

Dinámica y perspectivas de la integración regional sudamericana

SEBASTIEN ADINS*

Pontificia Universidad Católica del Perú

sadins@pucp.edu.pe

RESUMEN

El presente artículo analiza el proceso de integración regional sudamericana a partir de su origen en la Cumbre de Brasilia del año 2000 hasta la actualidad. Luego de describir los cuatro ámbitos más importantes de integración, determina los principales factores que explican su estancamiento actual: 1) la politización del contenido y el proceso de integración; 2) el creciente desinterés de Brasil frente al proyecto integrador; y 3) el cuestionamiento del carácter sudamericano de la integración regional por nuevos esquemas, como la Alianza del Pacífico y la CELAC. Asimismo, hace uso de los enfoques de integración de Joseph Nye y Walter Mattli para analizar qué perspectivas tiene el regionalismo sudamericano a corto y mediano plazo.

Palabras clave: integración regional sudamericana, regionalismo, Unasur, Sudamérica.

Dynamics and perspectives of the South American integration

ABSTRACT

This article analyses the processes of the Latin-American regional integration from its establishment at the 2000 Brasilia Summit to the present day. After describing the four most important areas of integration the article determines the principal factors that explain its current stagnation: 1) the politicization of the content and processes of integration; 2) Brazil's growing disinterest in the integration project; and 3) a questioning of the Latin American character of new schemes of regional integration such as the Pacific Alliance and the CELAC This article uses the Joseph Nye and Walter Mattli integration approach to analyze the perspectives of Latin-American regionalism in both the short and medium term.

Key words: Latin-American regional integration, regionalism, UNASUR, Latin-America.

*Doctor en Ciencia Política y Gobierno por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y magíster en Relaciones Internacionales por la Universidad de Gante, Bélgica. Docente del Departamento de Ciencias Sociales, sección Ciencia Política y Gobierno de la PUCP

En julio del año 2000, por iniciativa de Brasil, se convocó a la primera reunión de jefes de Estado sudamericanos. Este evento es visto como el inicio de un proceso de integración limitado al ámbito sudamericano que quedó plasmado, primero, en la Comunidad Sudamericana de Naciones y, luego, en la creación de Unasur en 2007. A pesar de ciertos avances iniciales, el actual regionalismo sudamericano generalmente ha sido considerado como deficiente e ineficaz para responder a los importantes desafíos que enfrenta la región actualmente. El presente artículo tiene como objetivos aclarar en qué consiste la integración sudamericana, determinar los principales factores que explican su estancamiento y analizar qué perspectivas tiene para el futuro. En la primera sección, se describirá brevemente cuáles son los orígenes de esta nueva ola de integración sudamericana a la luz de las anteriores experiencias integradoras en la región. Posteriormente, en la segunda sección, se presentará la evolución reciente de la integración en la subregión sudamericana, poniendo énfasis en las tres principales causas de su desempeño decepcionante: la politización, tanto en el contenido como en el proceso de integración; el retiro paulatino de Brasil en su calidad de líder del regionalismo sudamericano; y la escasa identificación de los países con el concepto de Sudamérica. Finalmente, en la última sección, se expondrá concisamente qué perspectivas tiene la integración sudamericana para el futuro, utilizando para este fin los enfoques de integración de Joseph Nye y Walter Mattli.

1. ORÍGENES DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL SUDAMERICANA

1.1. Antecedentes de integración en el siglo XX

Durante la segunda parte del siglo XX, América Latina pasó por dos paradigmas de integración¹ comercial. La denominada primera ola de integración inició en el año 1960 con el establecimiento de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) entre seis economías sudamericanas y México. Ante el incumplimiento de los compromisos de sus miembros y la percepción de que dicho esquema solo beneficiaba a las tres principales economías, en 1969 se fundó el Pacto Andino, considerado en aquella época como el esquema regional más ambicioso fuera de Europa. Tanto la ALALC como el Pacto Andino

¹ Para el presente artículo se entenderá *integración regional* como «the process whereby nations forgo the desire and ability to conduct foreign and key domestic policies independently of each other, seeking instead to make joint decisions or to delegate the decision-making process to new central organs; and the process whereby political actors in several distinct settings are persuaded to shift their expectations and political activities to a new center» (Lindberg, 1963, p. 6).

se inspiraron en la visión *cepalista*, que consideró a la integración regional como un elemento sustancial en la estrategia de industrialización de sustitución de importaciones (ISI). Sin embargo, el agotamiento de dicho paradigma de desarrollo, comprobable durante la crisis económica de los años ochenta, derivó en una reformulación del modelo de integración de acuerdo a las premisas del neoliberalismo. El «regionalismo abierto» resultante consideró a los acuerdos regionales como los «ladrillos» de la liberalización global y priorizó una integración negativa², es decir, enfocada principalmente en la eliminación de las barreras arancelarias, la atracción de las inversiones extranjeras directas y la liberalización de los servicios —sin mayor importancia para la institucionalidad—. Durante dicha segunda ola de integración, se creó el Mercosur y se produjo un cambio de paradigma (seguido por un cambio de nombre) en la Comunidad Andina de Naciones (CAN). Además, a partir del año 1990, Estados Unidos empezó a presionar a sus vecinos latinoamericanos para crear un acuerdo comercial hemisférico a través de dos proyectos, la Enterprise for the Americas Initiative (EAI) de 1990 y la propuesta de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) de 1994. Si bien ambas olas integradoras detentaban enfoques muy diferentes acerca del modelo de regionalismo, esencialmente, tenían al comercio como objeto de la integración. Cabe señalar que el único organismo «político» latinoamericano existente durante el siglo XX fue el Grupo de Río, el mismo que surgió durante la década de 1980 como un foro regional con el objetivo de intensificar el diálogo y la negociación en la región centroamericana, sin la participación de Estados Unidos.

1.2. Orígenes del concepto de *integración sudamericana*

Aunque el concepto de *Sudamérica* en tanto término geopolítico apareció por primera vez con el Barón de Rio Branco, el emblemático canciller de Brasil a inicios del siglo XX (1902-1912), recién a partir de la década de 1990 empezó a competir con el tradicional paradigma *latinoamericano*. Al menos tres factores explican este cambio.

En primer lugar, la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (o NAFTA) autoexcluyó a México del ámbito latinoamericano. Si bien el país azteca históricamente había cumplido con un papel de articulación de Sudamérica con dos subregiones altamente subordinadas a Washington, Centroamérica y el Caribe, la conclusión de dicho tratado y la posterior

² El término *integración negativa* (que consiste en el desmantelamiento de obstáculos comerciales) y *positiva* (a través de la creación de instituciones) proviene de Jan Tinbergen.

concentración casi exclusiva de la política exterior mexicana en las relaciones con la potencia del Norte, debilitaron severamente la vigencia del concepto *Latinoamérica* (Alcalde, 2010, p. 30). En segundo lugar, Sudamérica, a diferencia de la referencia «heterodefinida» de América Latina, es considerada un concepto geográfico claramente diferenciable del resto del continente, que cuenta además —a excepción de las Guyanas— con los Estados de mayor homogeneidad histórico-cultural, relativamente más grandes y de mayor autonomía frente a Estados Unidos. Esta visión ya fue planteada por el geopolítico estadounidense Nicholas Spykman, que distinguía dos regiones en América Latina: por un lado, el *Mediterráneo americano* que abarcaba México, Centroamérica, el Caribe, Colombia y Venezuela; y por el otro, el resto de Sudamérica que, por su distancia respecto a Washington y su mayor nivel de desarrollo, podría intentar desafiar la hegemonía estadounidense (Spykman, 1944, p. 66). Por último, el término de Sudamérica surgió a manera de nueva referencia geográfica en la subregión como resultado de una política promulgada por el entonces canciller brasileño Fernando Henrique Cardoso (1992-1993) y dirigida explícitamente hacia la integración de Brasil, por primera vez en su historia, con sus vecinos «sudamericanos».

