuerzo teórico para superar la ausencia de modelos interpretativos ha dado a luz diversos paradigmas. Uno de los conceptos más notables es el “regionalismo autónomo”. En palabras de Gudynas y Buonomo (2007, p. 1), se trata de:

Una propuesta alternativa de integración regional basada en la complementación productiva, la articulación entre regiones, la recuperación de la autonomía, y un reenfoque de los objetivos del desarrollo hacia las necesidades nacionales y regionales. Esta concepción entiende que en las actuales condiciones, cualquier intento de desarrollo alternativo sólo es posible si se realiza en una perspectiva regional con el concurso de otros países.

Por otra parte, los cambios ocurridos en la orientación de los gobiernos latinoamericanos desde principios de este siglo, le han dado una mayor relevancia al vector político de la integración regional. “Algunos gobiernos aspiran a que la integración regional funcione como una plataforma política para defender mejor los intereses del conjunto, logrando concertar políticas de negociación ante los ámbitos multilaterales y/o otros bloques regionales”, observa Simón Ticehurst y añade que ello obedece a la percepción generalizada de que “la integración política latinoamericana es la que puede defender mejor sus propios intereses de desarrollo en los diversos ámbitos multilaterales y plurilaterales” (2008, p. 11).

La creación y consolidación de la Unasur parece ser, entonces, la respuesta a la visión del “regionalismo posliberal”. Si bien, de acuerdo con algunas opiniones, el

énfasis en los acuerdos políticos por encima de los comerciales podría reflejar crecientes dificultades para la creación de un espacio económico suramericano, cabe interpretar la amplitud de la agenda abordada en este contexto como algo más que el resultado de una dispersión de esfuerzos.

Correspondería a un interés genuino por superar el reduccionismo comercial neoliberal y la despreocupación por la problemática social del desarrollo que caracterizó los procesos de integración regional (CAN, Mercosur) en el período del “regionalismo abierto”. Decisiones, que comentaremos en la siguiente sección, como la creación del Banco del Sur o la prioridad dada a la integración energética, parecen confirmar esta apreciación. Por otro lado, la creación del Consejo de Defensa Suramericano es un hecho que, por sus connotaciones contrarias a la injerencia estadounidense –ejercida en el pasado por medio de la OEA y el TIAR, entre otros– mostraría la filiación de este proceso de integración del sur del continente a la concepción del “regionalismo autónomo”.

Las agendas temáticas de la Unasur

4.1 Análisis de la agenda comercial

Las negociaciones comerciales entre la Comunidad Andina (CAN) y el Mercosur se iniciaron formalmente desde 1998, con la suscripción de un acuerdo marco para la creación de una zona de libre comercio, proyectada para inicios del año 2000.

Estas negociaciones estaban antecedidas por el Acuerdo de Complementación Económica (ACE) N.º 36 efectuado entre Bolivia y el Mercosur en 1996 en el marco de la Aladi, pero su cronograma sufrió retrasos debido a los cambios en la estrategia de negociaciones: en 1999 la modalidad de negociación bloque a bloque (4+4), fue sustituida por la negociación de la CAN con cada Estado del Mercosur (4+1), con la firma de un acuerdo de preferencias arancelarias fijas entre Brasil y los países andinos, como paso inicial para la creación de la zona de libre comercio.

En el 2003, Perú firmó el ACE N.º 58 con el Mercosur, y a finales del 2004, Colombia, Ecuador y Venezuela formalizaron el ACE N.º 59 con los miembros del Mercosur para la concreción del área suramericana de libre comercio.

Este último acuerdo se centra en construir un espacio económico suramericano mediante un programa de liberalización comercial progresiva, que tienda 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 intrarregional¹¹.

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, la matriz geográfica de sus cambios externos y sus mercados dominantes –en materia agrícola especialmente–, son algunos de los obstáculos¹².

11 Urge la necesidad de consolidar y simplificar la diversidad de listas de desgravación arancelaria que existe en el conjunto de acuerdos comerciales intrasuramericanos: en la región existen 10 acuerdos Aladi más el ACE CAN-Mercosur, lo cual genera 11 procesos de liberación comercial que a su vez dan origen a 90 trayectorias de desgravación arancelaria entre países suramericanos, ya que las desgravaciones no son estrictamente recíprocas (Rosales, 2008, p. 9).

12 También cabe mencionar como factores perturbadores del comercio intrarregional: el creciente papel de la demanda asiática (China-India) que alienta aún más la reproducción del patrón de exportación de materias primas, el menor peso relativo del comercio intraindustrial, los elevados costos de transacción (derivados de barreras no arancelarias y los costos de transporte), el débil cumplimiento de normas comunitarias, las continuas violaciones a las uniones aduaneras que obstaculizan la creación de una política comercial común, y la aplicación discrecional de medidas de defensa comercial unilaterales (devaluaciones monetarias y medidas proteccionistas).

con los que han tenido que lidiar los países suramericanos para lograr incrementar muy lentamente sus niveles de comercio intrarregional (ver anexo cuadro 2).

Si bien la agenda comercial ocupó un lugar preferencial en el desarrollo de las primeras cumbres suramericanas, 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 los últimos años por otras agendas como la energética y los temas de seguridad.

Esta situación parece señalar que la agenda comercial continuará bajo la coordinación de los bloques subregionales y no como una agenda común suramericana, para evitar “exportar” los conflictos comerciales que sufren la CAN y el Mercosur a la Unasur, originados principalmente en las diferentes perspectivas de inserción internacional que orientan las políticas comerciales exteriores de los países¹³.

4.2 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 Cocha-

bamba, se comenzó a considerar la creación del Banco del Sur como opción alternativa de 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 en la cual se establecieron varios puntos de interés para el funcionamiento del nuevo banco regional¹⁴.

Ahora bien, es importante señalar que, aunque son varias las diferencias entre los países sobre su perfil, se han producido acuerdos importantes con respecto al Banco del Sur. De acuerdo con Ortiz y Ugarteche (2008, p. 393):

En la Cumbre de Montevideo, el 15 de abril 2008, se acordaron las aportaciones de capital del Banco del Sur. El capital autorizado asciende a USD 20.000 millones, y el suscrito a USD 7.000 millones. Las contribuciones, condiciones de aporte inicial y cartera de crédito varían según la franja a la que los países pertenezcan, en general se distinguen dos franjas, una primera franja que incluye a los países ricos (Argentina, Brasil y Venezuela) y una segunda franja que incluye a los países menores (Bolivia, Ecuador, Paraguay y Uruguay). Esto permite un total de préstamos por hasta USD 60.000 millones, que convierte al Banco del Sur en una entidad con potencial similar al Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil (BNDES) considerado el mayor banco en Améri-

13 Este conflicto se materializa geográficamente entre los países de la cuenca suramericana del Pacífico (Colombia, Perú y Chile) defensores de la apertura comercial y del TLC de carácter norte-sur (con Estados Unidos); 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, alejados de los dictámenes neoliberales.

14 Acta suscrita por los presidentes Néstor Kirchner (Argentina), Evo Morales (Bolivia), Luiz Ignácio Lula da Silva (Brasil), Rafael Correa (Ecuador), Nicanor Duarte (Paraguay), Tabaré Vázquez (Uruguay) y Hugo Chávez (Venezuela). El Banco del Sur se define como una institución esencial de la nueva arquitectura financiera regional, para consolidar la autonomía de las economías regionales, guiada a financiar proyectos de desarrollo regional (art. 3.º), siendo una entidad auto-sostenible (art. 4.º), y con representación igualitaria de cada país miembro (art. 5.º).

ca Latina, a pesar de ser un banco nacional y no multilateral, con préstamos equivalentes a USD 55.000 millones, más que el Banco Mundial en Sudamérica (USD 36.000 millones), que el Banco Interamericano de Desarrollo (USD 46.000 millones), y siete veces más que la Corporación Andina de Fomento (USD 8.100 millones).

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). 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 suramericana¹⁵.

4.3 Agenda de integración física

Origen y evolución del Iirsa

En el marco de la nueva agenda para la integración suramericana del siglo XXI, el tema de la infraestructura regional se ha instalado como uno de los de mayor relevancia geoestratégica desde la Primera Cumbre Suramericana. Esto se ha materializado en el diseño y la ejecución de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Suramericana (Iirsa).

Se trata de una estrategia promovida por Brasil¹⁶ y apoyada por el resto de países suramericanos, concebida como mecanismo institucional para impulsar la integración y modernización de la infraestructura física regional en las áreas de energía, transporte y telecomunicaciones.

En la Segunda Cumbre Suramericana (2002) se enfatizó en la relación entre el fortalecimiento de la infraestructura, el desarrollo económico y el aumento de la competitividad de las economías nacionales. Se insistió en la importancia estratégica de la Iirsa como instrumento operativo para mejorar la competitividad internacional de la región, incrementar su participación en la economía mundial y lograr la ampliación de mercados regionales y subregionales. Lo anterior apuntaría a fortalecer la integración y la cooperación regional en aras de enfrentar mejor los desafíos de la globalización económica.

