

## Posibilidades y limitaciones de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN)\*

Rita Giacalone\*\*

### 1. Introducción

Las decisiones tomadas con relación a la constitución de un proyecto de integración regional sudamericano obligan a reflexionar acerca de las posibilidades y limitaciones que tal proyecto puede tener en un futuro próximo. En nuestro caso, esta reflexión se origina a partir del concepto de región. Según Neumann, una región no es una realidad empírica sino «imaginada» por aquellos que la proponen e impulsan, por lo tanto puede estudiarse su proceso de institucionalización —transformación en regionalismo— mediante el análisis del discurso que utilizan los actores políticos para crearla. En este sentido, Neumann considera que las regiones existen donde los políticos quieren que existan, pues son ellos los que definen hasta dónde llega la región y quiénes constituyen el «nosotros» y el «otro».<sup>1</sup> Agrega que todo proyecto de conformación de una región es en esencia un proyecto político y que para entenderlo resulta necesario estudiar no solo el discurso de los actores internos sino también

---

\* Este trabajo forma parte del proyecto de investigación «Globalización e interregionalismo. El caso de la integración sudamericana», financiado por el Consejo de Desarrollo Científico, Humanístico y Tecnológico de la Universidad de Los Andes (Venezuela). Fue presentado en julio de 2006 en el 52 Congreso Internacional de Americanistas en Sevilla, España.

\*\* Profesora de Historia Económica en la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de Los Andes, Mérida (Venezuela) y coordinadora del Grupo de Integración Regional de ese centro de estudios.

<sup>1</sup> NEUMANN, Iver B. «A Region-Building approach to Northern Europe». *Review of International Studies*, vol. 20, enero de 1994, N° 1, pp. 53-74.

el de la coyuntura internacional.<sup>2</sup> En conjunto, ambos permiten observar quiénes inspiran y tratan de imponer su definición de región, en contraposición a proyectos rivales. De esta manera, se puede descubrir dónde se origina la idea de la región, quiénes la formulan y quiénes pueden beneficiarse de ella.

Por su parte, Cantori y Spiegel<sup>3</sup> dividen a las regiones en un *núcleo* y una *periferia* y ubican en las naciones del primero el establecimiento de las líneas directrices del proyecto. Pero este último sigue afectado por el sistema internacional, de manera que las posibilidades de constitución y permanencia de una región dependen también de factores externos. Cuando la región se formaliza mediante un acuerdo de integración regional —regionalismo—, los actores políticos establecen qué características se convertirán en políticamente relevantes y diseminan esa «identidad imaginada» a los demás. Este proceso implica una manipulación del conocimiento y del poder por parte del núcleo de la región.<sup>4</sup>

En diciembre de 2004, los gobiernos de la Comunidad Andina (CAN) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), junto con Chile, Guyana y Surinam,<sup>5</sup> firmaron la Declaración del Cusco por la cual se establece la creación de una Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN). Entre sus objetivos destacan la promoción del comercio y las inversiones entre sus miembros, la coordinación de las instituciones del MERCOSUR y de la CAN, el desarrollo de la infraestructura regional y una mayor participación de la sociedad civil en el proceso de integración.<sup>6</sup> En esa oportunidad Eduardo Duhalde, ex presidente de Argentina, declaró que la CSN había nacido «como un espejo de la UE [Unión Europea]» y la Declaración del Cusco (2004) estableció la voluntad de los gobiernos sudamericanos de desarrollar un espacio de integración «política, social, económica, ambiental e infraestructural».<sup>7</sup>

La decisión de pasar de las negociaciones comerciales entre la CAN y el MERCOSUR<sup>8</sup> a la CSN, que engloba otros aspectos además de los comerciales, fue impulsada por

---

<sup>2</sup> Para Neumann el análisis del discurso no consiste en destacar los conceptos que se utilizan, la frecuencia con que aparecen a lo largo del tiempo, ni las relaciones entre ellos, sino que a partir del discurso se pueda construir una «narrativa» dentro de la cual se expliciten actores, intereses y objetivos. En este sentido se le utiliza en este trabajo.

<sup>3</sup> CANTORI, Louis J. y Steven L. SPIEGEL. *The International Politics of Regions. A Comparative Framework*. Nueva Jersey: Englewood Cliffs, 1970.

<sup>4</sup> NEUMANN. Ob.cit., 53.

<sup>5</sup> Estos dos últimos pertenecen a la Comunidad del Caribe (CARICOM) pero están localizados geográficamente en Sudamérica.

<sup>6</sup> Declaración del Cusco, diciembre de 2004. En *Comunidad Andina*. <[www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org)>.

<sup>7</sup> Cadena Global/DPA/ANSA. Caracas, 6 de noviembre de 2004.

<sup>8</sup> Sobre estas negociaciones iniciadas en 1994 puede verse GIACALONE, Rita (ed.). *CAN-MERCOSUR a la sombra del ALCA*. Mérida: GRUDIR – ULA, 2003.

Brasil y Venezuela y apoyada por Argentina. Estas tres naciones constituyen entonces el núcleo de la propuesta y las razones de esta actuación protagónica pueden encontrarse, según Zibechi,<sup>9</sup> en que Venezuela:

«[...] ofrece petróleo barato y con buen financiamiento, una tentación difícil de eludir para países pobres. Argentina y Brasil hacen cada uno su juego, buscando resolver problemas o necesidades internas: la primera busca solucionar sus déficits energéticos por la falta de inversión, y el segundo intenta ampliar los mercados para el pujante empresario industrial y el *agrobusiness*».

De acuerdo al concepto de que el análisis del discurso de los actores internos y de la coyuntura internacional permite inferir las posibilidades y limitaciones de un proyecto político de región, nuestro objetivo es establecer las perspectivas de la CSN, sobre la base de las posibilidades y limitaciones que pueden observarse a partir del discurso. Para alcanzar este objetivo, el trabajo se divide en dos secciones: en la primera sección se exploran las posibilidades y limitaciones según el discurso de los actores internos del núcleo y, en la segunda, las posibilidades y limitaciones según el discurso del ámbito internacional, para concluir con un balance de las perspectivas.