Varios motivos han sido recalcados para explicar el diseño de una agenda sudamericana por Itamaraty (el nombre de la cancillería brasileña) durante los años noventa. Primordialmente, un bloque sudamericano bajo el liderazgo implícito de Brasil no solo permitió consolidar formalmente la exclusión de México, su principal competidor del resto de la región, sino además encarar o por lo menos retrasar la estrategia hegemónica estadounidense de encapsular económicamente a todo el continente americano mediante el ALCA. En este sentido, cabe señalar que dicho proyecto estadounidense fue recibido con gran preocupación por el empresariado brasileño y considerado un desafío mayor para la autonomía del país, esta última vista como una de las principales premisas de la política exterior brasileña. Por otro lado, el uso del concepto *Sudamérica* respondió a una estrategia brasileña de presentarse como un país confiable ante los mercados internacionales durante la implementación de un plan de estabilización económica, el Plan Real. En cambio, el rótulo de América Latina estaba cargado de connotaciones peyorativas, por su asociación con la crisis de la deuda de los años ochenta y la denominada Crisis Tequila de 1994 (Spektor, 2010, pp. 32-33). Por último, y de manera creciente, a partir de los años noventa, Brasil empezó a mirar hacia Sudamérica como una plataforma para su proyección como potencia emergente, así como en el proceso de internacionalización de sus principales empresas.

La primera iniciativa explícitamente sudamericana fue lanzada en 1993 con la propuesta brasileña de establecer un Área de Libre Comercio de América del Sur (ALCSA) entre los miembros de la CAN, el Mercosur y Chile (Guyana y Surinam no fueron considerados) mediante un esquema de liberalización comercial que culminaría en 2005. Sin embargo, dicho proyecto fracasó, básicamente por el desacuerdo de Chile en cuanto a las tarifas propuestas y el temor entre los países andinos a ser aplastados por los productos brasileños. Recién siete años después, en julio del año 2000, Brasil supo convocar con éxito por primera vez en la historia a una Reunión de Presidentes de América del Sur.

2. DINÁMICA DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL SUDAMERICANA

2.1. Instituciones sudamericanas: de la Cumbre de Brasilia a la Unasur

En el marco de la celebración de los quinientos años del descubrimiento de Brasil, el entonces presidente Fernando Henrique Cardoso reunió a los doce líderes sudamericanos —los diez latinoamericanos más Guyana y Surinam—. Aunque el propósito principal de esta Cumbre fue el de formular una posición común acerca de los avances en las negociaciones sobre el ALCA, además fue considerada como una reacción al Plan Colombia lanzado apenas unos días antes y percibido por ciertos círculos brasileños como una primera etapa en la internacionalización de la soberanía sobre la Amazonía (Moniz Bandeira, 2004, p. 494). Como resultado de la reunión, se emitió el llamado *Comunicado de Brasilia*, que identificó cinco temas de cooperación entre los países sudamericanos: el mantenimiento del Estado de derecho y el respeto por la democracia; la futura creación de una zona de libre comercio entre la CAN, Mercosur, Chile, Guyana y Surinam; la integración física mediante la complementación y ampliación de la infraestructura; la lucha contra las drogas ilícitas y delitos conexos; y la cooperación en cuanto a información, conocimiento y tecnología (Reunión de Jefes de Estado de América del Sur, 2000). Hasta la actualidad, dicho Comunicado es considerado como uno de los principales antecedentes de la actual integración sudamericana, no solo por contar únicamente con la participación de líderes sudamericanos —el canciller mexicano solo estuvo presente como observador—, sino también por la inclusión de temas no comerciales, tales como el fortalecimiento de la democracia y la lucha contra el narcotráfico. Además, la cumbre de Brasilia dio luz verde a la creación de la llamada Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), un foro fundado con el fin de mejorar la interconexión vial y energética de la

subregión, vista como una condición crítica en el fomento del intercambio comercial intrarregional.

Durante la Tercera Reunión de Presidentes de América del Sur de 2004, organizada en las ciudades peruanas de Cusco y Ayacucho —exactamente 180 años después de la batalla que selló la independencia del Perú, acaecida en esta última región—, y luego de numerosas reuniones entre los líderes de la región, se decidió avanzar con el proceso integrador mediante el establecimiento de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), la primera organización de América del Sur dotada de una Secretaría *pro tempore*. Entre los principales objetivos del nuevo organismo se mencionaba la importancia de una identidad sudamericana compartida, el desarrollo de «un espacio sudamericano integrado en lo político, social, económico, ambiental y de infraestructura» (Comunidad Sudamericana de Naciones, 2004) así como la convergencia entre la CAN, el Mercosur, Chile, Guyana y Surinam. Dicha idea de convergencia tomó como base los *Acuerdos de Complementación Económica* (ACE 36, 58 y 59) suscritos entre los cinco países de la CAN y los cuatro miembros del Mercosur. Asimismo, la llamada *Declaración de Cusco*, a diferencia del *Comunicado de Brasilia*, incluyó temas sociales, tales como el acceso a la educación, la inclusión social y la distribución más justa de los ingresos, vislumbrando la creciente influencia del entonces presidente venezolano Hugo Chávez en la agenda regional.

Dicha influencia del modelo bolivariano solo aumentaría durante los años venideros. Así, ante la falta de unanimidad sobre los instrumentos y fines del nuevo organismo, durante la primera Cumbre de la CSN en setiembre de 2005, se decidió conformar una «Comisión de Reflexión», encargada de debatir las posibilidades de profundización y la institucionalización del proceso de integración sudamericana. El documento final de dicha Comisión establecería el rumbo definitivo del regionalismo sudamericano al afirmar que:

La construcción de un nuevo modelo de integración no puede estar basado únicamente en las relaciones comerciales [...]. [Los países de América del Sur] deben buscar una articulación económica y productiva más amplia, así como formas de cooperación política, social y cultural. [...] En un periodo de afirmación del Estado Nacional, la integración regional surge como un elemento indispensable de realización de nuestros proyectos nacionales de desarrollo (Comunidad Sudamericana de Naciones, 2006).

Finalmente, agregó que: «[...] la integración regional se constituye en una alternativa para enfrentar la globalización que profundiza asimetrías, y contribuye a la marginalidad económica, social y política de decenas de países y de miles de millones de seres humanos» (Comunidad Sudamericana de Naciones, 2006). De esta manera, y coincidiendo con el *Zeitgeist* de políticas progresistas

que surgieron luego de la llegada al poder de líderes izquierdistas —después de Chávez (1999) salieron electos Lula da Silva en Brasil y Néstor Kirchner en Argentina (ambos en 2003), Tabaré Vázquez en Uruguay (2005) y Evo Morales en Bolivia (2006)—, se renunció de forma definitiva al regionalismo abierto y se inauguró un nuevo modelo de integración multidimensional con un fuerte componente político y la promesa de cooperar en diferentes materias, como la defensa, la energía, el medio ambiente, entre otros temas. Las recomendaciones de la Comisión quedaron incorporadas en la agenda regional luego de la Cumbre de Cochabamba a fines de 2006 y con la conversión de la CSN en Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), durante la Cumbre de Isla Margarita realizada en abril de 2007.

Más allá de las diferencias en enfoque, a diferencia de la CSN, la Unasur fue equipada con una Secretaría permanente en Quito y se dio continuidad al sistema de presidencia *pro tempore* ejercida por cada uno de los miembros en orden alfabético, por periodos anuales y encargada de organizar las reuniones anuales del Consejo de Jefas y Jefes de Estado, y las reuniones semestrales del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores. Igualmente, se previó la construcción de un Parlamento Suramericano (o Parlasur), con una sede cercana a Cochabamba, con la posibilidad de convocar a Reuniones Extraordinarias ante eventos de especial emergencia y la creación de consejos sectoriales. Entre los doce consejos que han sido establecidos entre 2007 y 2012, los más importantes son los de Energía, de Defensa, de Infraestructura y Planeamiento, el Consejo sobre el Problema Mundial de las Drogas y el Consejo Electoral.