Con el respaldo y la orientación técnica, financiera e institucional del BID, la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Fondo Financiero para la Cuenca del Plata (Fonplata) –entidades encargadas de la dirección del Comité de Coordinación Técnica (CCT) de la Iirsa– bajo el mencionado plan de acción se creó una red suramericana de autoridades de infraestructura a nivel ministerial de los sectores implicados. Se logró la identificación inicial de un ambicioso portafolio de 514 proyectos, con una inversión

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

16 Lo que podría denominarse como la “prehistoria de la Iirsa” se remonta al inicio de los años 90, con la formulación de la estrategia de integración territorial brasileña basada en los ejes nacionales de integración y desarrollo (concepto geoestratégico que retoma Iirsa), presentes en los distintos planes plurianuales de los gobiernos federales brasileños. Además, los estudios iniciales elaborados por el BID para la formulación del Iirsa en el 2000, fueron realizados a petición del gobierno brasileño de Fernando Cardozo (CLAES, 2009a).

estimada de USD 69.000 millones (ver anexos cuadro 3), reunidos en 47 grupos de proyectos agrupados en torno a 10 ejes de integración y desarrollo¹⁷ (ver anexos figura 1).

En la cumbre de Guayaquil también se definieron los principios orientadores de la novedosa iniciativa: a) aumento valor agregado de la producción (conformar cadenas productivas en sectores de alta competitividad global aprovechando las ventajas comparativas de países y complementariedad de sus economías); b) convergencia normativa (modernizar y flexibilizar los sistemas regulatorios nacionales para estimular la inversión privada); c) sostenibilidad económica, ambiental y social; d) coordinación público-privada (alianzas de inversión entre gobiernos y empresarios sobre financiación de proyectos y condiciones); y e) regionalismo abierto (reducir barreras internas al comercio intrarregional e interregional).

La Iirsa fue formulada por sus diseñadores como el plan más ambicioso de modernización de infraestructura en la historia del subcontinente y con ella se han despertado altas expectativas sobre su potencial impacto en la integración y el desarrollo regional.

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 inte-

rior de los países¹⁸, con lo que se lograría favorecer la complementariedad económica y desarrollar corredores de comercio regional e internacional, convirtiendo a Suramérica en una plataforma exportadora regional (Giacalone, 2009).

Relanzamiento del Iirsa

En la Cumbre Presidencial 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, por ser considerados de alto impacto regional, a los cuales se les otorgó prioridad de financiación y ejecución en el corto plazo, con un valor estimado de USD 10.188 millones (ver anexo figura 2).

La definición de la AIC, se relacionó en buena medida con el contexto internacional económico favorable que empezaba a vivir la región en dicho período, gracias al aumento del valor de los “*commodities*” (hidrocarburos, minerales y agroalimentos), 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.

Esta orientación ha generado múltiples reacciones críticas en 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 de vocación regional agroexportadora. Se manifiesta con la proyección de los “corredores bioceánicos” diseñados como nuevas rutas entre los mercados de Brasil y los puertos del pacífico

17 Definidos como franjas multinacionales de territorio en donde se concentran espacios naturales, asentamientos humanos, zonas productivas y flujos de comercio, sobre las que las inversiones en infraestructura ayudarán a crear nuevas oportunidades de desarrollo sostenible (CCT, 2002, p. 8).

18 Para Colombia la Iirsa ha significado la financiación y desarrollo de 41 proyectos, de los cuales 35 corresponden al eje andino (centrado mayoritariamente en el desarrollo de vías terrestres con la finalidad de conectar geográficamente a los países andinos), y 6 al eje amazónico (conformado prioritariamente por proyectos portuarios y de navegación fluvial), sobresaliendo el proyecto de navegabilidad del río Meta y la carretera Pasto-Mocoa.

por Perú y Colombia, favorables al tránsito de bienes tipo *commodities* en gran escala hacia los mercados asiáticos.

Como lo expresa la investigadora Margarita Flórez:

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, p. 4).

La Iirsa efectivamente ha despertado fuertes rechazos y preocupaciones, tanto desde el punto de vista de su orientación economicista¹⁹, como desde las perspectivas de los impactos ambientales y socioculturales que pueden producir sus megaproyectos. Muestra de ello es la radical crítica que expresó el presidente boliviano Evo Morales en la antesala de la Cumbre Suramericana de Cochabamba, en diciembre de 2006:

Tenemos que desarrollar la infraestructura vial, las hidrovías y corredores no solo ni tanto para exportar más al mundo, sino sobre todo para comunicarnos entre los pueblos de Suramérica, respetando el medio ambiente y reduciendo las asimetrías. En este marco debemos revisar la Iirsa, para tomar en cuenta la preocupación de la gente que quiere ver carreteras en el marco de polos de desarrollo, y no autopistas por las que pasen contenedores para la exportación en medio de corredores de miseria y un incremento del endeudamiento externo (Flórez, 2008, p. 5).

La anterior cita evidencia que las obras de infraestructura no necesariamente son sinónimo de desarrollo. Iirsa es

ahora financiada y sostenida por gobiernos con plataformas ideológicas críticas del modelo neoliberal, por lo cual actualmente se halla en una crisis de sustentabilidad, incluso señalada por su principal patrocinador:

La Oficina de Evaluación y Seguimiento del BID concluye que después de ocho años de existencia de Iirsa, existe una débil inversión del sector privado, aumento de asimetrías intrarregionales, poca competitividad, y una inadecuada planificación sin brújula para una integración física más profunda (BID, 2008).

En diciembre de 2008 el Comité Directivo de Iirsa –en respuesta a las presiones del gobierno de Bolivia por una mayor vinculación institucional entre Iirsa y la Unasur– propuso la creación de un Consejo Suramericano de Ministros de Infraestructura, del que Iirsa fuese el foro técnico de planificación. Esta propuesta, que fue materializada en la última Cumbre Suramericana de Quito (2009), abre un nuevo debate sobre las ventajas y desventajas de incorporar el Iirsa al esquema institucional suramericano, así como la incertidumbre sobre el futuro de la orientación de la cartera de inversiones, ya que este año vence el mandato del BID como coordinador operativo de Iirsa.

El impacto de la vinculación a la Unasur será seguramente más simbólico que financiero, en el sentido de que bajo la coordinación de la Unasur se le restará hegemonía al BID en las cuestiones de la agenda de integración física, que entrará a depender en mayor medida de

19 El principal problema de Iirsa es su enfoque exclusivamente economicista (...) es una integración de mercados y sectores productivos mediante la conexión de territorios competitivos en consonancia con la firma de acuerdos de libre comercio, con la implementación de estándares sociales y ambientales débiles, programas inadecuados de mitigación de impactos, y ausencia de vínculos con la reducción de pobreza (Estrada, 2008, p.2).

los gobiernos²⁰; no obstante se mantendrá la agenda de Iirsa como hoja de ruta y los cambios serán más de liderazgo que de contenidos manteniéndose en el horizonte las críticas reseñadas anteriormente, a menos que haya un cambio radical en la implementación de la agenda de integración física a corto plazo.

4.4 La agenda de integración energética

Aunque los proyectos de integración energética se empezaron a plantear en la región en los años setenta, sólo a partir de la última década el tema ha cobrado renovado vigor, lo cual quedó expresado en el desarrollo de la Primera Cumbre Energética Suramericana efectuada en Isla Margarita (2007) en la cual las miradas sobre la integración regional se han dirigido con gran entusiasmo al tema del comercio energético como nueva dinámica catalizadora de los impulsos integracionistas en Suramérica.

Como resultado de dicha cumbre se firmó el Tratado Energético Suramericano, el cual además de ser un gran avance en términos institucionales para el proceso de integración su-

ramericana, busca vincular el desarrollo energético con el desarrollo económico de la región, aprovechando las potencialidades de la matriz energética regional²¹.

La visión de la integración desde el componente energético resulta fundamental en un contexto internacional de crisis energética, frente al cual la región tiene una gran ventaja geoeconómica gracias a sus reservas estratégicas de recursos energéticos en términos de hidrocarburos, producción hidroeléctrica y agrocombustibles.

Es importante señalar que frente al tema energético no hay visiones compartidas, ya que esta agenda se encuentra permeada por las transformaciones recientes en los modelos de desarrollo de algunos países suramericanos. De esta forma, el debate actual sobre la nueva senda del desarrollo en la región se inserta en la evolución de los proyectos de integración energética, marcada actualmente por la disputa entre los modelos de corte estatista vs. los de orientación hacia el mercado (Linkohr, 2006).

En los avances sobre la agenda energética suramericana también han jugado un rol clave las geopolíticas energéticas de los gobiernos de Brasil y Venezuela en los últimos años, acordes a sus intereses comerciales y políticos, que incluso en ocasiones no logran espacios de convergencia, como quedó en evidencia en la mencionada cumbre energética del 2007.

20 Actualmente se evidencia una crisis de liderazgo y apropiación por parte de los gobiernos (exceptuando a Brasil) debido a la monopolización en el planeamiento y diseño de Iirsa por parte del BID, donde se observa un deterioro en la participación de ministros de los gobiernos, pese a que la mayor parte del financiamiento recae en capital público de cada país.

21 La distribución de recursos energéticos en la región es asimétrica: en carbón las reservas se concentran en Colombia y Venezuela; en petróleo tanto la distribución como las reservas se ubican en Venezuela (68%) y Brasil (10%); en gas el país con el mayor potencial es Venezuela (57%) seguido de Bolivia (9%). Sin embargo, este carácter asimétrico es precisamente propicio para generar el desarrollo de procesos de integración energética a partir del flujo de recursos energéticos entre países importadores y exportadores, conectando el superávit energético de unos y el déficit energético de otros, en procura de garantizar menores desequilibrios en el acceso a recursos vitales para el desarrollo económico de la región (Otero, Cancino & Chaves, 2009, p. 12).

Cabe resaltar que sobre esta temática ya existe por parte del Departamento de Economía de la Universidad Central un documento previo centrado en el análisis de dicho fenó-

meno, por lo cual en la presente investigación no se profundiza este tema, y se sugiere a los interesados remitirse al mencionado documento²².