## **2. Posibilidades y limitaciones de la CSN según el discurso de los actores internos**

Después de la reunión ministerial del ALCA en Belo Horizonte, Brasil, en 1997, el relanzamiento de las negociaciones de MERCOSUR con la CAN se hizo vinculando lo comercial con lo político, por considerarse que el acuerdo entre ambos grupos representaba «[...] un paso de gran significado para la región, tanto en el plano comercial, a través de un mejor aprovechamiento de oportunidades de intercambio de integración, como en el plano político, en la medida en que contribuya para una mayor cohesión entre las posiciones de los países de la región en las negociaciones hemisféricas».<sup>10</sup> De esta forma, a las negociaciones comerciales entre ambos grupos se agregaba la posibilidad de obtener mayor poder en las negociaciones paralelas para la conformación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

Una revisión del discurso brasileño en torno de la integración permite observar dos líneas. Por un lado, el gobierno de Brasil insiste en destacar que ese país es un «jugador global», por lo cual la integración en un mercado hemisférico como el ALCA,

---

<sup>9</sup> ZIBECHI, Raúl. «La integración regional después del fracaso del ALCA». Programa de las Américas. Silver City, NM: International Relations Center, 7 de marzo de 2005. <[http://www.americaspolicy.org/articles/2005/sp\\_0503integracion.html](http://www.americaspolicy.org/articles/2005/sp_0503integracion.html)>.

<sup>10</sup> F. H. CARDOSO, citado en ROMERO, Marco. «ALCA debe complementar negociaciones comerciales en la OMC». *Comentario Internacional* 3, primer semestre 2002, p. 61.

que no constituye el destino principal de sus exportaciones, no constituye incentivo suficiente para apoyarlo, a menos que dentro de él se le asegure la continuidad de sus políticas de desarrollo industrial iniciadas durante el régimen militar de los años sesenta y setenta.<sup>11</sup> Sobre esta base se entiende la declaración del ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, Celso Lafer, acerca de que para ese país «el ALCA es una opción, no un destino». El mismo canciller destacó también que «Brasil busca su inserción en el mundo», basándose en la idea primigenia del Barón de Rio Branco —alcanzar el desarrollo brasileño—.<sup>12</sup>

Estas expresiones muestran continuidad con la trayectoria integracionista de Brasil desde antes de constituirse el MERCOSUR (1991), período en el que Brasil no se distinguió por su interés en promover la integración latinoamericana, aunque fue uno de los países que más se benefició de ella al expandir sus exportaciones hacia América Latina en un 53% entre 1960 y 1964. El régimen militar iniciado en 1964 reforzó esta tendencia al desarrollar una política económica incompatible con la integración, por estar basada en la promoción de exportaciones mediante un sistema de incentivos estatales, que chocaba en forma abierta con los principios de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Esta política es el origen de la actual y se sigue manteniendo aún en el MERCOSUR.<sup>13</sup>

La continuidad de la política industrial brasileña se relaciona también con la permanencia del *paradigma globalista* en su política exterior, que no ha cambiado desde los años sesenta. En él se combinan «[...] la crítica nacionalista a la matriz americanista de política exterior», desarrollada a partir de ideas del Instituto Superior de Estudios Brasileños, «[...] la visión de la CEPAL [Comisión Económica para América Latina] de las relaciones centro-periferia y la tradición del pensamiento realista en las relaciones internacionales, en particular la concepción del sistema internacional como un ámbito anárquico».<sup>14</sup> Ello refuerza la utilización de la diplomacia económica como complemento de las políticas de desarrollo industrial en el ámbito doméstico. Dentro de esta posición, el enfrentamiento con EE.UU. en el ámbito regional es visto

---

<sup>11</sup> MARYSE, Robert. «El Acuerdo de Libre Comercio de las Américas después de Québec: situación del juego y pasos siguientes». *Comentario Internacional* 3, primer semestre 2002, p. 74; MOTTA VEIGA, Pedro da. «Brasil a inicios del nuevo milenio: herencias y desafíos de la transición». En R. Bouzas (coord). *Realidades nacionales comparadas*. Buenos Aires: Fundación OSDE – Grupo Editor Altamira, 2002, pp. 55-90.

<sup>12</sup> LAFER, Celso. «Intervencao do Sr. Ministro das Relacoes Exteriores no Seminario O Brasil e o ALCA, realizado na Camara dos Diputados». Brasilia, 23 de octubre de 2001. En *Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil*. <www.mre.br.gov>.

<sup>13</sup> REGO, Luiz Carlos Costa. «La experiencia de Brasil en los distintos esquemas de integración económica latinoamericana». En Urquidí V. y G. Vega Cánovas (eds.). *Unas y otras integraciones*. México: El Colegio de México – El Trimestre Económico, 1991, pp. 271, 274 y 280.

<sup>14</sup> ALBUQUERQUE, 1998, citado en MOTTA VEIGA, ob. cit., 72.

como un eje de repulsión, necesario para alcanzar mayor cohesión interna entre los grupos de interés que se benefician de la política gubernamental.

La posición gubernamental brasileña frente a la integración resulta de una visión política originada en el Ministerio de Relaciones Exteriores (Itamaraty) y mantenida sin cambios a lo largo de las últimas décadas, ya que la transición entre el gobierno militar y el democrático se llevó a cabo de forma pactada. Destaca también el hecho de que esta visión cuenta con el apoyo de militares y académicos. Todo ello facilita «[...] la permanencia de estructuras de protección y de incentivos fuertemente discriminatorios en términos intersectoriales que beneficiaron de forma general a los mismos sectores *import competing* favorecidos por la política industrial y de apoyo a las exportaciones de las décadas anteriores —sector automovilístico, químico, electro-electrónico y de bienes de capital—». <sup>15</sup> Asimismo, refuerza la noción de que la integración es evaluada por el gobierno brasileño de acuerdo a su capacidad de contribuir a su proyecto nacional.

Junto a esta línea de discurso «globalista» apareció con fuerza desde el año 2000 un discurso sudamericano, sobre la base de distintos antecedentes. La idea central de la CSN correspondió al presidente Fernando H. Cardoso, quien en la primera Reunión Cumbre de Presidentes Sudamericanos en el año 2000 sentó las bases para la «organización del espacio sudamericano» en un proyecto político, <sup>16</sup> excluyendo a México, tradicional competidor de Brasil por el liderazgo en América Latina. Como antecedente puede considerarse la idea de una integración comercial sudamericana, proyecto de Itamaraty desde que México firmara el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) con EE.UU. y Canadá en 1992, <sup>17</sup> buscando que América del Sur sirviera a Brasil tanto para contrarrestar las pérdidas que ese tratado ocasionaba en su capacidad de acceso al mercado estadounidense <sup>18</sup> como para defender mejor sus intereses en el contexto de las negociaciones comerciales hemisféricas. Si bien en 1997 Cardoso consideraba que la integración sudamericana se apoyaba en tres pilares de orden económico —comercio, infraestructura física y energía—, para el 2000 le había incorporado ya aspectos de cooperación política y la necesidad de integrarse para

---

<sup>15</sup> MOTTA VEIGA. Ob. cit., 73.