Por último, en 2008 se aprobó su Tratado Constitutivo, que entró en vigor en marzo de 2011, tras la ratificación del noveno miembro de la organización, Uruguay. En tal calidad, la Unasur obtuvo el estatus de observador en la Asamblea General de la ONU. De forma ilustrativa, solo uno de los veintiún objetivos específicos enumerados por dicho tratado, se refiere a la «cooperación comercial» (objetivo «1»). En relación con los anteriores esquemas de integración regional afirma que: «la integración suramericana debe ser alcanzada a través de un proceso innovador, que incluya todos los logros y lo avanzado por los procesos de Mercosur y la CAN, así como la experiencia de Chile, Guyana y Surinam, yendo más allá de la convergencia de los mismos».

2.2. Dimensiones de integración regional sudamericana

Tal como se afirmó líneas arriba, la reciente ola de integración sudamericana que empezó a forjarse a partir de 2004, excluyó el tema del comercio como base de la integración regional, a diferencia de los arquetipos integradores anteriores, y

en su lugar apostó por un novedoso modelo de regionalismo multidimensional. En el presente apartado solo se mencionarán las cuatro dimensiones más importantes de este nuevo paradigma: la integración física, la interconexión energética, la coordinación política, y la cooperación en el sector de defensa y seguridad.

2.2.1. Integración física

El tema de la integración física constituye, sin duda alguna, uno de los temas más importantes del actual regionalismo sudamericano. Precisamente, una de las decisiones más trascendentales de la Cumbre Brasilia de 2000 fue la creación de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (o IIRSA), que posteriormente (en 2010) fue integrada como un foro técnico en el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (Cosiplan). Inspirada en las experiencias europeas de la interconexión de las infraestructuras nacionales a partir de los años ochenta y vista como la prolongación de los proyectos brasileños de penetración vial concebidos durante la dictadura militar, el propósito de esta iniciativa consistió en reorganizar el espacio geográfico sudamericano a base del desarrollo del transporte terrestre, aéreo y fluvial; y la construcción de oleoductos, gasoductos, puertos marítimos y fluviales, y tendidos eléctricos y de fibra óptica.

Con la convicción de que la superación de las múltiples barreras naturales de la región constituye una precondition para la integración de la misma, se diseñaron diez «ejes de integración y desarrollo»: cinco de ellos de carácter bioceánico, tres longitudinales más un eje ubicado en el Escudo Guyanés y otro que abarca la triple frontera entre Perú, Brasil y Bolivia. Divididos entre estos diez ejes, actualmente se cuenta con un portafolio de 583 proyectos por un valor estimado de casi 158 mil millones de dólares y 31 proyectos prioritarios seleccionados por su carácter estratégico y su alto impacto para la integración física de la región (www.iirsa.org).

Más allá de la lentitud en la aplicación de la mayoría de sus obras, la IIRSA ha sido criticada desde varias perspectivas. Así, se ha cuestionado el hecho de que gran parte de los proyectos no han sido pensados en términos del desarrollo social de la población local, tal como se suele argumentar, sino con el objetivo de vincular las principales regiones de extracción minera y los cultivos masivos de granos (particularmente de soya) con los mercados mundiales. De esta forma —al igual que la construcción de las primeras ferrovías en Sudamérica durante el siglo XIX o proyectos similares en otras partes del mundo, como el Proyecto Mesoamérica o el Infrastructure Consortium for Africa—, la actual agenda de integración física no conllevaría a la reducción de la pobreza, sino

sobre todo a una sobreexplotación de las riquezas naturales en la región, el deterioro del medio ambiente, así como una creciente competencia entre los mayores puertos de salida ubicados en el Pacífico (Manta, Lima y Valparaíso, básicamente).

Por otro lado, se percibe que la implementación de la IIRSA ha respondido principalmente a intereses brasileños. Primero, la mayor parte de los corredores bioceánicos le ofrecen a Brasil numerosas salidas para sacar tanto sus *commodities* como sus productos industriales provenientes del sudeste del país —y, en menor medida, los procedentes del polo industrial de Manaus— a los mercados del Pacífico y el Atlántico. Segundo, hay una importante participación de empresas brasileñas en la implementación de los proyectos de la IIRSA, siendo las más beneficiadas Norberto Odebrecht, Andrade Gutiérrezes, Camargo Correa, Queiroz Galvão y OAS. Por último, si bien inicialmente la IIRSA contó mayormente con el apoyo financiero de la banca multilateral (BID, Fonplata y CAF), después de la llegada al poder de Lula da Silva, el BNDES, el banco de desarrollo de Brasil, se ha convertido en uno de los principales financiadores de la Iniciativa. De allí el siguiente comentario del analista uruguayo Raúl Zibechi: «[...] se trata de una integración doblemente subordinada: de los países sudamericanos a Brasil, por una parte y, del conjunto de la región al mercado y al empresariado mundiales, por otro» (Zibechi, 2013, p. 212).

2.2.2. Integración energética

El primer consejo sectorial que se estableció a nivel sudamericano, aun antes de la creación oficial de la Unasur, fue el Consejo Energético Suramericano. Esta iniciativa, proveniente del entonces presidente venezolano Hugo Chávez, pretendió dar oídos a la siguiente recomendación de la Comisión Estratégica de Reflexión de 2006: «la energía, al lado de la infraestructura física, debe cumplir un papel análogo al que el carbón y el acero representaron para la integración europea» (Comunidad Sudamericana de Naciones, 2006). Sin embargo, la creciente competencia entre los dos gigantes energéticos de Sudamérica, Brasil y Venezuela, frustraría considerablemente el potencial de llegar a dicha integración.

Un evento que marcó un antes y un después en este marco, fue la nacionalización del sector de los hidrocarburos en Bolivia en mayo de 2006. Si bien esta medida ya había sido anunciada desde la campaña electoral boliviana de 2005, claramente perjudicó a los intereses brasileños en el país altiplánico: Petrobrás no solo perdió el control sobre dos refinerías, sino que también fue obligada por el nuevo Gobierno en La Paz a pagar regalías e impuestos considerablemente

más altos. A todo esto se le suma que, tanto las imágenes humillantes de militares bolivianos ocupando las instalaciones de Petrobrás, como la percepción de que el Gobierno venezolano no solo había jugado un papel crucial en la preparación de la medida, sino que además había obtenido mayores beneficios luego de la firma de un acuerdo estratégico entre la estatal boliviana YPFB y la venezolana PDVSA, pusieron en jaque la imagen de Brasil como potencia regional. Si antes de este evento, Brasil aún mantenía una postura pro integración, a partir de 2006 el *Planalto* optó por una política dirigida por el afán de la autosuficiencia energética. Así, se puso especial énfasis en proyectos de regasificación (sustituyendo el gas boliviano por el proveniente de otras partes del mundo), el funcionamiento de termoeléctricas a base de alcohol y la construcción de un tercer reactor nuclear (Angra III). El descubrimiento en 2007 de enormes reservas de petróleo y gas en aguas profundas de la costa brasileña solo fortalecería esta postura.

La nacionalización boliviana del sector de hidrocarburos y la reacción del Gobierno brasileño frente a esta medida, produjo tres efectos para la integración energética en Sudamérica. Por un lado, Brasil empezó una ofensiva diplomática en defensa del etanol con el apoyo de Estados Unidos, país con el cual Brasil firmaría el *Memorándum de Entendimiento por los Biocombustibles*. Esta medida recibió duras críticas desde Venezuela, país que históricamente había usado el petróleo como principal recurso de su proyección internacional. Por otro lado, Brasil anularía varios proyectos regionales, siendo el más importante el denominado Gasoducto del Sur, un proyecto que previó la construcción de un enorme gasoducto que llevaría gas venezolano hasta Uruguay y Argentina. En su lugar, y ante los retrasos en la construcción de centrales en su propio territorio por el tema del medio ambiente, Brasil empezó a apostar por la firma de acuerdos bilaterales con los vecinos con el fin de construir hidroeléctricas en dichos países y de importar esta energía eléctrica en el futuro. El llamado *Acuerdo para el Suministro de Electricidad a Perú y Exportación de Excedentes a Brasil*, firmado en 2010, fue un ejemplo de este tipo de acuerdos. Todo ello explica el porqué hasta ahora no se ha visto mayores avances en el seno del Consejo Energético Suramericano: tanto su propuesta de redactar un «Tratado Energético de Sudamérica» como de crear una «Empresa Grannacional de Energía Sudamericana», ambas propuestas de 2010, han quedado en *stand by*. Cabe mencionar que el debate acerca de la integración energética se ha reducido meramente a la interconexión de redes energéticas entre los países de Sudamérica, sin mayor atención para otros temas cruciales como el medio ambiente, el desarrollo sostenible o la eficiencia energética.