22 Otero, Cancino y Chaves (2009). "Análisis de la integración energética en América Latina y su importancia para Suramérica", que forma parte de la serie de Documentos de Investigación del Departamento de Economía de la Universidad Central, publicado en agosto de 2009.

Visiones nacionales de la Unasur: los casos de Argentina, Brasil y Venezuela

La creación de la Unasur como instancia de integración del espacio suramericano 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.

Teniendo presente que los Estados se comportan en los esquemas regionalistas como actúan en las coaliciones, es decir, buscando defender siempre sus intereses nacionales, las lógicas de intervención en instancias como la Unasur reflejan la primacía de dichos intereses. Estos últimos tienen el doble carácter de ser impulsores y simultáneamente obstáculos para el avance de los proyectos regionalistas, generando escenarios de tensión y conflicto latente, condicionados a su vez al manejo institucionalizado de las visiones contrapuestas o divergentes sobre la integración regional (ver cuadro anexo 4).

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 formación de un bloque político suramericano en la coyuntura regional actual, 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 relevante²³.

5.1 La visión brasileña

Para el gigante suramericano, 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 suramericana, 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).

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 como 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 Suramericano (Ramírez, 2008b; Bernal Meza, 2008).

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

No es exagerado señalar que la Unasur es un producto “made in Brasil”, ya que las preocupaciones geopolíticas de liderazgo regional de la potencia suramericana impulsaron la convocatoria de las referidas cumbres presidenciales suramericanas desde el 2000, que a su vez desembocaron en la creación de la instancia de integración suramericana en 2008. Siendo Brasil el principal gestor de la Unasur, su visión institucional respecto a ella es un factor de gran relevancia para comprender el avance y las limitaciones que puede experimentar dicho proceso.

En este sentido, la Unasur está en sintonía con la visión brasileña de inserción internacional autónoma, apalancada sobre una plataforma regional de apoyo. Eso es funcional a su búsqueda de proyección internacional, que le permite presentar al mundo sus credenciales de potencia regional y global emergente.

Bajo la perspectiva de que en el mediano y largo plazo los temas sustanciales de la agenda suramericana se desarrollen en el seno de la Unasur, para Brasil el control y la coordinación del esquema suramericano resulta vital para consolidar su posición de líder natural de la región, algo que no ha estado exento de divergencias y percepciones críticas por parte de países que rivalizan por el liderazgo de Suramérica²⁴.

Para algunos analistas, la política suramericana del Presidente Lula, materializada en el diseño y construcción de la Unasur, causó la división entre una América bajo hegemonía norteamericana –América Central y el Caribe–, y una América del Sur menos influenciada por las políticas de Washington, con el Mercosur

como eje central. De esta manera, refuerza la vocación internacional de Brasil de mantener su espacio regional de autonomía e identidad suramericana sustentada en la geografía y la geopolítica (Bernal Meza, 2008).

En síntesis, para Brasil la apuesta por el regionalismo suramericano es parte de su política de proyección regional y extrarregional que impulsa la configuración del espacio de integración suramericana por razones de desarrollo y seguridad regional, coherente con su legítima aspiración de ejercer una mayor influencia en el sistema internacional.

5.2 La visión argentina

Tradicionalmente Argentina ha sido la potencia subregional que ha rivalizado con Brasil por el liderazgo del espacio suramericano. 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 CSN/Unasur ha sido ambigua en el caso argentino, ya que en sus burocracias Argentina mantiene aún un sentimiento de desconfianza frente al fuerte liderazgo brasileño en asuntos regionales.

Se percibe el órgano de la unión suramericana como parte del proyecto de hegemonía regional de Brasil, y se abriga el temor de que al prestar menor atención al Mercosur, implicaría para Argentina la pérdida de 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, y apela a la defensa de una identidad latinoamericana más que suramericana en términos del discurso de integración regional que maneja en su política exterior.

24 Argentina no ha apoyado la candidatura de Brasil al Consejo de Seguridad de la ONU, ya que considera que lo ideal sería una representación regional dividida y rotativa, sin alterar los equilibrios regionales.

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 su posición hacia la integración suramericana, de la cual puede extraer réditos en términos de acceso barato y privilegiado a recursos energéticos a largo plazo y la instrumentalización de la Unasur como un mejor marco institucional para resolver los continuos conflictos políticos y comerciales con Brasil²⁵ (Ramírez, 2008b; Sanahuja, 2008).

Ante la debilidad aún manifiesta de su economía nacional, en proceso de recuperación tras el colapso financiero de 2001, junto con su progresiva dependencia de inversiones brasileñas y recursos energéticos venezolanos, Argentina en este momento parece haber terminado aceptando con resignación el activismo regional de Brasil, y solo vislumbra en la integración suramericana 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, p. 7).

5.3 La visión venezolana

De los tres países analizados, el caso venezolano es el que muestra con mayor énfasis la prioridad de la visión regionalista suramericana, defendiendo a la Unasur como espacio geopolítico favorable para la vigencia del modelo ideológico bolivariano (Merke, 2009).

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 altamente protagónico en la evolución de las cumbres suramericanas, impulsando desde 2005 nuevas temáticas para dicho esquema, entre las que se destacan sus propuestas de integración energética (Petrosur) y cooperación financiera regional (Banco del Sur).

Para Venezuela, la identidad suramericana se sostiene en la existencia de problemáticas comunes (atraso, dependencia económica y pobreza) y factores socio-históricos (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 Suramérica 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

25 Entre ambos países subsisten factores de tensión en la agenda comercial que requieren ser revisados para la estabilidad del Mercosur y la cooperación en la Unasur: la venta de trigo a Brasil se ha visto afectada por la decisión brasileña de eliminar unilateralmente el arancel externo común para importaciones del cereal en 2008; además, Argentina requiere mejorar con urgencia las condiciones del sector automotriz en el marco del Mercosur, el cual explica el 50% del déficit comercial argentino con su vecino.

región, garantizándole un nuevo espacio regional institucionalizado de proyección internacional, con el cual ha compensado ampliamente su salida inesperada de la CAN en 2006.

La política exterior del gobierno de Hugo Chávez plantea una ruptura trascendental con las anteriores administraciones, al privilegiar los aspectos ideológicos y geopolíticos de la integración, sobre los económico-comerciales, y enfocar la integración regional como instrumento de defensa y expansión de su proyecto geopolítico.

Se propone el fortalecimiento de vínculos de cooperación sur-sur con sus vecinos, construyendo una visión suramericana propia, no exenta de antagonismos y desacuerdos con la visión regional del liderazgo brasileño, como quedó demostrado en la cumbre energética de 2007 en torno al conflictivo tema de los biocombustibles, así como las arduas negociaciones sobre la creación del Banco del Sur.

Coincidiendo con Merke:

El caso venezolano muestra una articulación jerárquica entre el Estado, el mercado y la sociedad civil que genera apoyos y resistencias en un cuadro que aún le otorga al ejecutivo un amplio margen de maniobra y legitimidad. En este contexto, el regionalismo suramericano es una preferencia estratégica fuertemente anclada y dotada de un sentido anti hegemónico y bolivariano (2009, p. 23).

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 suramericana tendrá prioridad en su agenda exterior, o se verá limitada a determinadas coyunturas en las que el ALBA resulte insuficiente o inapropiado.

Encrucijada histórica de la Unasur

6.1 Los principios políticos de la Unasur: soberanía y democracia

Desde sus primeros pasos, la integración suramericana ha sido animada por una concepción de la unión que enfatiza el fortalecimiento de la soberanía de la subregión frente a los poderes internacionales. En este caso, principalmente frente a Estados Unidos, por tratarse de la mayor potencia hemisférica.

Esta vocación se plasmó primero en el campo económico, con la formulación de la integración suramericana como alternativa al proyecto hemisférico promovido por Washington (el ALCA) y su énfasis en fortalecer los vínculos entre nuestros países, antes que privilegiar la tradicional relación norte-sur.

A través de propuestas como el Área de Libre Comercio de Suramérica, Alcsa, se procuraba priorizar el regionalismo suramericano antes que la globalización promovida por la superpotencia mundial e, incluso, como condición para conseguir una participación en sus posibles beneficios.

Posteriormente, el principio de soberanía, entendido como ejercicio colectivo, se amplió a otras esferas. Estos se han reflejado en el abordaje en las cumbres de la Unasur de los conflictos intrarregionales, como el protagonizado por Colombia con Ecuador y Venezuela, en 2008 y 2009. Igualmente, se puede observar en su condena enérgica de los movimientos golpistas, como el fracasado en Bolivia en 2008, y ha quedado claro con la creación del Consejo de De-

fensa Suramericano (CDS) destinado a neutralizar la tradicional injerencia militar norteamericana en los asuntos de seguridad de los países suramericanos.

En el desarrollo del principio de soberanía regional en el campo de la seguridad colectiva, la mayor prueba de fuego que ha afrontado este nuevo organismo regional y, en general la Unasur, es el asunto de la decisión de los gobiernos de Estados Unidos y Colombia de instalar varias bases militares estratégicas para uso estadounidense en territorio colombiano, el 30 de octubre de 2009. A la concepción de soberanía como proceso de construcción de consensos para reivindicar –por medio de la unión– los intereses de los países suramericanos frente a los poderes mundiales, el gobierno de Colombia se ha opuesto con una versión localista de soberanía que no logra ocultar su verdadera subordinación a la política exterior de Washington y a su estrategia de dominación mundial.

Luego de la cumbre presidencial extraordinaria realizada en Bariloche (Argentina) para tratar este asunto, se reunió el CDS en Guayaquil (Ecuador) sin obtener mejores resultados que despejaran las enormes dudas sobre las motivaciones colombianas y las intenciones norteamericanas.