<sup>16</sup> AZEREDO SANTOS, Rodrigo de. «El impacto de CAN-MERCOSUR en el ALCA», 17 de enero de 2001. En *Mercosur*. <www.mercosur.com>.

<sup>17</sup> ALMEIDA, Paulo Roberto de. «Brasil y el futuro del MERCOSUR». En *Integración y Comercio*, año 2, N° 6, septiembre-diciembre 1998, p. 67. Este autor lo atribuye al presidente Itamar Franco, mediante su «Iniciativa Amazónica», pero de todas formas Cardoso era entonces su ministro de Relaciones Exteriores.

<sup>18</sup> Puede verse al respecto VAZ, Alcides Costa. «Las perspectivas en Brasil sobre la integración regional y el ALCA». En Sanin, J. (ed.). *Alternativas para la Comunidad Andina frente al ALCA y a MERCOSUR*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana – Fundación Konrad Adenauer, 2005.

defender «con más fuerza sus intereses», aunque las cuestiones de seguridad y política exterior siguieron viéndose como complementarias más que centrales.<sup>19</sup>

Desde el año 2000 el discurso muestra que el gobierno brasileño manejó un horizonte político acotado en términos territoriales a Sudamérica, y en esta «nueva cartografía de Sudamérica», Brasil se planteó como el eje «[...] impulsor del espacio sudamericano, por obvias razones de desarrollo y seguridad».<sup>20</sup> La ubicación central de Brasil dentro de la propuesta de integración sudamericana se manifiesta con claridad en el programa de desarrollo de una infraestructura dominada por su situación geográfica. Cuando en la misma Reunión Cumbre de Brasilia (2000) se aprobó el Plan de Acción para la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IRSA), se reactivó, por ejemplo, una idea propuesta inicialmente por el gobierno de Perú para desarrollar el puerto peruano de Ilo en el Pacífico, a fin de construir un complejo de carreteras a través de Bolivia y Paraguay que le permitiera vincularse con Sao Paulo.<sup>21</sup> En Brasilia se lo planteó como una propuesta brasileña para vincular las redes de carreteras de Perú y Brasil, a través de la región amazónica, permitiendo la exportación hacia China y el sudeste asiático de soya y otros cereales del norte de Mato Grosso y de productos manufacturados de la zona franca de Manaus, a través del estado de Rondonia.

En el MERCOSUR la estrategia brasileña se manifiesta en la ampliación de sus miembros, mediante el ingreso de Venezuela en el 2006 y la posibilidad de que Bolivia también ingrese en un futuro cercano. Se busca así articular «círculos concéntricos»<sup>22</sup> en torno de Brasil, que le permitan defender mejor sus intereses nacionales en las relaciones extraregionales.<sup>23</sup> Esto también explica por qué el gobierno de Brasil ha resistido los esfuerzos por profundizar aspectos de la integración intra MERCOSUR, que

---

<sup>19</sup> MALAMUD, Andrés. «MERCOSUR turns 15: between Rising Rhetoric and Declining Achievement». *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 18, octubre 2005, N° 3, p. 425.

<sup>20</sup> BIZZOZERO, Lincoln. «Los cambios de gobierno en Argentina y Brasil y la conformación de una agenda del MERCOSUR». *Nueva Sociedad* 186, julio-agosto 2003, p. 141. También SERBIN, Andrés. «El largo (y difícil) camino hacia una integración sudamericana». En Ahumada C. y A. Cancino (eds.). *Comunidad Andina y MERCOSUR en la perspectiva del ALCA*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2002, p. 49. Serbin sostiene que el componente de la seguridad regional ocupa un lugar importante en el proyecto sudamericano de Brasil, debido a la preocupación por los efectos del Plan Colombia. Por razones de espacio ese aspecto no se analiza en el presente trabajo.

<sup>21</sup> *Revista del MERCOSUR*, N° 22, 1994, p. 56.

<sup>22</sup> Este término fue utilizado por el canciller Celso Lafer en distintos discursos, para enfatizar que ellos sirven de plataforma para la economía brasileña, caracterizada como la de un «jugador global».

<sup>23</sup> SIMOES, Antonio José Ferreira. «ALCA: el proceso en lo económico y político. Reglas principales que rigen la negociación». *El ALCA: riesgos y oportunidades para el sector productivo ecuatoriano*. Memorias del seminario realizado por la Corporación de Estudios para el Desarrollo. Quito, 8-10 de julio de 2002, p. 27.

podrían afectar su autonomía.<sup>24</sup> Por lo tanto, el proyecto regional brasileño privilegia el avance en términos de extensión más que de profundización o institucionalización y «[...] refuerza el papel de Brasil como polo articulador regional».<sup>25</sup> Las negociaciones dentro de Sudamérica se plantean «[...] como un ejercicio de agregación de poder para mejorar las condiciones de negociación con países extra regionales y otras regiones»; en otras palabras, el centro de interés no se ubica para Brasil en la región (MERCOSUR y/o CSN) sino en interlocutores externos.<sup>26</sup> Aunque, igualmente, la expansión hacia el mercado regional beneficia a las empresas brasileñas, que sufren la presión de la caída del mercado de MERCOSUR por las recurrentes crisis económicas.

El gobierno de Luiz Inácio *Lula* Da Silva, a partir del año 2003, pasó de la idea a su formulación práctica en la CSN, por considerar que Brasil estaba listo para asumir el reto de impulsar su liderazgo regional más allá del MERCOSUR.<sup>27</sup> El gobierno se propuso entonces aumentar «[...] el perfil de la participación internacional del país, considerada hasta ese momento como poco afirmativa en la defensa de los intereses nacionales» y, dentro de esta estrategia, aumentó también su retórica positiva sobre Sudamérica.<sup>28</sup> La proyección internacional de Brasil se justifica mediante un discurso en el cual se la presenta como una proyección de los intereses regionales de América del Sur en el ámbito internacional, más que de los intereses nacionales de ese país. De esta manera, «la dimensión suramericana» se basaría en que «[...] es fundamental asociar el destino de Brasil al destino de la región» mediante la ampliación del MERCOSUR en el continente, puesto que Brasil aspira a ser un factor de equilibrio en la región.<sup>29</sup> Además, la oportunidad parece propicia para impulsar el proyecto dentro de la región por la existencia de gobiernos políticamente afines en Argentina, Chile y Venezuela.

Desde el punto de vista de las posibilidades de la CSN, este proyecto cuenta con el respaldo de las grandes empresas industriales y de servicios brasileñas, interesadas en sumar al mercado nacional el regional como preparación para su inserción posterior

---

<sup>24</sup> MALAMUD, Ob. cit.