2.2.3. Unasur como foro político

El primero de los veintiún objetivos que figuran en el *Tratado Constitutivo de la Unasur* estipula lo siguiente: «el fortalecimiento del diálogo político entre los Estados Miembros que asegure un espacio de concertación para reforzar la integración sudamericana y la participación de Unasur en el escenario internacional» (Unasur, 2008). Con este espíritu, desde el año 2008 se ha convocado a varias reuniones extraordinarias entre los jefes de Estado sudamericanos con el fin de tratar las recientes crisis políticas en la región³. En esta sección se analizará brevemente el papel de la Unasur en la crisis boliviana de 2008, la crisis diplomática entre Colombia y Venezuela de 2010, así como su desempeño ante la crisis política en Paraguay en 2012.

La crisis boliviana de 2008 se centró básicamente en un conflicto entre el gobierno izquierdista de Evo Morales, ganador de un referéndum revocatorio en ese mismo año, y los prefectos de los departamentos de la llamada Media Luna, demandantes de mayor autonomía. Ante el latente riesgo de una balcanización en este país andino, la Unasur reaccionó con la convocación de una cumbre en Santiago de Chile. Durante dicha reunión, convocada por la entonces presidenta *pro tempore* Michelle Bachelet, se acordó que cualquier tipo de intervención sería convocada a solicitud del Gobierno boliviano, que apuntaría a la consolidación de la institucionalidad democrática y el diálogo entre las dos partes implicadas y que evitaría cualquier referencia a Washington —tal como lo había solicitado el Gobierno venezolano—. Por otro lado, se decidió enviar una misión a Bolivia, de forma paralela a la OEA, que contribuyó de manera muy favorable a la solución pacífica de esta crisis —por primera vez sin depender de un organismo hemisférico—.

Una segunda crisis donde la Unasur tuvo un papel importante fue la ocurrida entre Colombia y Venezuela entre julio y agosto de 2010. Esta crisis diplomática se desató luego de la supuesta presencia de miembros de las guerrillas colombianas en territorio venezolano, lo que llevó a la movilización de tropas y a la ruptura de relaciones diplomáticas entre ambos países. Después de los infructuosos intentos de la OEA y luego del Mercosur para tratar el tema, se organizó una sesión extraordinaria del Consejo de Cancilleres de la Unasur en Quito. Aunque esta cumbre no resultó en un acuerdo, la posterior intervención del entonces secretario general Néstor Kirchner llevó a la reanudación de las

³ Luego de la crisis boliviana (2008), la Unasur también se ha reunido de forma extraordinaria ante los casos de las bases estadounidenses en Colombia (2009), el intento de golpe de Estado en Ecuador (2010), la crisis paraguaya (2012) y la crisis venezolana (2013-2014).

relaciones diplomáticas entre Colombia y Venezuela y la solución pacífica del conflicto.

Si bien la gestión de la Unasur frente a las dos anteriores crisis ha sido considerada exitosa, se puede afirmar lo contrario acerca de su rol en la crisis de Paraguay en junio de 2012. Luego de que una mayoría de senadores decidió someter al entonces presidente Fernando Lugo a un juicio político por «mal desempeño de funciones», los países del organismo sudamericano determinaron que dicha medida representaba una amenaza al orden democrático paraguayo. Días después, por primera vez, se decidió invocar la «Cláusula Democrática»⁴ para suspender al país del bloque hasta el restablecimiento del orden institucional. Sin embargo, más allá de las declaraciones y el envío de un Grupo de Alto Nivel liderado por el peruano Salomón Lerner, la Unasur no logró influir más en los eventos, básicamente a raíz de dos elementos. Por un lado, a diferencia de los dos casos anteriores y pese a las condenas por parte de los demás miembros del bloque sudamericano, no surgió ningún liderazgo en el grupo dispuesto a resolver este conflicto. Por otro lado, por el carácter confuso de los acontecimientos —en teoría no se trataba de un golpe de Estado— pronto se diluyó el consenso entre los países sudamericanos, algo que se manifestó claramente en las diferentes posturas que se tomaron ante la victoria de Horacio Cartes en las elecciones presidenciales de 2013.

Por lo tanto, se podría afirmar que el desempeño de la Unasur en las crisis y sus intentos de reemplazar a la OEA ha resultado ser muy ambiguo. Así, ante la existencia de liderazgo político, como el ejercido por Michelle Bachelet en 2008 y Néstor Kirchner en 2010, y de consenso entre los países miembros, el bloque supo resolver las crisis políticas. Sin embargo, en los casos contrarios de Paraguay o la actual crisis venezolana, el organismo no ha tenido mayor peso en la gestión de conflictos. Aunque, claro está, la OEA tampoco supo ofrecer una solución a las mismas.

2.2.4. Cooperación en defensa y seguridad

La cooperación sudamericana en defensa y seguridad recién tomaría forma a partir de 2008 con la creación del Consejo de Defensa Suramericano (CDS). No obstante, dicha iniciativa tuvo dos importantes antecedentes: por un lado,

⁴ La llamada «Cláusula Democrática» fue incorporada al Tratado Constitutivo de la Unasur tras el intento de golpe de Estado contra el Presidente ecuatoriano Rafael Correa en setiembre de 2010. Establece la aplicación de las siguientes medidas en caso de una ruptura del orden democrático: suspensión del derecho a participar en dos distintos órganos de la Unasur; cierre parcial o total de las fronteras, incluyendo la suspensión y/o limitación del comercio, tráfico aéreo y marítimo, comunicaciones y provisión de energía; promoción de la suspensión del país afectado de otras organizaciones regionales o internacionales; entre otras medidas.

el anuncio de Hugo Chávez en 2003 de crear una Organización del Atlántico Sur (u OTAS), y, por otro lado, la presentación, un año después, del llamado *Proyecto Brasil 3 tiempos: 2007, 2015, 2022* por el Núcleo de Asuntos Estratégicos de Brasil. Uno de los cincuenta objetivos estratégicos (el número 39) estipulados en dicho documento mencionó el fortalecimiento de las capacidades de defensa de este país sudamericano mediante la creación de un sistema colectivo de defensa con sus vecinos con el fin de «enfrentar nuevas amenazas y desafíos» (Núcleo de Asuntos Estratégicos, 2004, p. 7).

En un afán de dar continuidad a este objetivo, en 2006 se convocó a la primera reunión de Ministros de Defensa de la Comunidad Sudamericana de Naciones, donde el coronel brasileño Oswaldo Oliva Neto planteó crear una fuerza militar conjunta con los objetivos de defender los recursos naturales de la región, evitar invasiones militares, disuadir la presión sobre los países sudamericanos y promover la coordinación de las políticas de defensa (Calderón, 2010, p. 17). Sin embargo, el Consejo de Defensa recién vio la luz dos años más tarde, a fines de 2008, debido a dos motivos. En primer lugar, consciente de la importancia estratégica que tiene la subregión para Estados Unidos, el ministro brasileño de Defensa viajó a Washington para anunciar a su colega estadounidense el inicio de una gira por toda Sudamérica para presentar la propuesta, aclarando que la iniciativa no implicaba una alianza militar tradicional. Por otro lado, la propuesta generó dudas en países como Uruguay y Perú, y una rotunda oposición de parte de Álvaro Uribe, quien se declaró partidario de los mecanismos existentes a nivel hemisférico. Tras el compromiso de Lula da Silva de incluir en un eventual tratado el rechazo explícito a grupos violentos, en alusión a los grupos subversivos activos en Colombia, el presidente colombiano acordó la incorporación de su país al Consejo.