Las expresiones posteriores de los gobiernos de Brasil, Bolivia, Ecuador y Venezuela, entre otros, permite pensar que el pulso entre los gobiernos suramericanos y el de Colombia (y EE.UU.) no ha terminado. Sus implicaciones continuarán siendo un obstáculo para la integración suramericana y motivo de perturbación de las relaciones exteriores de Colombia con sus socios de la región.

6.2 La “cláusula” democrática de la integración suramericana

Estrechamente entrelazado con el concepto de soberanía ha estado como principio rector, desde el comienzo del proceso integracionista suramericano, la defensa del sistema democrático contra las amenazas internas y externas. Este principio tiene una amplia tradición en los procesos de los países del cono sur, como el Mercosur, fundado en 1991, y entre cuyos requisitos de pertenencia estaba la naturaleza democrática del gobierno.

La democracia fue definida como condición indispensable para pertenecer al Mercosur y la cláusula democrática se aplicó en la crisis paraguaya de 1996, en la cual fue un elemento disuasivo determinante en el fracaso de la insurrección militar en ciernes.

Como se ha registrado en la primera sección de este estudio, entre los primeros objetivos aprobados en las cumbres presidenciales suramericanas estaba también la promoción de la democracia en la región y el impulso de Suramérica como “zona de paz”. Consecuentemente con ello, la Unasur en el 2006 condenó los intentos de la oposición boliviana al gobierno de Evo Morales de organizar un derrocamiento militar de su presidente, promoviendo también

el diálogo del gobierno boliviano con las elites regionales separatistas para conjurar la amenaza del uso de la violencia, que había empezado a escalar niveles insurreccionales, impulsada por la oposición.

6.3 Avances históricos y retos insoslayables

El inicio del proceso de integración suramericano en la cumbre presidencial convocada por Brasil en el 2000 coincide con un declive lento pero firme de la hegemonía estadounidense, tal como venía siendo ejercida sin contrapesos sobre la región desde inicios del siglo XX. Es el resultado no tanto de las prioridades dadas por la administración Bush a la cruzada contra el terrorismo y los asuntos de Oriente Medio, como de la creciente rebelión de los países latinoamericanos contra el consenso de Washington y sus desastrosas consecuencias sociales.

En Suramérica, los nuevos gobiernos del cono sur y Venezuela –esta última desde el fallido golpe de estado contra Chávez– reafirman uno a uno su autonomía frente a la superpotencia. El primer hito importante es el hundimiento en 2005 del ALCA, proyecto estratégico promovido por Estados Unidos para englobar al continente en un solo bloque económico bajo su dominio incontrastable. Desde este punto en adelante se ha afianzado la coordinación intergubernamental en el sur de la región, proceso que da origen a la Comunidad Suramericana de Naciones, rebautizada posteriormente como Unasur.

Si, como sostiene Christoph Zöpel, “a principio del siglo XXI, la verdadera independencia de los Estados (y de las sociedades a las que ellos representan) descansa sobre tres cuestiones básicas: el número de habitantes; el desarrollo económico (y, por tanto, su poder económico); y la capacidad para la resolución de conflictos y prevención de la violencia interna” (2008, p. 27), siguiendo al mismo autor, tal vez la renovada vocación integracionista de Suramérica obedezca a que se ha empezado a asumir en serio la consecuencia de que, “en este contexto... quizás el único camino practicable

para concretar la igualdad de derechos de los individuos y los Estados sea la integración regional” (p. 26).

Por su parte, Estados Unidos ha reaccionado frente a la visible pérdida de influencia en la región. Ante el fracaso del ALCA, inició la promoción de tratados bilaterales de libre comercio con Chile, Centroamérica y los países andinos, excepto Venezuela. Coronó los primeros y, en cuanto a los andinos, sólo logró comprometer a Perú y Colombia. Tampoco dejó de usar sus habituales métodos encubiertos para desestabilizar regímenes que por su nacionalismo considera una amenaza para sus intereses hegemónicos, como en los casos de Venezuela y Bolivia; y, sobre todo, afianzó en Colombia su política intervencionista montada alrededor de la lucha contra el narcotráfico y el conflicto interno, condensada en el Plan Colombia.

La prioridad exclusiva dada por el gobierno colombiano a la guerra contra la insurgencia, y la posición incondicional de su presidente Álvaro Uribe frente a Estados Unidos, le facilitaron enormemente a este último asegurar el estratégico “enclave de excepción” en el sur del continente.

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 sin cuartel contra el terrorismo.

En aplicación de la doctrina Bush de extraterritorialidad e intervenciones preventivas, con el ataque al campamento de las FARC en marzo de 2008 se produjo la violación de la soberanía territorial ecuatoriana y, con ella, la peor crisis de las relaciones colombo-ecuatorianas, agravada con la injerencia de Venezuela en la misma. La diplomacia suramericana salió airosa de esta prueba, en la que se evitó el escalamiento de la crisis regional, saliendo fortalecida la Unasur 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.

En 2009, una vez más con Colombia como eje, se agudiza el conflicto regional originado por la aplicación de la estrategia norteamericana de geopolítica militar mediante

el tratado que le permite a las fuerzas armadas estadounidenses hacer uso permanente de siete bases militares situadas en territorio colombiano. Esta nueva muestra de subordinación del gobierno colombiano a Estados Unidos, en un asunto que amenaza la seguridad de la región, provocó una reacción de rechazo unánime de los gobiernos suramericanos. Para tratar este problema se realizó en septiembre de 2009, en Bariloche, Argentina, una cumbre presidencial extraordinaria y, posteriormente, varias reuniones del Consejo de Defensa Suramericano.

La reacción de Venezuela, que considera la decisión del gobierno colombiano como una grave amenaza en su contra y una provocación intolerable, ha sido la más radical. El gobierno venezolano suspendió por completo el comercio con Colombia y militarizó la frontera. Pero, además, extremó su discurso contra el gobierno de Uribe, exonerando al gobierno colombiano del estigma guerrillero que le correspondería por derecho propio, como corolario de su política exterior.

Gracias a los excesos verbales del presidente Chávez, el citado mandatario colombiano no sólo ha logrado capear los muchos y gravísimos escándalos internos de corrupción y manipulación indebida del poder, sino que al parecer eludió el costo político internacional de su evidente maniobra para lograr el anhelado acercamiento con la nueva administración de Washington. Todo ello al costo de la buena relación con sus vecinos, que en términos comerciales y económicos es muy elevado para Colombia, sin considerar aspectos más graves como el riesgo de conflictos armados y la profundización de su dependencia logística en el tema militar.

Es bien sabido que, además de los factores internos de los países, de igual forma los factores externos gravitan sobre las posibilidades de

la integración regional. Pero como han subrayado analistas como Wolf Grabendorff:

Entre los factores coyunturales externos hay que contar también la función de la integración en la promoción y defensa de la paz. Los logros del Mercosur en ese campo permiten ver lo importante que es esa función para la estabilidad de la región. Por tanto, poner fin a la desestabilización en el área andina, que incide mucho más allá de los límites nacionales, debe verse como una tarea regional de la más alta prioridad dentro del proceso de integración sudamericano (2001, p. 26).

Frente a esta crisis que generó el conflicto con los países vecinos, los llamados a la moderación de Brasil y sus socios del Mercosur no lograron distensionar las relaciones colombo-venezolanas.

Como sea, es inocultable que se trató de una nueva prueba de fuego para la Unasur: se puso en juego si prevalecería la estrategia estadounidense de dividir al subcontinente para favorecer sus intereses geoestratégicos, o se impondría la estrategia suramericana de

solucionar los problemas regionales sin ingerencia externa, acelerando la integración regional y unificando gradualmente a Suramérica frente al mundo con una política exterior coherente.

En cuanto a Washington, gobierno al que Brasil y otros países suramericanos le pidieron renunciar a las bases en Colombia, 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 promete 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.

Las posibilidades que tiene la Unasur de hacer triunfar su política de autonomía regional en este pulso con la potencia del norte, depende mucho de la habilidad diplomática que despliegue Brasil y otros países como Chile y Argentina en casos como el que enfrentaron a Venezuela y Colombia, para lograr bajar las tensiones y evitar catastróficos choques armados.

Conclusiones

La presente investigación ha pretendido contribuir al análisis detallado de la evolución del fenómeno de la integración suramericana en la última década, identificando a la Unasur como estrategia convergente de las modalidades de inserción internacional de los países suramericanos, a partir de la fundamentación del proyecto suramericano como una nueva versión del enfoque del regionalismo para el estudio de las agendas de integración.

El análisis de la Unasur, como objeto de estudio de esta investigación, motiva una serie de reflexiones que no buscan diseñar criterios teóricos dominantes, ni establecer perspectivas conceptuales normativas, sino más bien señalar elementos analíticos de consideración para futuras investigaciones sobre el tema, tales como los explican a continuación:

Primero, la adopción del novedoso enfoque teórico del regionalismo posliberal ha facilitado el análisis de la Unasur como nuevo experimento del fenómeno regionalista, ya que ha permitido la identificación de su origen y sus contenidos, que la perfilan como estrategia crítica frente al evidente agotamiento del regionalismo abierto de corte neoliberal.

Segundo, la investigación reitera que la Unasur constituye, actualmente, el más ambicioso proyecto de integración del espacio geográfico suramericano, 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, y por ser agendas que no ponen en peligro los compromisos que han priorizado en sus estrategias de inserción internacional cada país y el bloque subregional. 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 suramericana del pacífico (Colombia, Perú y Chile) ven a la región como un complemento pero no como una prioridad en sus modelos de inserción internacional; la convivencia de distintos regímenes comerciales al interior de la región (CAN, Mercosur, Chile y Caricom) alejan las posibilidades de viabilizar la agenda comercial suramericana en procura de un bloque geoeconómico más cohesionado.