<sup>25</sup> SENNES, Ricardo y Carla TOMAZINI. «Agenda sudamericana de Brasil. ¿Proyecto diplomático, sectorial o estratégico?». *Foreign Affairs en Español*, enero-marzo 2006.

<sup>26</sup> MONETA, Carlos. «Integración, política y mercados en la era global: MERCOSUR y el ALCA». Couffignal, Georges (ed.). *América Latina. El inicio del nuevo milenio*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Tres de Febrero, 2002, p. 109.

<sup>27</sup> MALAMUD, Ob. cit., p. 425. Este autor menciona también, como parte del impulso dado a la proyección internacional de Brasil, la iniciativa de desarrollar relaciones con India, Sudáfrica y los países árabes, a lo cual puede agregarse su actividad como promotor del Grupo de los 20 dentro de la Ronda Doha de la OMC.

<sup>28</sup> SENNES y TOMAZINI, Ob. cit.

<sup>29</sup> GARCÍA, Marco Aurelio. «Nueva política y dimensión suramericana». Sanín, J. (ed). *Alternativas para la Comunidad Andina frente al ALCA y a MERCOSUR*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana – Fundación Konrad Adenauer, 2004, pp. 17-25.

en los mercados globales. El interés de Brasil por el programa de desarrollo infraestructural de la CSN, iniciado con la construcción de una carretera interoceánica hacia puertos peruanos en el Pacífico, puede vincularse con el hecho de que esa carretera acorta el tiempo de transporte y disminuye el costo del flete para sus exportaciones de productos agrícolas y manufacturados hacia los mercados de China y el sudeste asiático.<sup>30</sup> También la integración energética se considera necesaria desde la crisis de energía del 2001 en Brasil.<sup>31</sup>

Desde el comienzo del gobierno de Hugo Chávez —febrero de 1999—, Venezuela enfatizó consideraciones sociopolíticas y geopolíticas para la integración, en lugar de los tradicionales intereses económicos e intentó convertir a la CAN en una Unión Bolivariana de Naciones,<sup>32</sup> de acuerdo con el planteamiento de impulsar una confederación de estados latinoamericanos, con componentes políticos y militares.<sup>33</sup> La promoción de una unión o confederación de naciones latinoamericanas con carácter supranacional se convirtió en una «constante» de la política exterior posterior<sup>34</sup> y se incorporó incluso en el artículo 153 de la Constitución de 1999.<sup>35</sup>

El gobierno venezolano desarrolló una propuesta de integración propia, la Alternativa Bolivariana para América Latina (ALBA), de la cual forman parte acuerdos bilaterales entre Cuba y Venezuela y un acuerdo de «comercio libre» entre Cuba, Bolivia y Venezuela. Parte constitutiva de esta propuesta serían la institucionalidad supranacional, solicitada para la CLAN y para la CSN —aunque no incluida finalmente en esta—, el desarrollo de un Banco del Sur y de fondos compensatorios, la ampliación del Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR), IRISA, una Carta Social de las Américas con aspectos ambientales y derechos indígenas, y mecanismos especiales de seguridad.<sup>36</sup>

Los otros dos países del núcleo, Argentina y Brasil, según Corbière,<sup>37</sup> no tienen interés en esta propuesta porque consideran que «[...] el marco del proceso de integración

---

<sup>30</sup> Consúltese *América Economía*, N° 303, 8 de agosto de 2005. <www.AmericaEconomia.com>.

<sup>31</sup> SENNES y TOMAZINI. Ob. cit.

<sup>32</sup> Agencia EFE, 23 de junio de 2001, citada en BRICEÑO, José. «La posición de Venezuela frente al ALCA y las relaciones de la CAN con Estados Unidos y la UE». *Aldea Mundo*, año 8, noviembre 2003-abril 2004, N° 16, p. 62.

<sup>33</sup> CARDOZO, Elsa. «Venezuela en la Comunidad Andina: retroceso en tres escalas». *Aldea Mundo*, año 8, N° 16, noviembre 2003-abril 2004, p. 31.

<sup>34</sup> NAIM SOTO, Nayllivis. «La política de integración de Hugo Chávez. Un proyecto para Latinoamérica». *Cuadernos Latinoamericanos* 24, julio-diciembre 2003, p. 22.

<sup>35</sup> La idea es promovida también por Venezuela en el Parlamento Latinoamericano con el nombre de Comunidad Latinoamericana de Naciones (CLAN). CORREA FLORES, Rafael (comp.). *Construyendo el ALBA*. Caracas: Ediciones del XL Aniversario del Parlamento Latinoamericano, 2005, p. 50. <www.parlamentolatino.org>.

<sup>36</sup> CORREA FLORES. Ob. cit.

<sup>37</sup> *Correio Sindical MERCOSUR*, N° 153, Río de Janeiro, 2004.



pasa por MERCOSUR». Esto puede observarse en la declaración conjunta, firmada por los presidentes de Venezuela y Brasil, luego de la visita del presidente brasileño a Caracas (agosto 2003), que dice en su punto 3: «El Presidente de Venezuela explicó al Presidente de Brasil su propuesta sobre la Alternativa Bolivariana para América Latina-ALBA, la cual centra su atención en la lucha contra la pobreza y la exclusión social, a fin de profundizar la integración latinoamericana con base en una agenda económica y social definida por los Estados soberanos». Este punto contrasta con los demás, porque no se utiliza un verbo en primera persona del plural —«aprobaron», «acogieron», etcétera—, indicando que no se alcanzó un acuerdo sobre esto entre los dos gobiernos.

Desde el año 2002 el gobierno venezolano comenzó a asociarse públicamente con el discurso y las propuestas de los grupos más radicales de la izquierda latinoamericana e internacional y a utilizar un lenguaje confrontacional con EE.UU., con el objetivo manifiesto de «[...] destruir la supremacía de los Estados Unidos».<sup>38</sup> Pero ya en el 2001 se observaban cambios como la solicitud formal de ingreso al MERCOSUR y la firma con reservas del Acta de Québec.<sup>39</sup> Estos cambios han sido atribuidos al «[...] deslumbramiento con el peso regional, hemisférico y mundial del Brasil» y a la «[...] ilusión de desmedida influencia y de invulnerabilidad que ha producido en el gobierno venezolano la recuperación de los precios del petróleo».<sup>40</sup> Desde entonces Venezuela ha utilizado en apoyo de esta política exterior los ingresos financieros derivados del alza del precio internacional del petróleo y el mismo petróleo.