Según la *Decisión para el Establecimiento del CDS*, el Consejo se define como una «instancia de consulta, cooperación y coordinación en materia de defensa en armonía con las disposiciones del Tratado Constitutivo de la Unasur» con tres objetivos centrales: consolidar Sudamérica como zona de paz, construir una identidad sudamericana en materia de defensa y generar consensos para fortalecer la cooperación regional en el tema (Consejo de Defensa Suramericano, 2008). Respecto al último objetivo, los ministros sudamericanos de Defensa aprobaron en 2010 un conjunto de medidas de fomento y construcción de confianza a nivel regional. Asimismo, el *Plan de Acción 2012* proyectó la construcción conjunta de un avión de entrenamiento básico, un sistema de aviones no tripulados y el establecimiento de una agencia espacial sudamericana con fines pacíficos. Por último, se creó el Centro de Estudios Estratégicos de la

Defensa, con sede en Buenos Aires, con el fin de fomentar las relaciones militares-civiles y de desarrollar una doctrina de defensa regional. Sin embargo, el Consejo no es, ni aspira ser, una alianza militar sudamericana, algo muy difícil de crear por ahora, en un contexto de crecientes presupuestos militares en los países sudamericanos, la escasa compatibilidad entre los aparatos militares nacionales y, sobre todo, la aún fuerte influencia de Estados Unidos en la región en cuanto a defensa.

Además, el CDS no percibe temas de seguridad transnacional, tales como el narcotráfico o el crimen organizado, a raíz de las divergencias entre los países acerca del papel de las Fuerzas Armadas en temas de seguridad que van más allá de la defensa externa. Ante este hecho, se crearon el Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas (2009) y el Consejo de Seguridad y Delincuencia Organizada Transnacional, aunque en ambos casos se trata de foros de cooperación embrionarios.

A manera de conclusión, se puede afirmar que entre todas las dimensiones de integración sudamericana, solo la integración física ha llegado a tener algún grado de éxito, a pesar de las numerosas críticas formuladas acerca de la IIRSA. Para los demás dominios, se ha visto numerosas declaraciones ambiciosas, sin la implementación de las mismas en la práctica, o formas de cooperaciones embrionarias, aún difíciles de evaluar en la actualidad. Esto nos lleva a analizar las causas de este desempeño decepcionante.

2.3. Principales defectos de la integración regional sudamericana

2.3.1. Politización en contenido y proceso

Una de las causas más citadas para explicar los problemas que enfrenta la actual ola de integración sudamericana, concierne a la politización de la misma. No obstante, urge una distinción entre dos tipos de politización. El primer tipo tiene que ver con el *contenido* del regionalismo sudamericano que, como se mencionó anteriormente, se basa en temas fundamentalmente políticos y socioeconómicos, más allá de la integración comercial, propia del «regionalismo abierto» de los años noventa. La segunda manifestación de politización está relacionada con el *proceso* de la integración, en el sentido de la falta de institucionalización o algún tipo de gestión técnica, convirtiendo a las coyunturas políticas nacionales en el principal motor (o freno) del proceso integrador.

Luego de una relativa convergencia en Sudamérica acerca del modelo neoliberal durante los años noventa, dicho consenso empezó a quebrarse a partir de la segunda parte de la década pasada con la llegada al poder de varios líderes izquierdistas en la región. Este «cambio de época» (en términos de Rafael Correa) llevó a un nuevo modelo de integración en reemplazo del «regionalismo abierto», que no solo estuvo muy asociado con el neoliberalismo, sino que además se encontraba estancado, considerando los casos del Mercosur y la CAN. Dicha «tercera ola de integración», denominada *regionalismo posliberal* por el español José Antonio Sanahuja, se caracterizaría por la primacía de una agenda política con un mayor papel del Estado frente al mercado; un énfasis en el desarrollo —más allá del crecimiento económico— y cuestiones sociales; y el tratamiento de una serie de dimensiones, que van desde la cultura, la salud y la educación, pasando por la infraestructura y la interconexión energética, hasta la cooperación en defensa y la lucha contra las drogas. Empero, si el actual regionalismo ha sido exitoso en identificar algunos de los problemas relacionados con el neoliberalismo, no ha logrado formular mecanismos creíbles para enfrentarlos. Esto tiene que ver sobre todo con el hecho de que una integración política no solo es más exigente (más que una integración negativa, requiere una positiva, lo que implica un nivel mínimo de institucionalización), sino, además, de mayor sensibilidad respecto al regionalismo comercial, lo que quedó demostrado durante el proceso de unificación europea⁵. Del mismo modo, la inclusión de temas políticos a partir de 2003 por los presidentes Lula da Silva y Kirchner en el marco del Mercosur, no ha tenido los mejores resultados. De esta manera, Sudamérica fue una de las pocas regiones del mundo que apostó por una integración multidimensional, en detrimento del comercio: tanto la Unión Europea como la ASEAN +3 (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático más China, Corea del Sur y Japón) avanzaron con la cooperación en temas no comerciales, pero tomando como base la integración comercial —si bien el comercio intrarregional es mucho mayor en estas regiones que en Sudamérica—. Cabe mencionar que la excepción regional fue la Alianza del Pacífico —véase más adelante—, con la participación de países que sí creían en el comercio como base ineludible de la integración. Los cuatro miembros de este nuevo organismo además tienen en vigencia múltiples tratados de libre comercio con las principales economías del mundo, algo que incluso puso aun más en jaque la posibilidad de avanzar con la convergencia arancelaria y regulatoria en el subcontinente.

⁵ Así, a pesar de los avances tangibles en el dominio comercial-monetario, la Unión Europea aún no cuenta con una política comunitaria/supranacional en los ámbitos más «sensibles» de justicia, seguridad y política exterior.

Una segunda manifestación de la politización de la integración sudamericana consiste en su mínimo grado de institucionalidad. A diferencia de lo que originalmente aspiró el Pacto Andino, la Unasur es meramente un organismo intergubernamental sin elementos supranacionales —tales como la primacía y/o la aplicación inmediata de las normas regionales—, con una toma de decisiones por consenso (y no por mayoría) y sin mecanismos que supervisen la implementación de los compromisos hechos a nivel regional. Así, desde su creación, todo el poder de iniciativa ha sido transferido a los actores nacionales —ya sea a los jefes de Estado, los cancilleres o los técnicos nacionales—, lo que redujo considerablemente el papel de la Secretaría en el proceso integrador. El resultado fue lo que se ha denominado como *diplomacia de cumbres*; es decir, una agenda regional muy dependiente de la participación de los presidentes —y por lo tanto, de las coyunturas electorales nacionales— con una mínima participación de la sociedad civil y un inexistente papel autónomo de las instituciones regionales. Este tipo de regionalismo no solo ha abierto la puerta hacia una creciente ideologización de la agenda regional, sino también ha ampliado la brecha entre los compromisos y las declaraciones presidenciales de las cumbres (es decir: la retórica) y la implementación de los mismos. En este sentido, la integración sudamericana actual constituye un caso típico de *spill-over*, en la terminología de Philippe Schmitter: es decir, en vez de presenciar una lógica incremental en el proceso de integración (*spill-over*), se observa la proliferación de instituciones intergubernamentales especializadas, sin mayor peso en la práctica (Schmitter, 1970).