Tercero, 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. Se trataría, por lo tanto, de un proyecto geopolítico del liderazgo de Brasil que ha logrado el consenso de los demás países en torno al nuevo proyecto suramericano. Éste no es ajeno a las nuevas tendencias de regionalismo que se observa en el mundo, signadas por la reconfiguración de espacios geoeconómicos. Sin embargo, el desafío del liderazgo brasileño será lograr que el proyecto suramericano garantice a los demás países espacios políticos propios y beneficios económicos tangibles, para promo-

ver un “Brasil suramericanizado antes que una Suramérica brasileña” (Sanahuja, 2007).

Cuarto, la investigación ha demostrado que las modalidades del regionalismo no pueden sustraerse de las racionalidades de los modelos de desarrollo adoptados por los países miembros, tal como ha acontecido con 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 cooperativos entre las variables de integración y desarrollo.

Quinto, con base en lo anterior, el fenómeno del nacionalismo económico ejercido en algunos gobiernos suramericanos –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 Suramérica 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, lo cual limita la profundización real de los esquemas regiona-

les, que terminan dependiendo fuertemente de la órbita de decisiones de las estructuras presidencialistas.

Sexto, solo hasta ahora Suramérica empieza a construirse como “región” pero no es aún clara la convergencia de prioridades de relacionamiento externo de los países miembros. La identidad suramericana 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 de los proyectos geopolíticos nacionales, evidencia el predominio de la ideología sobre la convergencia regional.

Aquí es imprescindible, como reto insoslayable del proceso de integración suramericano, superar la dificultad histórica que ha significado la falta de reconocimiento de la política exterior de los gobiernos de la región como prioridad estratégica; esta requiere ser necesariamente una política de Estado, para otorgarle un principio de continuidad al compromiso de integración política, económica, social y física de la región suramericana.

Finalmente, la Unasur parece ser un espacio regional útil para la concertación de políticas de desarrollo que favorezcan el crecimiento económico y la cohesión social, permitiendo a Suramérica configurarse como un bloque geopolítico con mayor relevancia en el actual sistema internacional, caracterizado por la emergencia de regiones fuertes en procura de un multilateralismo más efectivo, ya que sólo la integración efectiva materializada en una voz común en los foros globales, les permitirá a las sociedades suramericanas incidir en el diseño, la discusión y la ejecución de políticas globales en las que se vean mejor representados los intereses de la región suramericana.

Referencias

- Álvarez, R. (2009). Unasur: desde la perspectiva subregional a la regional. *Serie documentos electrónicos*, 6, Santiago de Chile, Chile: Programa Seguridad y Ciudadanía, Flacso.
- Bernal Meza, R. (2008). Argentina y Brasil en la política internacional: Regionalismo y Mercosur. *Revista Brasileira de Política internacional*, 51.
- Burch, S. (2006). Cumbres de Cochabamba: ¿Hacia cuál integración? Recuperado el 1.º de julio de 2009, de: <http://www.alainet.org/active/15017>
- Cepal (1994). El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad. *Documento*, 39, Santiago de Chile, Chile.
- Claes (2009). Iirsa y megaproyectos. *Documento de estudio 2, Taller Virtual sobre Megaproyectos, Geopolítica y Desarrollo Sostenible*, Montevideo, Uruguay.
- Cebri-Cindes (2007). Brasil en América del Sur. *Informe de investigación*, Rio de Janeiro, Brasil: Centro Brasileño de Relaciones Internacionales.
- Da Motta, P. & Ríos, S. (2007, julio). O regionalismo posliberal na America do Sul: origens, iniciativas e dilemas. *Cepal, División Comercio Internacional*, 82, Santiago de Chile, Chile.
- De Lombaerde, P., Kochi, S. & Briceño, J. (2008). Del regionalismo latinoamericano a la integración interregional. *Fundación Carolina*, Madrid, España: Siglo XXI.
- Di Filipo & Franco (2000). Integración regional, desarrollo y equidad. *Cepal*, México D.F., México: Siglo XXI.
- Epsteyn, J. C. (2009). Determinantes domésticos del regionalismo en América del Sur: el caso brasileño (1995-2008). *Working paper*, 109, LATN, Flacso.
- Estrada, J. (2008). Iirsa y la nueva espacialidad capitalista. *Boletín Portavoz*, 10, ILSA, Bogotá, Colombia.
- Flórez, M. (2008). Iirsa: ¿nueva alternativa o más de lo mismo? Recuperado el 2 de septiembre de 2009, de <http://www.peripecias.com/ciudadania/239MargaritaFlorezEntrev.html>
- Gamble, A. & Payne, A. (1991). The New Regionalism. En Anthony Gamble and Anthony Payne (eds.), *Regionalism and World Order*, Londres, Inglaterra: Macmillan.

- Giacalone, R. (2006a). La Comunidad Suramericana de Naciones: una alianza entre izquierda y empresarios. *Nueva Sociedad*, 202, 74-86, Buenos Aires, Argentina.
- Giacalone, R. (2006b). Región y regionalismo en los acuerdos de integración económica: de Latinoamérica a Suramérica. *Documento Schuman*, 6 (19), Universidad de Miami.
- Giacalone, R. (2007). *Identidad e integración regional: el caso de la Comunidad Suramericana de Naciones*. Recuperado el 25 de septiembre de 2009, de <http://www.ucla.edu/ve/dac/IVSimposioIntegracion/RGiacalone.pdf>
- Giacalone, R. (2009). La iniciativa Iirsa: análisis de la posibilidad de conformar una plataforma exportadora para la región. *Documento de investigación*, Mérida, Venezuela: Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad de los Andes.
- Gudynas, E. (2005). *El 'regionalismo abierto' de la Cepal: insuficiente y confuso*. Recuperado el 28 de septiembre de 2009, del Observatorio Hemisférico, de <http://www.cipamericas.org/es/archives/1324>
- Gudynas, E. (2006). *Las cumbres y la búsqueda de un nuevo marco de integración regional*. Recuperado el 22 de marzo de 2009, de <http://www.integracionsur.com/publicaciones/GudynasCSNRevSur168.pdf>
- Gudynas, E. (2007). *Pequeños avances en la integración energética: dudas sobre la integración suramericana*. Recuperado el 1º de julio de 2009, de <http://www.peripecias.com/politica/243GudynasCumbreMargaritaVz.html>
- Gudynas, E. & M. Bounomo (2007). Regionalismo autónomo. En *Integración y comercio-diccionario latinoamericano de términos y conceptos*, Lima, Perú: Editorial Coscoroba.
- Grabendorff, W. (2001) Perspectivas de una integración política en América del Sur. *Revista Nueva Sociedad*, 177, 21-34.
- Hard, M. & Negri, T. (2002). *Imperio*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Paidós.
- Heevem, A. (2000). The new regionalism. En Bojrn Heetne, Andras Inotai y Oswaldo Sunkel (eds.), *Globalism and New Regionalism*, Londres, Inglaterra: Macmillan.
- Hurrell, A. (1996). Regionalismo en las américas. En Abraham Lowenthal (comp). *América Latina en un mundo nuevo*, México D.F., México: Fondo de Cultura Económica.
- Keohane, R., & Hoffman, S. (1991). Institutional change in Europe in the 1980s. *The New European Community: decision making and institutional change*. Boulder, Wetsview, 1-39.
- Lerman, A. (2002). *Multilateralismo y regionalismo en América Latina*. México D.F., México: FCE.
- Linkohr, R. (2006). La política energética latinoamericana: entre el Estado y el Mercado. *Nueva Sociedad*, 204, Buenos Aires, Argentina.
- Merke, F. (2009). *Conclusiones sobre la economía política del regionalismo en Sudamérica*, Rio de Janeiro, Brasil: Cindes.
- Molina, F. (2007). Visiones del regionalismo y la regionalización en América del Sur en el nuevo milenio. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 13, (3).