Para Serbin<sup>41</sup> la propuesta de integración del gobierno de Hugo Chávez es más política y militar que económica y/o comercial. En ella la globalización es percibida como «[...] un proceso político integral donde los intereses de poder son por lo menos tan importantes como los intereses económicos». La integración sudamericana se ve como un paso hacia la integración latinoamericana —concepto que aparece también en la propuesta brasileña pero de forma menos marcada— y esta última es un instrumento para construir un mundo multipolar, capaz de enfrentar el poder de EE.UU., mientras que la propuesta brasileña buscaría enfrentar ese poder solo en la región y mejorar su posicionamiento relativo en el resto del mundo. En este sentido, Gomes Saraiva<sup>42</sup> considera que Brasil percibe a EE.UU. «[...] como el polo que reúne más recursos de poder, pero que tiene una inercia relativa para aplicarlos». Esto agudiza

---

<sup>38</sup> MORA BRITO, Daniel. «La política exterior de Hugo Chávez en tres actos (1998-2004)». *Aldea Mundo*, año 8, noviembre 2003-abril 2004, N° 16, p. 84.

<sup>39</sup> Véase *El Nacional* [Caracas], 23 de abril de 2001.

<sup>40</sup> *Visión Venezolana* [Caracas], 1 de julio de 2001.

<sup>41</sup> SERBIN. Ob. cit., pp. 49-51.

<sup>42</sup> GOMES SARAIVA, Miriam. «As relações Brasil-Europa de 1990 a 2004. Entre o inter-regionalismo e o

la incertidumbre internacional y para disminuirla es necesario construir un concierto mundial sobre la base de un discurso homogéneo —defensa de la democracia, derechos humanos, libre mercado, etcétera—. Para que este concierto se mantenga, el liderazgo estadounidense debe adaptarse a las demandas de las otras potencias y de los países medios, como Brasil. En palabras de Celso Lafer, «[...] para el final del milenio la autonomía, necesaria para el desarrollo, solo puede lograrse por medio de una participación activa en la elaboración de normas y reglamentos de conducta para regular el orden mundial».<sup>43</sup>

La propuesta de integración sudamericana no solo es vital para Venezuela a efectos del enfrentamiento contra el ALCA sino que va más allá pues «[...] sugiere la necesidad de repensar los modelos de integración existentes —CAN y MERCOSUR— y revisar las concepciones predominantes en materia de integración»,<sup>44</sup> lo cual no aparece en la propuesta brasileña. Otro aspecto en que se diferencian es que la propuesta del gobierno venezolano incorpora muchas de las premisas de los grupos más radicales de la sociedad civil anti ALCA, como la Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio (RMALC) y el Foro Social, pero no consulta los intereses de actores económicos como los empresarios y los mismos trabajadores venezolanos —los intereses de estos últimos aparecen en el discurso, inferidos de su ubicación como clase y no de una consulta a ellos—. En este sentido, su diferencia con la propuesta brasileña se hace más obvia. Además, mientras la propuesta de Brasil puede considerarse una política de Estado porque sus raíces históricas se generaron en Itamaraty a lo largo del tiempo, la propuesta del gobierno venezolano aparece como una ruptura abrupta de la política exterior previa, con lo cual su perduración en el tiempo solo puede asegurarse si el gobierno actual consigue mantener su control del poder político.

La existencia de más de un proyecto político de región en Sudamérica ha sido reconocida por Zibechi,<sup>45</sup> quien cita a Manuel Hidalgo, de la ONG Attac, según el cual sería posible una confluencia entre «[...] las dos tendencias que han venido confrontando la política imperial en la región: por un lado, la tendencia bolivariana, levantada por Venezuela y apoyada por numerosos movimientos sociales y políticos de la

---

bilateralismo». Ponencia presentada en el 52 Congreso Internacional de Americanistas, Sevilla, España, julio de 2006.

<sup>43</sup> LAFER, Celso. «Brazilian International Identity and Foreign Policy: Past, Present, and Future». *Daedalus*, vol. 12, primavera de 2000, N° 2, p. 229.

<sup>44</sup> CHÁVEZ, Hugo. *Venezuela frente al ALCA. Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe*. Caracas: Presidencia de la República, 2003; LINARES, Rosalba. «ALCA o ALBA: imposiciones y desafíos». En Briceño, J. y A. M. Bustamante (eds.). *El Área de Libre Comercio de las Américas. Perspectivas desde Venezuela*. Mérida: ULA-CEFI, 2005, p. 315.

<sup>45</sup> ZIBECHI. Ob. cit.

región, y por otro la tendencia “neodesarrollista”, representada por los gobiernos de Brasil y Argentina». Pero también es posible la visión opuesta porque, si mientras existió la «sombra del ALCA» prevalecieron las coincidencias entre Brasil y Venezuela, la desaparición de esa amenaza puede exacerbar la competencia para imponer uno u otro proyecto de región. Esta constituiría la mayor limitación del proyecto de crear una región sudamericana, que se observa a partir del discurso de los actores internos del núcleo.

### 3. Posibilidades y limitaciones de la CSN según el discurso del ámbito internacional

Desde mediados de la década de 1990, se observa el fenómeno de la creciente búsqueda de establecer relaciones entre bloques de integración regional. A partir de él, Hettne<sup>46</sup> acuñó el término *interregionalismo* para referirse al establecimiento de relaciones entre regiones, en un proceso multidimensional que incorpora a actores estatales y no estatales. En este enfoque la Unión Europea (UE) sería el modelo a imitar por otros bloques, debido a su éxito en incorporar países disímiles. También Hettne<sup>47</sup> propone un modelo de *globalización regional*, o globalización con bloques regionales, y vincula el regionalismo con la posibilidad de un nuevo orden mundial gobernado por una Organización de las Naciones Unidas (ONU) reformada, dentro de la cual no solo los Estados Naciones, sino también las regiones, mediante sus naciones líderes, tendrían representación. Este autor denomina *multilateralismo regional* a este modelo de gobernabilidad internacional y entiende al interregionalismo como su base, porque facilita el establecimiento de acuerdos entre regionalismos.