De la misma manera, la Unasur propone a sus miembros una suerte de integración diferenciada, tal como se estipula en el preámbulo del Tratado Constitutivo: «[...] este proceso de construcción de la integración y la unión suramericanas es ambicioso en sus objetivos estratégicos, que deberá ser flexible y gradual en su implementación, asegurando que cada Estado adquiera los compromisos según su realidad» (Unasur, 2008). Esta integración *à la carte* se evidenció, por ejemplo, en el Banco del Sur, donde solo siete de los doce países sudamericanos participan de forma activa. Si bien este tipo de flexibilidad, presente también en Europa, puede proteger el proceso de integración de una crisis profunda, reduce considerablemente el nivel de compromiso de parte de los Estados miembros.

Mientras que se esperaba que la similitud de las políticas de los nuevos líderes izquierdistas en la mayoría de los países sudamericanos resultara en una mayor convergencia respecto del modelo y el contenido de la integración regional, la naturaleza introspectiva de estos gobiernos y el afán de recuperar la

soberanía, y de fortalecer el papel del Estado nacional, tuvo el efecto contrario. Al igual que en el Mercosur, se ha visto una resistencia a la institucionalización del proyecto regional sudamericano con el argumento de que no se quiere repetir burocracias como las de Bruselas. En realidad, aquí se trata de un reflejo del histórico predominio de la tradición westfaliana en la formulación de la política exterior en la región con el temor de ceder soberanía. A la vez, es una clara expresión de la principal diferencia entre el regionalismo europeo y el sudamericano (y más general: latinoamericano): mientras que el primero surgió en un intento de reemplazar la lógica westfaliana a fin de evitar una tercera guerra mundial, el segundo tuvo como propósito el desarrollo socioeconómico y/o la pretensión de obtener cierto margen de autonomía frente a la potencia hegemónica, Estados Unidos. Por ello, antes que estar frente a un regionalismo posliberal, los últimos años han consistido meramente en un periodo de transición, más aún cuando las estructuras económicas en el subcontinente han quedado intactas durante la última década.

2.3.2. El retiro de Brasil o la falta de liderazgo regional

Si inicialmente Brasil fue el principal promotor de la integración sudamericana, en los últimos años se ha notado que el proyecto sudamericano ha perdido parte de su importancia en la formulación de su política exterior. Esta variación se explica en función a cuatro factores.

En primer lugar, en diversas ocasiones durante la última década los intereses brasileños se han visto perjudicados en la región. Así, en países como Argentina, Bolivia, Ecuador, Paraguay y Perú, hubo serias fricciones entre empresas brasileñas, en su mayoría apoyadas por el ya mencionado BNDES, y los Gobiernos de estos países, con posturas crecientemente nacionalistas. Además, la expansión del capital brasileño por la región, sobre todo en sectores sensibles como la energía o los servicios básicos, llevó a unas crecientes sospechas de los países sudamericanos sobre un eventual imperialismo brasileño. Todo ello generó la impresión en Brasil de que sus vecinos no solo eran países inestables, sino además poco confiables. En segundo lugar, respecto al destino de las inversiones brasileñas en el mundo, se vio una importante disminución en términos relativos de Sudamérica: cuando al inicio del siglo XXI los países vecinos absorbían aproximadamente la mitad de las IED brasileñas, esta cifra se había reducido al 20% en el año 2008 (Veiga y Rios, 2011, p. 9), a favor de otras regiones (África, Centroamérica y América del Norte). En tercer término, ha faltado un consenso interno en Brasil sobre el papel que el país debería cumplir a nivel regional. Mientras que durante la década de 1980 se había armado una amplia coalición

acerca del rol brasileño en la región, basada en el modelo desarrollista de ISI, este consenso se erosionó a partir del final de los años noventa como resultado de la apertura parcial de la economía brasileña, así como la crisis al interior del Mercosur (Epsteyn, 2009, p. 34; Lima, 2008, pp. 107-108). Actualmente, existen múltiples actores que influyen en el debate regional, siendo los más importantes el Itamaraty, el Partido de los Trabajadores, las empresas paraestatales, el sector industrial paulista, el sector del *agrobusiness* y los estados federales, cada uno con sus propios intereses. Asimismo, la opinión pública brasileña se ha mostrado muy escéptica acerca de una política regional de su país que vaya más allá del comercio. Esto se explica por la escasa identificación de la sociedad brasileña con el concepto sudamericano y, sobre todo, por los aún graves problemas socioeconómicos que persisten en varias partes del país.

En último lugar, a pesar de no haber recibido mayor apoyo del resto de Sudamérica en su proyección como potencia mundial —por ejemplo, los países vecinos no apoyaron a varios candidatos brasileños para ocupar puestos de dirección en instituciones internacionales, e inclusive se opusieron a su aspiración de ocupar un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU—, Brasil sí fue reconocido como un actor global, tanto por Estados Unidos como por la Unión Europea. Además, el país supo obtener un papel más importante en el mundo, a través de foros como el G20 financiero, las cumbres de los BRICS, la OMC; y mediante su participación en algunas misiones para el mantenimiento de la paz de la ONU, como ocurrió en el caso de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití. Esto, de alguna forma, ha llevado a la percepción en Brasilia de que ya no se necesita de la plataforma regional que se creyó indispensable hace una década para surgir como potencia.

Obviamente, Sudamérica aún tiene relevancia para Brasil: significa un mercado para las manufacturas brasileñas —algo muy importante en un periodo de creciente «reprimarización» de las exportaciones brasileñas—⁶, sigue siendo una fuente importante de energía y continuará sirviendo como área para ejercer influencia y autonomía frente la hegemonía estadounidense. Más aún, urge una mayor cooperación con sus pares sudamericanos ante la creciente interdependencia, no solo en términos comerciales, sino también en cuanto a los «nuevos desafíos», tales como el medio ambiente, el crimen transnacional y la migración ilegal. Sin embargo, desde el segundo gobierno de Lula da Silva se ha visto un enfoque crecientemente bilateral en detrimento del multilateralismo

⁶ En 2010 Brasil volvió a exportar más *commodities* que bienes manufacturados por primera vez desde 1978. Pese a que Sudamérica solo absorbe una quinta parte de las exportaciones brasileñas, se trata mayormente de productos con mayor valor agregado (Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, 2012).

de los primeros años de la década pasada. Este bilateralismo solo ha ido en incremento durante el actual gobierno de Dilma Rousseff, quien por la seriedad de los problemas socioeconómicos a nivel interno y con menos experiencia e interés internacional que sus dos antecesores, puso mayor énfasis en la agenda nacional, las «relaciones históricas» con Washington y la tradicional búsqueda de «grandeza» en la escena internacional. Luego de este retiro de Brasil como principal promotor del regionalismo sudamericano, la subregión quedó sin líder, ante la incapacidad de otros países (Venezuela, Argentina o Ecuador) para reemplazarlo.

2.3.3. *Desafíos al concepto Sudamérica*

Tal como se mencionó en el primer capítulo, a partir de los años noventa el concepto de *Sudamérica* empezó a ganar fuerza como referencia geoestratégica, hasta reemplazar al tradicional paradigma de *América Latina* desde el año 2000. Sin embargo, países como Venezuela y Argentina continúan proyectándose como países latinoamericanos, mientras que Colombia, Chile y Perú se perfilan más como Estados pertenecientes a la cuenca del Pacífico, y ambas Guyanas como naciones caribeñas. En este sentido, más allá del nivel discursivo, se ha hecho poco para fomentar y consolidar una identidad propiamente sudamericana entre los países de la región. Por otro lado, tanto la creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) en 2011, como de la Alianza del Pacífico en 2012, además de asegurar la reincorporación de México al resto de la región, desafían seriamente a la integración sudamericana.