- Moncayo, E. (2009). La contribución de la Cepal al pensamiento sobre la integración en Latinoamérica. *United Nations University, Comparative Regional Integration Studies, ONU-CRIS Working Papers, W- 2009-24*.
- Neumann, I. (1994). A region building approach to Northern Europe. *Review of International Studies, 20 (1), 53-74*.
- Ocampo, J. A. (2001). Raúl Prebisch y la agenda del desarrollo en los albores del siglo XXI. *Revista de la Cepal, 75, 25-40*.
- Oman, C. (1996). *Los desafíos políticos de la globalización y la regionalización*. Lima, Perú: FES.
- Ortiz, I. & Ugarteche, O. (2008). El Banco del Sur: avances y desafíos. *Comercio Exterior, 5 (59), 391-400*, México, D.F., México.
- Otero, D., Cancino, A. & Chaves, C. (2009). Análisis de la integración energética en América Latina y su importancia para Suramérica. *Serie Documentos de Investigación, 1*, Bogotá, Colombia: Departamento de Economía, Universidad Central.
- Oyarzún Serrano, L. (2008). Sobre la naturaleza de la integración regional: teorías y debates. *Revista de Ciencia Política, 28 (3), 95-113*, Santiago de Chile, Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Pipitone, U. (1996). Los nuevos sujetos regionales: raíces históricas y reordenamiento mundial. En Arturo Borja et ál. *Regionalismo y poder en América Latina: los límites del neorrealismo*, México D.F., México: CIDE.
- Ramírez, S. (2008b). El acercamiento suramericano y la construcción de Unasur. *Ponencia presentada al Primer Congreso Nacional de Ciencia Política*, Bogotá, Colombia: Universidad de los Andes.
- Rosales, O. (2008). Integración regional: propuesta de renovación. En Rojas Aravena, Francisco (ed). *Paradojas de la Integración en América Latina y el Caribe*, Fundación Carolina, Madrid, España: Siglo XXI.
- Russett, B. (1967). *International regions and the international system: a study in political ecology*. Chicago, Estados Unidos: Rand-Mcnally.
- Saccone, M. A. (2008). Unasur: visiones desde el Mercosur. *Revista de Integración, 2*, Lima, Perú: CAN, Secretaría General.
- Sainz, N. (2000). Tres modelos de cooperación en América: la Organización de Estados Americanos, el Grupo de Río y el Mercado Común de Sur. *Documento de Trabajo*. Universidad Autónoma de Barcelona.
- Sanahuja, J. A. (2007). Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas. *Revista Pensamiento Iberoamericano, 1 (0)*, Madrid, España.
- Sanahuja, J. A. (2008). Del 'regionalismo abierto' al 'regionalismo post-liberal'. Crisis y cambio en la integración en América Latina. *Anuario de Integración, IEEE*, Madrid, España.
- Schembri, R. (2008). *El reto histórico de la conformación de la Unión de Naciones Suramericanas Unasur*. Bogotá, Colombia: Ed. Ibañez.
- Tamames, R. (1998). Prólogo. *Europa e Iberoamérica: dos escenarios de integración económica*, coordinadores Santos Ruesga, María Heredero y Gerardo Fuji. Madrid, España: Editorial Parteluz.

- Ticehurst, S. (2008). ¿Nuevos horizontes para la integración latinoamericana? *Publicación Umbrales 17*, Cides-Clasco.
- Tinbergen, J. (1968). *Integración económica internacional*. Barcelona, España: Sagitario S.A.
- Ugarteche, O. (2008). Entre la realidad y el sueño: la construcción de una arquitectura financiera sudamericana. *Revista Nueva Sociedad*, 217, 14-23.
- Van Langenhove, L. & Costea, A. C. (2005). From multilateralism to multiregionalism: what role for regional integration in global governance. En *Romanian journal of International and Regional Studies*. (1, 1-2)
- Vieira, E. (2008). Perspectivas de la integración suramericana y latinoamericana. *La formación de espacios regionales en la integración de América Latina*. Convenio Andrés Bello, Bogotá, Colombia: Universidad Javeriana.
- Zöpel, C. (2008). La integración sudamericana como requisito para la independencia. *Revista Nueva Sociedad*, 216, 26-34.

Bibliografía complementaria

- Acosta, J. (2009). Integración estratégica suramericana. En Edgar Vieira (ed.). *Tendencias mundiales y latinoamericanas en el uso de los recursos energéticos*, Bogotá, Colombia: Universidad Javeriana.
- Bank Information Center (2007). Iirsa en Colombia: rutas para el libre comercio. Proyecto Biceca. Recuperado el 20 de septiembre de 2009, de <http://www.biceca.org/iirsa>.
- BID (2008). Evaluation of IDB action in the initiative of regional infrastructure in South America. Office of evaluation and oversight (OVE), Washington. Recuperado el 20 de noviembre de 2009, de <http://www.iadb.org.ove/Documentinformation.aspx?DOCNUM1524530.pdf>
- Bouzas, R. (2003). Mechanisms for compensating the asymmetrical effects of regional integration and globalization. Lessons from Latin American and the Caribbean: The case of Mercosur. Universidad de San Andrés.
- Carciofi, R. (2006). Aspectos conceptuales e institucionales de Iirsa. *Memorias Cátedras Andrés Bello*, Buenos Aires, Argentina: Cepal.
- Cepal (1999). Los bloques comerciales regionales en América Latina y el Caribe: características y efectos estáticos y dinámicos. Sede subregional México (LC/R.736)
- Cepal (2006). Diagnóstico de las asimetrías en los procesos de integración de América del Sur. División de Comercio Internacional e Integración de la Cepal. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Comunidad Andina, Secretaría General (2008). Proyecto estadística: principales indicadores de la SG/CAN de naciones suramericanas, 1998-2007. *Revista de la Integración: la construcción de la integración suramericana*.
- De Lombaerde, P. & Garay, L. J. (2006). The new regionalism in Latin America and de role of the US. *Unu-Cris Occasional Papers O-2006*, Tokio, Japón: United Nation University, Comparative Regional Integration Studies.
- Fitzgerald, V. (1998). La Cepal y la teoría de la industrialización. *Revista Cepal*, Santiago de Chile, Chile.
- Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur – Focem (2005). Integración y funcionamiento del Fondo para la Convergencia Estructural y Fortalecimiento de la Estructura Institucional del Mercosur. Mercosur/CMC/DEC N.º 18/05.

- Giordano, P., Mezquita, M. & Quevedo, F. (2004). El tratamiento de las asimetrías en los acuerdos de integración regional. Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe – Intal. *Documento de divulgación*, 26.
- Heidrich, P. (2006). *Introducción a la economía política de los proyectos de integración física y energética de la Comunidad Suramericana*. Buenos Aires, Argentina: Cindes.
- Hettne, B. (2002). El nuevo regionalismo y el retorno a lo político. *Comercio Exterior*, 52 (11), México D.F., México.
- Hurrell, A. (1995). Explaining the resurgence of regionalism in world politics. *Review of International Studies*, 21 (4), 331-358.
- Maira, L. (2008). La Comunidad Suramericana de Naciones y las perspectivas de la integración. En Josette Altmann y Francisco Rojas Aravena. *Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe*. Fundación Carolina, Madrid, España: Siglo XXI.
- Peña, F. (2009). La integración del espacio sudamericano. *Nueva Sociedad*, 219, 46-58, Buenos Aires, Argentina.
- Porta, F. (2008). La integración sudamericana en perspectiva: problemas y dilemas. *Serie colección documentos de proyectos*, Santiago de Chile, Chile: Cepal.
- Prieto, G. (2008). Brasil frente a Unasur: un bajo compromiso ante una enorme responsabilidad. *Ponencia presentada al Primer Congreso Nacional de Ciencia Política*, Bogotá, Colombia: Universidad de los Andes.
- Ramírez, S. (2008a). Acercamientos y distanciamientos suramericanos. *Policy Paper*, 35, Bogotá, Colombia: Fescol.
- Rodríguez, O. (2001). Fundamentos del estructuralismo latinoamericano. *Comercio Exterior*, 51 (2), México, D.F., México: Bancomext.
- Rodríguez, O. & Altman, J. (2006). *Multilateralismo e integración en América Latina y el Caribe*. San José, Costa Rica: Flacso, Cepal.
- Rodríguez, O. & Altman, J. (2009). *Diplomacia de cumbres e integración regional*. Madrid, España: Jarque, Carlos y Ortiz, Salvadora (eds). Segib.
- Rojas Aravena, F. (2000). *Multilateralismo: perspectivas latinoamericanas*. Buenos Aires, Argentina: Flacso.
- Serbin, A. (2003). 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*, Bogotá, Colombia: Centro Editorial Javeriano.
- Serbin, A. (2007). Entre Unasur y Alba: ¿otra integración ciudadana es posible? *Manuel Mesa (coord.)*. *Paz y conflicto en el siglo XXI: tendencias globales. Anuario 2007-2008*, Madrid, España: Ceipaz.
- Serbin, A. (2008). Multipolaridad, liderazgos e instituciones regionales: los desafíos de la Unasur ante la prevención de crisis regionales. *Anuario 2008-2009*, Madrid, España: Ceipaz.
- Serbin, A. (2009). América del Sur en un mundo multipolar: ¿es la Unasur la alternativa? *Nueva Sociedad*, 219, 145-156, Buenos Aires, Argentina.
- Unión de Naciones Suramericanas – Unasur. (2008). Tratado Constitutivo de la Nación de Naciones Suramericanas. Biblioteca en comercio, integración y desarrollo de textos oficiales, declaraciones presidenciales y análisis del equipo de Claes. Disponible en: <http://www.integracionsur.com>.

Vaillant, M. (2007). Convergencias y divergencias en la integración sudamericana. *Serie Comercio Internacional*, 83, Santiago de Chile, Chile: Cepal.

Vieira, E. (2005). Evolución de las teorías sobre integración en el contexto de las teorías de relaciones internacionales. *Papel Político*, 18, 235-290, Bogotá, Colombia.

Anexos

Cuadro 1. Evolución de las cumbres suramericanas

Eje temático	Brasilia 2000	Guayaquil 2002	Cuzco 2004	Brasilia 2005	Cochabamba 2006	Margarita 2007	Brasilia 2008	Guayaquil 2009
Agenda de Int. Física	Presentación y aprobación del programa Iirsa	Inicio ejes de integración y desarrollo de Iirsa	Redefinición proyectos de financiación	Priorización AIC (agenda consensuada de Iirsa)	Aceleración financiación de proyectos de Iirsa			Creación Consejo de Infraestructura Planificación para coordinar Iirsa
Comercio	Aprobación de la zona de libre comercio CAN-Mercosur	Convergencia comercial entre la CAN y el Mercosur	Convergencia acuerdos de libre comercio en la región (ACE N.º 59)					
Agenda económica			Propuesta complementación de cadenas productivas	Grupo de trabajo sobre asimetrías regionales	Mecanismos cooperación financiera	Creación del Banco del Sur	Propuesta fondo de cohesión social	
Agenda político-institucional	Cooperación política como eje de las cumbres	Definición de Suramérica como zona de paz	Creación de la CSN y la presidencia protempore	Definición agenda prioritaria y de plan de acción de la CSN	Propuestas de ciudadanía y parlamento suramericano	Cambio de nombre (Unasur), creación de la secretaría permanente	Firma del tratado de Unasur	Impulso del diálogo político frente a crisis regionales

Agenda social					Promoción de la cohesión social, grupo de trabajo pol. sociales	Impulso de la agenda social: reducción asimetrías	Creación Consejo Regional de Salud	Creación Consejo de Desarrollo Social
Agenda de seguridad							Propuesta Consejo Defensa (CSD) por Brasil	Inicio reuniones del CSD: debate sobre bases militares
Agenda de energía				Presentación de Petrosur y Petroandina	Mecanismos de cooperación energética	Primera Cumbre Energética		

Fuente: Elaboración propia con base en las declaraciones de las cumbres.