Este enfoque asume que, para relacionarse entre sí, los proyectos regionales deben aceptar el multilateralismo regional como objetivo final e imitar el modelo de la UE. Lo anterior deriva de entender que el interregionalismo constituye una respuesta a la globalización; por lo tanto, no puede interpretarse desde el punto de vista de una región individual, sino que debe definirse «[...] como un concepto de orden mundial, dado que cualquier proceso particular de regionalización en cualquier parte del mundo tiene repercusiones sistémicas en otras regiones, afectando la forma en que se organiza el orden mundial».<sup>48</sup>

---

<sup>46</sup> HETTNE, Bjorg. «Globalization, the New Regionalism and East Asia». *United Nations University Global Seminar*. Japón: Shonan, 1996; HETTNE, Bjorg. «Globalization and the New Regionalism: the Second Great Transformation». En Hettne, Bjorn, Andras Inotai y Osvaldo Sunkel (eds.). *Globalism and the New Regionalism*. New Regionalism Series, vol. 1. 1999 Londres.

<sup>47</sup> HETTNE, Bjorg. «El nuevo regionalismo y el retorno a lo político». *Comercio Exterior* 52 (11), noviembre de 2002, pp. 954-965.

<sup>48</sup> HETTNE. Ob. cit., 1996.

Otros autores, como Van Langenhove y Costea,<sup>49</sup> señalan que los acuerdos Norte-Sur de la UE comenzaron a desarrollarse después de que esta alcanzara tres características centrales: 1) un marco institucional para actuar en conjunto en el ámbito internacional —por ejemplo, la Constitución europea—; 2) un conjunto de posiciones comunes en sus negociaciones internacionales; y 3) una mayor participación regional en los organismos internacionales —por ejemplo, en las Naciones Unidas—. En resumen, mientras los regionalismos de primera generación, como la ALALC, buscaban «optimizar los procesos económicos», los de segunda generación —MERCOSUR, UE, etcétera— trataron de hacer lo mismo respecto de «procesos políticos internos» y los de tercera —acuerdos Norte-Sur— pretenden «[...] optimizar los procesos políticos externos y los procesos globales de gobernabilidad».<sup>50</sup>

Actualmente, la UE está buscando desempeñar un rol más importante en las relaciones internacionales, tanto en lo económico como en lo político, sobre la base de la autoasertividad generada por la revaluación del euro y los logros de su unión política. Grisanti<sup>51</sup> señala que, de esta forma, la UE estaría culminando su tránsito del eurocentrismo —cuando su interés se volcaba hacia sí misma— hacia el internacionalismo, en el cual busca proyectarse hacia fuera mediante la incorporación de regiones de otros continentes en una red de relaciones de cooperación. Esta propuesta se impulsa mediante un discurso político que atribuye a la UE una identidad particular y una forma de poder que no es ni económico ni militar sino «normativo» —basado en ideas—. Esta identidad se construye sobre el desarrollo de una imagen negativa de «otros» proyectos, que necesita diseminarse en forma activa para ser aceptada internacionalmente.<sup>52</sup>

Para la UE la cooperación mediante las relaciones interregionales significa, según Grugel,<sup>53</sup> la posibilidad de fortalecer la gobernanza global y de exportar sus modelos

<sup>49</sup> VAN LANGENHOVE, Luk y Ana-Cristina COSTEA. «Interregionalism and the Future of Multilateralism», 2004. En *Standing Group on International Relations*. <www.sgir.org/conference2004>.

<sup>50</sup> Sin embargo, Mikio Kuwayama señala que la cooperación Norte-Sur no es exclusiva de la UE y surge de motivaciones económicas específicas. Ver KUWAYAMA, Mikio. *Latin American South-South Integration and Cooperation: from a Public Goods Perspective*. Serie Comercio Internacional N° 50. Santiago de Chile: CEPAL, 2005. Y para Andrew Hurrell, el concepto de interregionalismo parece una «prescripción» de cómo deberían manejarse las relaciones internacionales y no una descripción de lo que ocurre en la realidad. Ver HURRELL, Andrew. «The Regional Dimension in International Relations Theory». En Farrell M., B. Hertne y L. Van Langenhove (eds.). *Global Politics of Regionalism. Theory and Practice*. Londres: Pluto Press, 2005.

<sup>51</sup> GRISANTI, Luis Xavier. *El nuevo interregionalismo transatlántico: la asociación estratégica Unión Europea-América Latina*. Documento de Divulgación IECI-04. Buenos Aires: BID – INTAL, 2004, pp. 13-14.

<sup>52</sup> DIEZ, Thomas. «Constructing the Self and Changing Others: Reconsidering “Normative Power Europe”». *Millenium. Journal of International Studies*, vol. 33, 2005, N° 3, pp. 613-615.

<sup>53</sup> Citado en DOCTOR, Mahrukh. «Razones para la firma de un acuerdo de cooperación entre la UE y el MERCOSUR: El papel del comercio y la inversión». *Aldea Mundo*, año 10, noviembre 2005, N° 19, p. 20.

institucionales a otras regiones, así como la de frenar el activismo de EE.UU. en América Latina. Pero la obtención de mayor acceso al mercado regional y de «[...] preservar una porción del mercado, en caso de surgir el ALCA» no está ausente en sus consideraciones. Esta tendencia impulsada desde la Europa comunitaria encontró una respuesta positiva por parte de un gobierno brasileño interesado en impulsar la integración regional y el interregionalismo «[...] como medio de estimular su poder e influencia tanto en los escenarios internacionales como en la región».<sup>54</sup>

En la UE, el interregionalismo puede considerarse una promoción intencional del regionalismo, ya que el grupo ofrece incentivos materiales N° 3, acuerdos comerciales con mayor acceso y cooperación en distintos campos N° 3, a otros para reforzar su cohesión regional, actuando como un «federador externo».<sup>55</sup> Sin embargo, esta promoción en sí misma no indica que la UE acepte las motivaciones ideacionales regionales o un nuevo orden internacional, como propone Hettne, ya que Sberro<sup>56</sup> señala motivaciones más pragmáticas para este accionar, como el hecho de que «[...] Brasil solo, y aún más con sus tres socios del MERCOSUR, era y es el único país capaz de actuar como un contrapeso eficaz para la creciente influencia de EE.UU., lo cual quedó demostrado durante las negociaciones del ALCA, convirtiéndose así en un aliado indispensable para que Europa pueda preservar y aumentar su influencia en América Latina y el mundo».

No es coincidencia que el proyecto de la UE busque reformar el proceso de toma de decisiones de las Naciones Unidas para otorgar mayor representatividad y poder a líderes regionales como Brasil,<sup>57</sup> en la medida en que ellos se asocian con las ideas que la UE busca proyectar. Brasil apoya su inclusión como miembro permanente del Consejo de Seguridad de la ONU en «[...] la necesidad de ampliar la legitimidad y el carácter representativo del órgano»,<sup>58</sup> posición que también muestra continuidad dentro de la política exterior brasileña. Las razones del apoyo europeo a la proyección internacional de Brasil pueden sintetizarse así:

---

<sup>54</sup> DOCTOR Ob. cit., 21.