En cuanto a la Celac, que consiste en la unión entre el Grupo de Río y las Cumbres de América Latina y el Caribe (CALC), se ha visto un retorno del antaño concepto (aunque ampliado al Caribe) de *América Latina*. Asimismo, comparte gran parte de los objetivos con la Unasur: así, la *Declaración de Caracas* menciona, entre otros temas, la infraestructura, la energía, una nueva arquitectura financiera, el desarrollo social y el medio ambiente, como temas de cooperación (Celac, 2011). Esto incluso llevó a su ex secretaria general María Emma Mejía, a abogar por una articulación entre ambas organizaciones. En cambio, la Alianza del Pacífico refuerza una división histórica de Sudamérica que la Unasur pretendió eliminar según las siguientes líneas: por un lado, los países en la cuenca del Pacífico que son mayormente partidarios de una mayor apertura comercial y, por otro lado, los países de la cuenca del Atlántico que tienen economías más cerradas. Independientemente del papel concreto que Washington ha jugado en el diseño del nuevo esquema, está en su interés tener a una Sudamérica fragmentada. El pedido durante la Cumbre de las Américas

en abril de 2012 de la entonces secretaria de Estado Hillary Clinton a los integrantes de la Alianza de convertirse en un bloque, que más allá del ámbito comercial, también tuviera un carácter político e ideológico, solo reafirma esta tesis. Por lo demás, un eventual ingreso por parte de Paraguay y Uruguay como miembros plenos a la Alianza, debilitaría seriamente al Mercosur como bloque comercial, en estancamiento desde hace más de una década. Queda por ver si con el retorno de Michelle Bachelet como presidenta de Chile se lograrán alcanzar mayores niveles de convergencia entre ambos bloques, tal como anunció durante su primera participación en una cumbre de la Alianza en junio del presente año.

3. PERSPECTIVAS DE LA INTEGRACIÓN SUDAMERICANA

Si las teorías clásicas de integración regional, tales como el neofuncionalismo o el intergubernamentalismo, han demostrado serios defectos para explicar el regionalismo europeo, menos aún parecen ser capaces de facilitar un análisis de los vaivenes de la actual ola de integración sudamericana. Empero, desde los años setenta surgieron varios modelos descriptivos de integración que muestran su utilidad para la región. Con el fin de bosquejar las perspectivas de la integración sudamericana para el futuro, se hará uso de dos de aquellos enfoques: el primero, de Joseph Nye sobre el *potencial integrador*, y el segundo, de Walter Mattli, sobre las condiciones de demanda y oferta de integración.

Nye propuso cuatro condiciones que determinan el potencial integrador (*integrative potential*): la simetría o igualdad económica de los miembros; la complementariedad de valores entre las élites; la existencia de pluralismo; y la capacidad de los Estados de responder satisfactoriamente a demandas internas (Nye, 1971, pp. 80-82). Aplicando este enfoque a la integración sudamericana, se podría concluir que en la actualidad Sudamérica no cuenta con ninguna de estas cuatro condiciones. Primero, hay una asimetría muy manifiesta, tanto en términos de tamaño de las economías (Brasil *versus* Guyana, respectivamente la economía número 7 y 157) como en cuanto al PBI per cápita (Chile *versus* Bolivia) —más allá de las asimetrías dentro de cada país—. Segundo, en cuanto a la complementariedad de valores, más que consenso, la última década ha visto sobre todo una creciente divergencia en la región acerca de temas tales como el libre comercio, el papel del Estado frente los mercados, la manera de inserción de las economías nacionales en el sistema económico mundial e incluso sobre el contenido de términos como democracia, libertad de prensa, etcétera.

Tercero, respecto al pluralismo, entendido como la presencia de varios grupos que presionan por una mayor integración, no ha habido muestras de aquello: tanto la sociedad civil como el empresariado se han mantenido al margen del proceso integrador sudamericano. Por último, está claro que en muchos países sudamericanos aún faltan Estados fuertes, tanto en su función de *enforcement* de sus instituciones como a nivel de presencia estatal —las famosas *zonas marrones* de O'Donnell—, lo que complica severamente su capacidad de responder adecuadamente a las demandas de la sociedad.

En cambio, la teoría de Walter Mattli (1999) distingue entre condiciones de demanda y oferta de integración. Entre las condiciones de demanda menciona la interdependencia económica y el activismo transnacional de ciertos actores económicos (por ejemplo, el empresariado) en su afán de internalizar las externalidades asociadas con los movimientos transfronterizos. En cuanto a la oferta, el autor en mención refiere a arreglos institucionales sólidos (*commitment institutions*) y capaces de mitigar el *freeriding*, combinado con la presencia de un líder indisputable (*paymaster*) en el grupo de países, que no solo funcione como eje en la coordinación de las normas y políticas, sino también que sea capaz y esté dispuesto a aliviar las asimetrías regionales. En el caso de la integración sudamericana, inicialmente sí hubo mecanismos de oferta, que posteriormente se debilitaron: las instituciones se politizaron ante su dependencia de las coyunturas nacionales (presidenciales) y, tal como se mencionó líneas arriba, Brasil dejó de liderar el regionalismo que había promovido a partir de los años noventa. La potencia regional, además, sigue enfrentando serios problemas socioeconómicos a nivel interno, lo que complica considerablemente su capacidad de *paymaster* —un papel que juegan en sus respectivas regiones países como Alemania, Japón o, recientemente, la República Popular China—.

Respecto a la demanda, tampoco ha habido mucho dinamismo. Así, si bien el comercio intrarregional ha aumentado modestamente en los últimos años, con un aproximado de 19%, está muy lejos de los niveles de interdependencia comercial entre los países de la UE (59%) o de Asia-Pacífico (50%) (CEPAL, 2014)⁷. Por otro lado, y tal como adelantó Andrew Moravcsik, en áreas que no son técnico-económicas, hay menor ocurrencia de lobbies de los actores económicos (Moravcsik, 1993, pp. 488-496), algo que ayuda a explicar la escasa presión para profundizar la integración política sudamericana. Formulado en otros términos: mientras que en los últimos años ha habido intentos de regionalismo (*top-down*: impulsado por los Estados), Sudamérica aún presenta bajos

⁷ La cifra de 19% refiere al ámbito latinoamericano, la de Asia Pacífico al ASEAN+5.

niveles de regionalización (*bottom-up*: movida por actores privados), a raíz de la escasa interdependencia entre países⁸. Considerando las experiencias históricas de Europa y Asia, un nivel mínimo de industrialización de las economías ha resultado ser crucial para aumentar las tasas de comercio intrarregional, siendo este el principal reflejo de la interdependencia. De esta manera, en la medida que los países sudamericanos continúen basando sus economías en la exportación de *commodities* y no apuesten por un cambio en la matriz productiva y/o en la creación de cadenas productivas a nivel regional, los incentivos para profundizar la agenda integradora seguirán siendo exiguos.

Por lo expuesto, se podría deducir que mientras sigan intactas las condiciones actuales del regionalismo sudamericano —y sobre todo: la falta de complementariedad en valores, de interdependencia comercial, de arreglos institucionales creíbles y de liderazgo regional—, el periodo de estancamiento que estamos viviendo desde los últimos años va a prolongarse por un tiempo. Sin embargo, inclusive ante este contexto poco alentador, hay formas de avanzar con una agenda multilateral sudamericana. A modo de terminar este artículo, se ha pensado en las siguientes tres recomendaciones.

En primer lugar, urge un debate similar al europeo acerca del principio de la subsidiariedad, que consiste en determinar cuál es el nivel más adecuado para cada una de las políticas (el nivel local, nacional, subregional, regional o hemisférico). De esta manera, no solo se podría reducir el número de instancias regionales que tiene la región en la actualidad, sino además delimitar mejor (o en ciertos casos desdoblar) las funciones de cada una de ellas.

En segundo lugar, ante la presente polarización en Sudamérica en cuanto al modelo económico, parece poco probable una pronta reincorporación del tema comercial a nivel regional. Sin embargo, se podría pensar en otros mecanismos para alentar el comercio intrarregional, tales como la reducción de las múltiples trabas paraarancelarias que siguen perturbando los flujos comerciales en la región, o en avanzar con la integración física con la condición de que esté basada en serios estudios de factibilidad medioambiental, así como el respeto a los derechos de los pueblos aledaños.