Cuadro 2. Evolución exportaciones intrarregionales 1990-2008 (en millones de dólares corrientes y porcentajes)

Bloque regional	1990	1995	1998	2002	2004	2007	2008
CAN							
Exportaciones totales	31.751	39.134	38.896	52.177	74.140	139.102	181.762
Exportaciones al bloque	1.312	4.812	5.504	5.227	7.604	12.909	17.550
Exportaciones intrarregionales	4,1%	12,3%	14,2%	10,0%	10,5%	9,3%	10,5%
Mercosur							
Exportaciones totales	46.403	70.129	80.227	89.500	134.196	221.498	276.345
Exportaciones al bloque	4.127	14.199	20.322	10.197	21.134	33.051	40.736
Exportaciones intrarregionales	8,9%	20,2%	25,3%	11,4%	12,9%	14,9%	14,7%

Fuente: Panorama inserción internacional de América Latina 2008-2009 (Cepal).

El comercio intrarregional sigue siendo reducido dentro del comercio total: en los mejores años del período 2003-2008 las exportaciones intrarregionales no llegaron a representar más del 10% del (CAN) o 15% (Mercosur) de las exportaciones totales. Débil panorama de integración comercial comparado con la experiencia de la Unión Europea, bloque en el que la participación del comercio intrarregional en las exportaciones totales alcanza el 67%, cifra que recoge la profundidad de su integración y la densidad de su intercambio intraindustrial.

Cuadro 3. Cartera Iirsa 2008 (inversión en USD millones)

EID	Grupos	Proyectos	Transporte	Energía	Comunicación	Total
Andino	10	65	4.309.60	2.616.80	00.00	6.926
De capricornio	5	69	6.519.90	1.240.00	00.00	7.759.90
Paraguay-Paraná	5	98	2.790.90	1.175.00	7.00	3.972.00
Amazonas	7	57	4.694.10	62.80	3.10	4.760.00
Escudo guayanés	4	25	719.30	300	00.00	1.019.30
Del sur	2	26	2.067.00	430.00	00.00	2.497.00
Interoceánico central	5	49	3.726.50	482.80	4.50	4.213.80
Mercosur-Chile	6	102	13.723.40	11.299.10	00.00	25.022.50
Perú-Bolivia-Brasil	3	23	2702.20	10.400	00.00	13.102.20
Total	47	514	41.222	28.006	17.5	69.246.9

Fuente: Elaboración propia con base en Iirsa (2008) www.iirsa.org

Cuadro 4. Matriz sobre los intereses nacionales frente a la Unasur

País	Brasil	Venezuela	Argentina
Variable			
Agenda política	Consolidación del liderazgo regional: plataforma de proyección internacional como base necesaria para su aspiración de ser actor global.	Bloque ideológico opuesto a la influencia de EE.UU.; plataforma de protagonismo internacional para alianzas ideológicas.	Mayor cohesión en negociaciones externas y recuperación del perdido protagonismo regional.
Agenda económico-comercial	Mecanismo de inserción internacional; expansión regional de empresas, consolidación de mercados de exportación de manufacturas.	Desarrollo proyectos de cooperación sur-sur a nivel energético y financiero (Banco del Sur y Gasoducto Sur).	cooperación financiera y energética con Venezuela (bonos deuda externa, acceso a créditos).
Agenda de seguridad	Defensa regional del espacio amazónico y limitación de los efectos del Plan Colombia.	Defensa del proyecto político bolivariano, limitación influencia militar de EE.UU.	Renovación de la cooperación militar estratégica con Brasil.
Respaldo actores domésticos	Empresas con inversiones regionales y en proceso de internacionalización (Multilaterales), sectores militares y académicos.	Sectores militares, académicos, partidos y movimientos sociales de izquierda.	Empresarios interesados en el mercado andino, sectores políticos preocupados por el desequilibrio en las relaciones con Brasil.
Agenda de infraestructura (Iirsa)	Prioridad alta: financiación del BNDES, beneficios para empresas de ingeniería (Odebrecht), acceso a los puertos del pacífico (mercados de Asia).	Prioridad mediana, mayor énfasis en proyectos energéticos.	Prioridad media-baja.
Agenda energética	Aprovechamiento del potencial regional de recursos energéticos: complementariedad energética con Venezuela.	Expansión y fortalecimiento de la diplomacia petrolera desde las políticas de cooperación de PDVSA.	Acceso a fuentes confiables para resolver necesidades energéticas (búsqueda de seguridad energética).

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de las agendas temáticas.

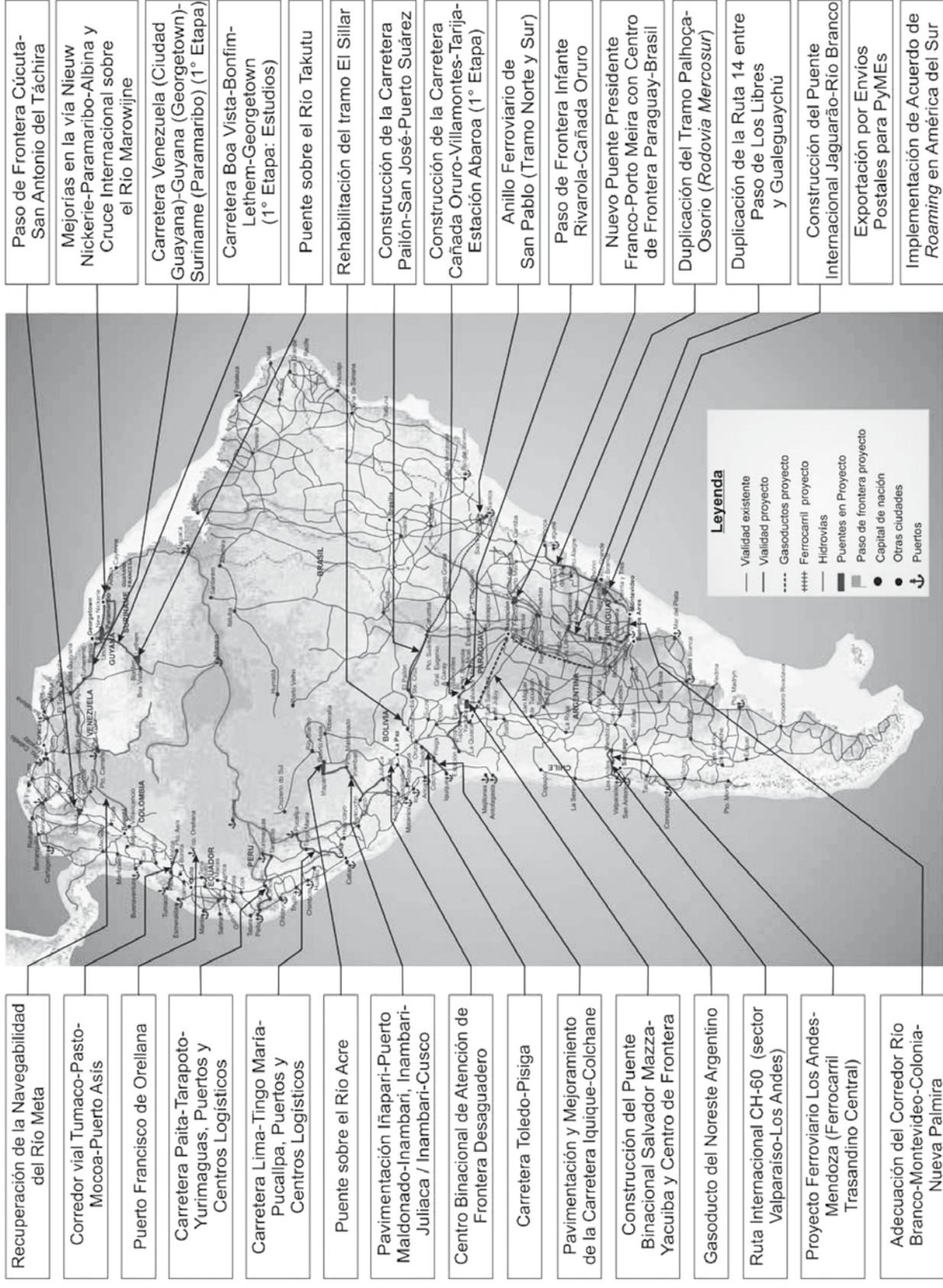
Cuadro 5. Análisis DOFA sobre las realidades de la Unasur