<sup>55</sup> RULAND, Jürgen. «Interregionalism in International Relations. Conference Summary». Friburgo (Alemania), 2002.

<sup>56</sup> SBERRO, Stephan. «La tercera cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe. Un reto inaplazable para México». *Hacia la Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe. Balance y perspectivas*. Madrid: SÍNTESIS – AIETI, enero de 2004, p. 9.

<sup>57</sup> Sobre las relaciones existentes y potenciales entre la ONU y distintas regiones véase PUGH, Michael y Waheguru Pal Singh SIDHU (eds.). *The United Nations and Regional Security. Europe and Beyond*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner, 2003.

<sup>58</sup> VALLE, Valeria M. «Brasil y la reforma de las Naciones Unidas». En Rosas, M. C. (coord). *60 años de la ONU: ¿qué debe cambiar?». México, D. F.: UNAM, 2005, p. 311.*

El voto inequívocamente claro de la Tercera Cumbre Unión Europea-América Latina [...] en pro de un orden mundial multilateral es sólo un indicador del potencial de una alianza estratégica entre Europa y América Latina. Sobre la base de un orden similar de valores, temas tales como una organización más justa del comercio mundial y la reforma de las instituciones internacionales pueden ser discutidos en forma constructiva. Algunos países latinoamericanos ya se distinguieron a ese respecto. El actor principal es Brasil, que como potencia de liderazgo regional hace valer su influencia en la moderación de conflictos, actuando en el escenario global como vocero de un orden mundial más democrático.<sup>59</sup>

Sin embargo, a partir de esta propuesta de una alianza política entre regiones, que tendría como eje articulador a Brasil, es donde se observan limitaciones para el proyecto sudamericano de ese país. Durante su presidencia, Cardoso lo advirtió y prefirió desenfatar su solicitud de ingreso al Consejo de Seguridad por considerar que era preferible «[...] contar con buenos vecinos en vez de ocupar un sillón como miembro permanente en el Consejo de Seguridad», tomando en cuenta que Argentina se opone a la representación regional porque sostiene que los miembros permanentes representan sus propios intereses y políticas y no, los de su región.<sup>60</sup> Pero en el año 2004 el gobierno de Da Silva reactivó esa demanda, sin consulta previa con otros miembros del MERCOSUR, luego de haber alcanzado un acuerdo con Alemania, India y Japón, que también aspiran a ingresar al Consejo de Seguridad. Paralelamente, sin embargo, las negociaciones con la UE se complicaron por la política brasileña de atacar frontalmente las posiciones proteccionistas de ese grupo dentro de la Ronda Doha de la Organización Mundial del Comercio (OMC).<sup>61</sup>

Este aspecto permite advertir una debilidad de la propuesta sudamericana de Brasil —su falta de un respaldo regional unánime— y también de la UE, que solo actúa como bloque en la negociación de acuerdos comerciales y de cooperación, mientras en la ONU sus países miembros votan por separado. El hecho de que los gobiernos de Italia y España hayan votado contra la inclusión de Alemania en el Consejo de Seguridad de esa organización demuestra que la UE no suscribe totalmente el proyecto de reforma. A pesar de esto, el apoyo externo de gobiernos europeos, como Alemania, Francia e Inglaterra, a la solicitud brasileña de incorporarse al Consejo de Seguridad probablemente haya incidido en la decisión de Brasil de impulsar el proyecto de la CSN.

---

<sup>59</sup> Stiftung, Friedrich Ebert. Diálogo para el fomento de la democracia social. Bonn: Friedrich Ebert Stiftung, s./f.

<sup>60</sup> VALLE. Ob. cit., 313. A diferencia de Argentina, Venezuela apoya la aspiración de Brasil de ingresar como miembro permanente al Consejo de Seguridad de la ONU —punto 7 del Acuerdo Bilateral Venezuela-Brasil, 14 de febrero de 2005—. En Correa Flores. Ob. cit., pp. 196-197.

<sup>61</sup> GOMES SARAIVA. Ob. cit.

En resumen, podría decirse que, aunque el enfoque del interregionalismo se presenta como basado en una integración donde predominan los factores internos, especialmente de orden cultural, que se construye de «abajo hacia arriba», constituye en la práctica un proyecto político que un actor internacional impulsa de «arriba hacia abajo» —desde la UE hacia otras regiones en desarrollo—. En él no faltan tampoco motivaciones e incentivos económicos.

Refuerza esta interpretación un informe de la UNCTAD,<sup>62</sup> según el cual los acuerdos Norte-Sur tienden a establecerse por un país desarrollado con otros en desarrollo cuando sus lazos previos de comercio e inversión han alcanzado un volumen que hace necesario asegurar su protección, mediante un acuerdo formal entre gobiernos. En el caso de específico de la UE y Brasil, los datos del informe muestran que entre 1985 y 2002 este último pasó de tener una asociación positiva con EE.UU., en términos de recepción de inversiones externas, a tenerla con la UE. Desde esta perspectiva, la estrategia de oposición de Brasil al ALCA y su insistencia en negociar un acuerdo con la UE mediante el MERCOSUR se debería a esta variación en el origen de sus inversiones externas. Pero, a su vez, ilustraría la existencia de un incentivo económico importante detrás del apoyo político de la UE a Brasil y a su proyecto sudamericano.<sup>63</sup>

#### 4. Perspectivas de la CSN

En resumen, del análisis del discurso de los actores internos puede concluirse que la firma de la Declaración del Cusco en el año 2004 acogió básicamente el proyecto sudamericano de Brasil. Este forma parte de una política global, donde importan más los intereses extraregionales que regionales de ese país, aunque el discurso presenta a Brasil como representando los intereses sudamericanos, y no los propios, dentro del ámbito internacional. Esta premisa le permite además impulsar su estrategia para alcanzar un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU y refuerza su capacidad negociadora en la OMC, el ALCA y con la UE. Desde el año 2003 la combinación de una coyuntura regional favorable, en términos de afinidad política entre el gobierno de Brasil y algunos otros de Sudamérica, con el apoyo interno de empresarios, militares, académicos y trabajadores dentro de Brasil, llevó a impulsar más activamente el proyecto sudamericano. Pero la propuesta sudamericana adoptada en la Declaración del Cusco tampoco ha logrado consenso entre los gobiernos. «No es un hecho menor que a la cita [del Cusco] faltaran los presidentes de los demás socios

<sup>62</sup> UNCTAD. *World Investment Report*. Nueva York: United Nations, 2003, p. 24.