⁸ Mientras la regionalización se define como «[...] the process of economic integration that is driven from the bottom up by private actors such as firms in response to the opportunities created by the liberalization of investment and trade»; por regionalismo se entiende «[...] state-led efforts to deepen regional integration through the fostering of other formal mechanisms to support institutionalized cooperation and collective action» (Capling y Nossal, 2009, p. 148).

Por último, se debería apostar por una integración menos ambiciosa (en el contenido y en la forma), que se centre en temas de menor sensibilidad política, tales como la lucha contra el cambio climático, la cooperación fronteriza con el fin de mitigar los efectos negativos de la migración ilegal y el crimen organizado, o la lucha contra el narcotráfico que tome como referencia a ciertas experiencias bilaterales positivas, como en el caso de Bolivia y Brasil. Asimismo, se debería avanzar con la integración subnacional como parte de la denominada paradiplomacia. En este marco, vale referirse a las experiencias de la Triple Frontera, entre las zonas fronterizas de Chile y Argentina, o a los foros como la Red de Ciudades Sudamericanas o Zicosur⁹. El resultado de todas estas iniciativas quizá no parecerá mucho en comparación con la integración proyectada hace diez años, pero sí tendrá la virtud de ser más realista en el contexto regional y, seguramente, responderá mejor a las demandas de las sociedades sudamericanas.

BIBLIOGRAFÍA

- Adins, Sebastien (2014). El liderazgo brasileño en Sudamérica: una aspiración de corta duración. *Revista Andina de Estudios Políticos*, 4(2), 53-72.
- Alcalde, Javier (2010). *El cambio de orden internacional y las perspectivas de un orden sudamericano*. Cuaderno de trabajo N° 9. Lima: PUCP.
- Banco del Sur (2007a). *Declaración de Quito*. Quito: Banco del Sur. Recuperado el 16 de mayo 2014 de http://www.choike.org/documentos/declaracion_quito.pdf
- Banco del Sur (2007b). *Acta Fundacional del Banco del Sur*. Buenos Aires: Banco del Sur. Recuperado el 16 de mayo de 2014 de http://www.choike.org/documentos/Acta_fundacion_bco_del_sur.pdf
- Calderón, Emilse (2010). *Brasil y el Consejo de Defensa Sudamericano: ¿liderazgo de la cooperación o gestión pragmática del disenso? Jornadas de Relaciones internacionales*. Buenos Aires: Flacso.
- CELAC (2011). *Declaración de Caracas. En el bicentenario de la lucha por la Independencia hacia el camino de nuestros libertadores*. Caracas: CELAC. Recuperado el 22 de mayo de 2014 de http://laradiodelsur.com/wp-content/upload/docs/1._DECLARACION_DE_CARACAS.pdf
- Comunidad Sudamericana de Naciones (2004). *Declaración del Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones. III Cumbre Presidencial Sudamericana*. Cusco: CSN. Recuperado el 18 de mayo 2014 de <http://www.unasur.org/uploads/92/49/92492edfad3b9cf35387d22e39e5b9b1/Declaracion-del-Cusco-sobre-la-Comunidad-Suramericana-de-Naciones-2004.pdf>
- Comunidad Sudamericana de Naciones (2006). *Documento Final de la Comisión Estratégica de Reflexión. Un nuevo modelo de Integración de América del Sur. Hacia la Unión Sudamericana de Naciones*. Cochabamba: CSN. Recuperado el 18 de mayo de 2014 de http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/dec_cochabamba_reflexion.htm

⁹ La Zicosur (Zona de Integración del Centro Oeste de Sudamérica) representa un proceso de cooperación regional que despliega una diplomacia subnacional y descentralizada con países o gobiernos subnacionales. Abarca la totalidad de departamentos de Bolivia (menos La Paz) y Paraguay, así como provincias del noroeste argentino, regiones del norte chileno, el estado brasileño de Mato Grosso y los departamentos peruanos de Tacna, Moquegua y Arequipa; y concentra sus actividades en el área del Asia Pacífico.

- Consejo de Defensa Suramericano (2008). *Decisión para el establecimiento del CDS*. Costa de Sauipe: CDS. Recuperado el 22 de mayo de 2014 de <http://www.cancilleria.gov.co/content/decisi%C3%B3n-para-el-establecimiento-del-consejo-de-defensa-suramericano-de-unasur>
- Epsteyn, Juan Claudio (2009). *Determinantes domésticos del regionalismo en América del Sur: el caso brasileño (1995-2008)*. Working Paper número 109. Buenos Aires: Flacso.
- IIRSA (2011). *IIRSA, 10 años después: sus logros y desafíos*. Buenos Aires: BID-Intal.
- Lima, María Regina Soares (2008). Liderazgo regional en América del Sur: ¿tiene Brasil un papel a jugar? En Ricardo Lagos (comp.), *América Latina ¿Integración o Fragmentación?* (pp. 89-113). Buenos Aires: Edhasa.
- Lindberg, Leon (1963). *The Political Dynamics of European Economic Integration*. Stanford: Stanford University Press.
- Mattli, Walter (1999). *The logic of Regional Integration. Europe and beyond*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Moniz Bandeira, Luiz Alberto (2004). *Argentina, Brasil y Estados Unidos. De la Triple Alianza al Mercosur*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.
- Moravcsik, Andrew (1993). Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. *Journal of Common Market Studies*, 31(4), 473-524.
- Núcleo de Assuntos Estratégicos (2004). *Projeto Brasil 3 Tempos. 50 temas estratégicos*. Brasília: Presidência da República/Núcleo de Assuntos Estratégicos. Recuperado el 22 de mayo de 2014 de <http://www.resdal.org/ultimos-documentos/main-brasil-estrategia-def-06.html>
- Nye, Joseph (1971). *Peace in parts: Integration and Conflict in Regional Organization*. Boston: Little Brown and Company.
- Reunión de Jefes de Estado de América del Sur (2000). *Comunicado de Brasilia. Reunión de Presidentes de América del Sur*. Brasília: Reunión de Jefes de Estado de América del Sur. Recuperado el 18 de mayo de 2014 de <http://www.unasursg.org/uploads/6e/64/6e642268ec5dc7b005dfea9a029e65cc/COMUNICADO-BRASILIA 2000.pdf>
- Ricupero, Rubens (2009). *La siempre anunciada pero cada vez más improbable integración latinoamericana*. Bogotá: Consejo Empresarial de América Latina. Recuperado el 19 de mayo de 2014 de www.ceal-int.org/esp/publicaciones/files/ricupero.pdf
- Sanahuja, José Antonio (2010). La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal. En Manuel Cienfuegos y José Sanahuja Antonio (eds.), *Una región en construcción. Unasur y la integración de América del Sur* (pp. 87-134). Barcelona: Fundació Cidob.
- Schmitter, Philippe (1970). Central American integration: spill-over, spill-around or encapsulation? *Journal of Common Market Studies*, 9(1), 1-48.
- Spektor, Matías (2010). Ideias de ativismo regional: a transformação das leituras brasileiras da região. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53(1), 25-44.
- Spykman, Nicholas John (1944). *Estados Unidos frente al mundo*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Unasur (2008). *Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas*. Brasília: Unasur. Recuperado el 18 de mayo de 2014 de www.comunidadandina.org/unasur/tratado_constitutivo.htm
- Unasur (2010). *Protocolo adicional al Tratado Constitutivo de Unasur sobre Compromiso con la Democracia*. Quito: Unasur. Recuperado el 12 de mayo de 2014 de http://www.ba.unibo.it/NR/rdonlyres/AAA04D21-3CC3-4C83-B531-FC376A6DC7C3/200406/protocolo_unasur_1110.pdf
- Veiga, Pedro y Rios, Sandra (2011). *Brasil como vector de integración sudamericana: posibilidades y límites*. Working Paper 17. Rio de Janeiro: Plataforma Democrática.
- Zibechi, Raúl (2013). *Brasil potencia. Entre la integración regional y un nuevo imperialismo*. Lima: Programa Democracia y Transformación Global.