	Debilidades	Oportunidades	Fortalezas	Amenazas
Agenda comercial	Carácter cíclico de flujos comerciales entre los bloques Asimetrías productivas intrarregionales y uniones aduaneras en crisis (CAN –Mercosur).	Desarrollo de negocios e inversiones regionales (Multilaterales) Convergencia de las normatividades entre Can y Mercosur para la actuación en bloque.	Acuerdo de libre comercio entre CAN y Mercosur. Herencia de los acuerdos de complementación económica de la Aladi.	Preferencia por los mercados extrarregionales (TLC con Estados Unidos y la Unión Europea; profundización del patrón exportador de commodities a China).
Agenda energética	Predominio visión de proyectos de interconexión sin políticas reales de integración. Ausencia de marcos regulatorios estables para los mercados energéticos.	Consolidar una nueva matriz energética regional que garantice complementariedad y seguridad energética entre vecinos.	Papel financiador de Venezuela y Brasil. Avances de la Cumbre Energética (Consejo Energético Suramericano).	Modelos de desarrollo energético en tensión (estatista vs privatista). Profundización de medidas unilaterales (como los proyectos de gas natural licuado).
Agenda económica	Economías altamente vulnerables a contagios de crisis financieras externas. Fuerte dependencia de la inversión extranjera directa.	Tamaño del mercado suramericano (cuarto bloque mundial). Potencialidad en recursos naturales, desarrollo de economías de aglomeración.	Creación del Banco del Sur para financiar proyectos productivos. Mecanismos de compensación de asimetrías.	Crecimiento económico volátil basado en la exportación de bienes primarios. Débil coordinación de pol.macroeconómicas.
Agenda de seguridad	Predominio de proyectos geopolíticos nacionales (Brasil y Venezuela).	El CDS como mecanismo para la superación diplomática de desconianzas binacionales; diseño de una futura pol. común.	Creación del Consejo de Defensa Suramericano (CDS) para la prevención de conflictos armados.	Impactos del plan Colombia y el acuerdo de las bases militares. Carrera armamentista entre países vecinos.
Agenda político-institucional	Énfasis excesivo en la “diplomacia de cumbres” marcadas diferencias políticas entre gobiernos. Ausencia de políticas y mecanismos de participación ciudadana.	Consolidarse como el esquema regional de mayor cooperación política en América Latina, y ser aglutinador de nuevas agendas temáticas.	Desarrollo gradual consensuado de las agendas temáticas. Foro de concertación y diálogo político en crisis regionales.	Predominio de un regionalismo ligero, sin avanzar hacia nuevas instancias de integración política, con poca capacidad institucional.
Agenda de integración física	Predominio visión de plataforma exportadora, en detrimento de la integración de regiones.	Mejorar los niveles de cohesión regional, y reducción costos de transporte de bienes.	Mecanismos de financiamiento regional (BNDES, CAF, Fonplata).	Hegemonía intereses de Brasil (empresas) e impactos sociales y ambientales de Iirsa.

Fuente: Elaboración propia.

Figura 1. Ejes de integración y desarrollo de Iirsa

Figura 2. Agenda de implementación consensuada 2005-2010



Fuente: www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/aic_2005_2010_informe_de_evaluacion.pdf

Figura 3. Organigrama de la Unasur

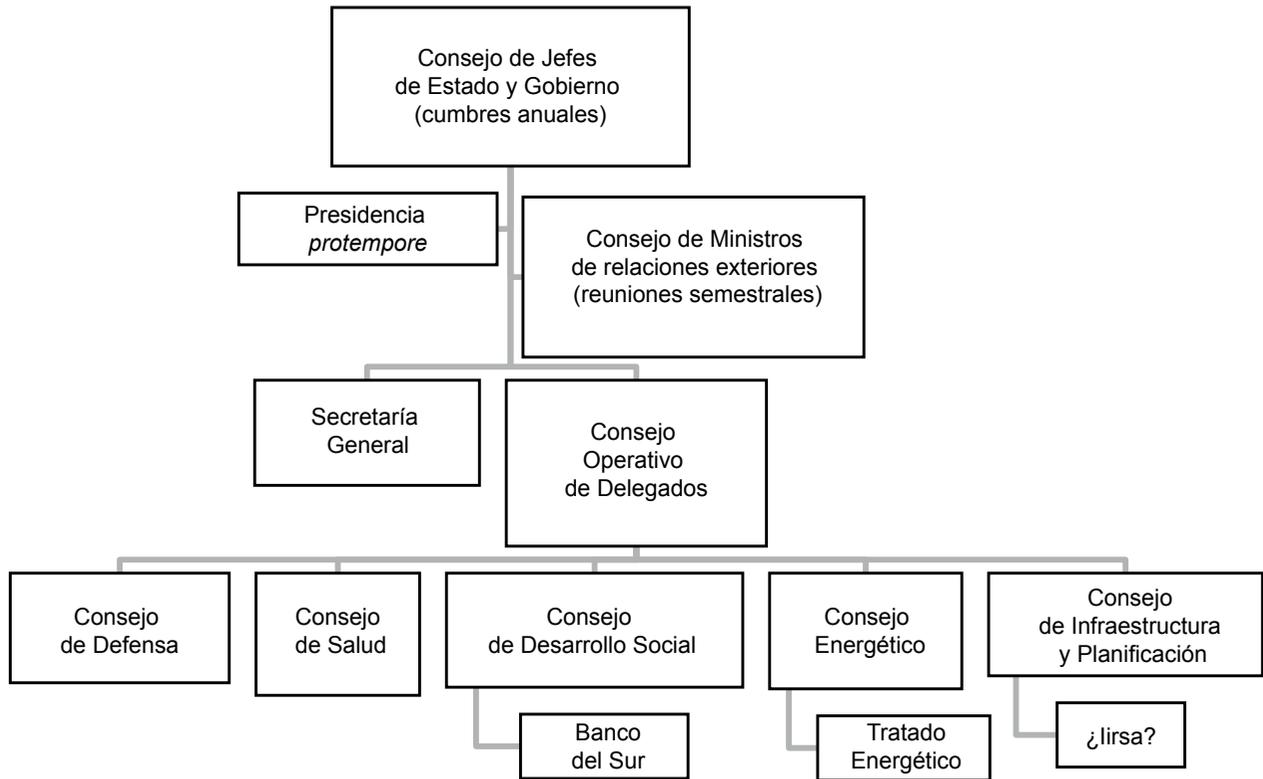
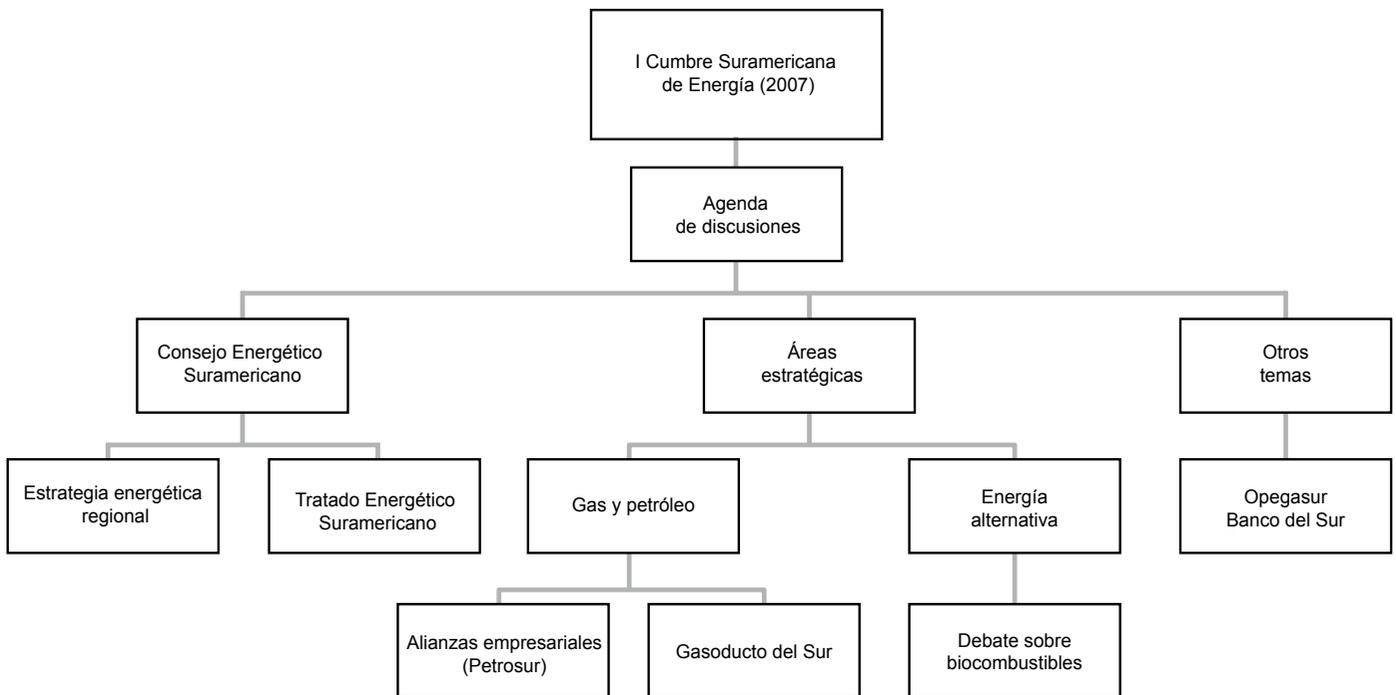


Figura 4. Cumbre Energética Suramericana



DOCUMENTOS
DE INVESTIGACIÓN
Economía
ECONOMÍA



**UNIVERSIDAD
CENTRAL**
FACULTAD DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS,
ECONÓMICAS Y CONTABLES
Departamento de Economía

Carrera 5 N° 21-38
PBX: 323 98 68, exts.: 3852 y 3854
Bogotá, D. C., Colombia

www.ucentral.edu.co