<sup>63</sup> Doctor señala también que «[...] los momentos en que la UE mostraba mayor seriedad en las negociaciones [con MERCOSUR] tendían a coincidir con los momentos en que se percibía una mayor influencia de EE.UU. en la región». Ob. cit., p. 20.

de Brasil en el MERCOSUR —Néstor Kirchner, de Argentina, Nicanor Duarte, de Paraguay, y Jorge Batlle, de Uruguay—, así como Lucio Gutiérrez, de Ecuador».<sup>64</sup>

Además, el proyecto de región de Brasil no es el único que existe pues hay también un proyecto de Venezuela. La mayor diferencia entre los dos puede encontrarse en los objetivos finales. Según Gudynas,<sup>65</sup> con Cardoso en la presidencia de Brasil la propuesta sudamericana buscaba el apoyo de «[...] más naciones para contrapesar el poder de Estados Unidos mientras se conformaba una pequeña “ALCA sudamericana”, donde las industrias brasileñas podían expandir sus exportaciones». Con el presidente Da Silva, la propuesta se dirigió mucho más a impedir la concreción del ALCA, lo que pudo haberla acercado a la venezolana, pero, en última instancia, no se advierte en la política brasileña el objetivo explícito de destruir el poderío mundial de EE.UU., como existe en cambio en el discurso del gobierno venezolano.

En la segunda sección, observamos que en el ámbito internacional también la coyuntura es favorable para que Brasil promueva su proyección internacional mediante el desarrollo de un proyecto político de región, dentro del cual se constituye en el eje central. Esta coyuntura favorable se vincula con la política inter-regional promovida por la UE, como mecanismo para expandir su modelo político de integración y sus relaciones comerciales e inversiones en otras regiones en desarrollo. La alianza de Brasil con países como Alemania, dentro de la UE, e India y Japón, fuera de ella, para alcanzar un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU es manifestación de esa coyuntura positiva para sus intereses. La posición anti ALCA de Brasil fue instrumental para acercarla a la UE pero, desde el comienzo del gobierno del presidente Da Silva, la estrategia de constituir el Grupo de los 20, para presionar por sus objetivos agrícolas dentro de la Ronda Doha, ha aumentado los enfrentamientos de Brasil con la UE.

Por lo tanto, puede concluirse que las posibilidades de la CSN resultan de lo siguiente:

- 1) La CSN es parte de una política de proyección internacional de Brasil más allá de la región y esta encuentra una oportunidad propicia para desarrollarse porque coincide con los intereses de algunos países miembros de la UE de plasmar una reforma de la ONU, sobre la base de la inclusión de actores regionales afines. La alianza de Brasil con otros actores regionales como Alemania, India y Japón le otorga más fuerza a esta proyección.

<sup>64</sup> GUDYNAS, Eduardo. «Comunidad Sudamericana de Naciones. Bases todavía débiles». *Tercer Mundo Económico*, enero-febrero de 2005, N° 188-189.

<sup>65</sup> GUDYNAS. Ob. cit.



- 2) La CSN tiene fuertes bases de apoyo dentro de círculos militares, académicos y burocráticos, estos últimos especialmente dentro de Itamaraty, porque puede considerarse manifestación de la continuidad de una política exterior brasileña que busca aumentar su autonomía con respecto a EE.UU. dentro de América Latina.
- 3) Además, el proyecto de constituir una región sudamericana posee claras raíces económicas, entroncadas con la tradicional política de desarrollo industrial de Brasil, de manera que atrae el apoyo y la participación activa del sector privado —industria y servicios— y de los trabajadores de ese país.

Las limitaciones de la CSN pueden resumirse al menos en tres aspectos:

1. El rol que Brasil aspira a desempeñar en el ámbito internacional no es necesariamente aceptado por el resto de los países sudamericanos, ni aun por otros miembros del MERCOSUR, como lo evidencia el voto argentino en la ONU. Actividades auspiciadas por Brasil como parte de su estrategia de proyección internacional más allá de Sudamérica, por ejemplo, una reunión entre el MERCOSUR y los Países Árabes, fueron recibidas con relativa frialdad por los gobiernos de Argentina y Chile.
2. Otro aspecto a considerar es la importancia de que un proceso de integración regional provea beneficios económicos a todos sus miembros, pues sin ellos el apoyo político tarde o temprano desaparecerá. En el caso de la CSN es importante tener en cuenta que algunos autores<sup>66</sup> han destacado su carencia de bases económicas, en el sentido de que, excepto para la economía de Brasil, los beneficios a obtener por el resto de las naciones no son claros. Esto contrasta con el origen y desarrollo de la experiencia europea en la cual la presión para institucionalizar un acuerdo económico con carácter supranacional surgió de la presión de sectores domésticos de sus países miembros, interesados en mantener las ventajas económicas obtenidas mediante la colectivización de sus soberanías. Esto no existe en Sudamérica, donde el regionalismo es fundamentalmente «[...] un arma defensiva para industrias globalmente no competitivas».<sup>67</sup> Por lo tanto, sin una base económica que haga deseable desarrollar y mantener una organización regional de este tipo, «[...] el carácter unilateral de los beneficios —que se concentrarían en Brasil— [...] pone en cuestión el futuro político del proyecto [...]».<sup>68</sup>

---

<sup>66</sup> MONETA. Ob. cit.; BURGÉS, Sean W. «Bounded by the Reality of Trade: Practical Limits to a South American Region». *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 18, octubre de 2005, N° 3.

<sup>67</sup> BURGÉS. Ob. cit., 439.

<sup>68</sup> *Ib.*, 451.

3. Una somera revisión del discurso que aparece en las declaraciones y textos de las propuestas brasileña y venezolana evidencia que, aun dentro del núcleo que impulsa el proyecto de región sudamericana, existen diferencias en el alcance y en los objetivos que se espera generar a partir de esa integración. La desaparición de la amenaza del ALCA puede contribuir además a que esas diferencias se vuelvan más obvias y obstaculicen la puesta en marcha de la CSN.

En conclusión, el análisis de la CSN permite observar tanto resultados a favor de las posibilidades con que ella cuenta, como otros que apuntan a la existencia de limitaciones en su capacidad de alcanzar los objetivos para los cuales fue creada. Las posibilidades se observan en especial en el ámbito internacional y en Brasil. Las limitaciones parecen concentrarse en los demás actores de la región. Esto hace que el proyecto regional de Brasil encuentre un marco propicio en las relaciones internacionales y en su sociedad, pero muestre debilidades en su propia región, donde su horizonte global no es compartido por otros gobiernos, no hay incentivos económicos comunes y parecen existir dos proyectos políticos de región.