

PROYECTOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL SUDAMERICANA: HACIA UNA TEORÍA DE CONVERGENCIA REGIONAL

GIAN LUCA GARDINI*

RESUMEN:

Está surgiendo una nueva unidad regional, Sudamérica. En contraposición con Latinoamérica, es un concepto geoestratégico más definible e independiente. Pero, ¿esto hace que la integración regional sea más sencilla? Este artículo adopta una posición escéptica. No es solamente que Sudamérica se caracterice por sus numerosos esquemas de integración regional que compiten entre sí, sino que además los tres más destacados – Mercosur, ALBA y Unasur – presentan respuestas divergentes ante las preguntas fundamentales que han caracterizado históricamente los intentos de regionalismo en América Latina. Éstas son: la relación con la potencia líder en el plano internacional, Estados Unidos; el papel que juega el líder regional o *paymaster*¹, Brasil; y el modelo económico y de desarrollo que debe ser adoptado. A modo de conclusión, el autor concluye proponiendo una incipiente teoría de convergencia regional para alcanzar la cohesión regional como estímulo para futuras investigaciones y comprobaciones.

PALABRAS CLAVE:

Sudamérica, integración regional, Mercosur, ALBA, Unasur.

TITLE:

South American regional integration projects. Towards a theory of regional convergence.

ABSTRACT:

A new regional unit - South America - is emerging. This is a more definable and self-contained geostrategic concept as opposed to Latin America. But does this make regional integration any easier? This article adopts a sceptical view. Not only South America is characterised by numerous and competing schemes of regional integration but the three most prominent of them, MERCOSUR, ALBA, and UNASUR offer divergent responses to the fundamental questions that have historically characterised attempts at regionalism in Latin America: The relation towards the international leading power, the United States; the role of the regional leader or *paymaster*, Brazil; and the economic and development model to be adopted. The conclusion proposes an infant theory of regional convergence to achieve regional cohesion as a suggestion for further research and testing.

KEYWORDS:

South America, regional integration, Mercosur, Alba, Unasur.

¹ N. de T.: El concepto de *paymaster* no tiene una traducción exacta en español. Hace referencia al sujeto que acata el mayor número de costes a la hora de acometer un proyecto; en este caso, la integración regional.

*Gian Luca GARDINI es profesor de Relaciones Internacionales y Política Latinoamericana en la Universidad de Bath, Reino Unido. Email: g.l.gardini@bath.ac.uk

Introducción

Los conceptos “regionalismo” e “integración” evocan de forma inmediata ideas de unidad y cohesión. Desde el principio, entre las nuevas repúblicas latinoamericanas independizadas, la unidad y la solidaridad definió el discurso y teorización de los padres libertadores, como Bolívar y San Martín, y más tarde la de los grandes intelectuales que formaron la “conciencia latinoamericana”, como Monteagudo, Alberdi y Martí¹. Sin embargo, estos supuestos elementos comunes estuvieron siempre en pugna tanto por rivalidades políticas y de liderazgo como por diferentes intereses y antagonismos en lo concerniente a la seguridad y al terreno económico. Además, los partidarios de la integración de América Latina propusieron diferentes interpretaciones en relación a qué partes del continente americano debía abarcar. Los defensores de la América *Hispanica*, de *Ibero-América*, de América del *Sur* o aquellos que impulsaban o rechazaban la inclusión del Caribe, de Estados Unidos o de Brasil, pero nunca prevalecieron definitivamente los unos sobre los otros. De hecho, los intentos para implementar una unidad latinoamericana a través de proyectos concretos de integración regional de diversas clases, se ha caracterizado históricamente más por las divisiones que por el consenso.

Uno de los puntos más debatidos ha sido la contraposición entre América “Latina” y “del Sur” como entidad geoestratégica, social y cultural; aunque recientemente se ha dado un giro hacia esta última posición². El aumento de la gravitación política y económica de México, América Central y el Caribe en la órbita estadounidense; el creciente papel global —al mismo tiempo que regional— de Brasil; la irresistible búsqueda por parte de muchas administraciones sudamericanas de un orden internacional multipolar y autónomo; unido a un alcance geográfico que se auto-abarcara, ha llevado tanto a académicos como a profesionales a considerar el concepto “Sudamérica” como más idóneo para proyectos políticos y económicos unitarios, así como para una proyección internacional común reforzada³. Esta posición asumiría, si no una unidad de propósitos, sí al menos la convergencia en temas claves para alcanzar una “unidad regional cohesionada y consolidada”, tal y como la define Andrew Hurrell⁴. “La cohesión puede ser entendida de dos formas: (i) cuando la región juega un papel definitorio en las relaciones entre los estados (y otros actores principales) de la propia región y del resto del mundo; y (ii) cuando la región constituye la base organizativa para desarrollar políticas en el seno de la región en una serie de temas”⁵.

¹ Para el debate, véase *Íbidem*. Para un análisis de este cambio, consultar PIÑEIRO, Carlos (2004), *La nación sudamericana. Del imperativo histórico-cultural la realización económico-política*, NuevoHacer Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires. Véase también Instituto Rio Branco, IEPES, IPEA, BID, “Seminario sobre America do Sul: A Organização do espaço sul-americano”, Brasília, 31/7-2/8 2000.

² Véase PIÑEIRO, Carlos (2004), *La nación sudamericana ...*, *op. cit.*, e Instituto Rio Branco, IEPES, IPEA, BID, “Seminario sobre America do Sul”.

³ HURRELL, Andrew (1995), “Regionalism in theoretical perspective” en FAWCETT, Louise y HURRELL, Andrew (eds.), *Regionalism in World Politics*, Oxford University Press, Oxford y Nueva York, p. 24.

⁴ *Íbidem*.

⁵ BOLIVAR, Simón (1969), *Escritos políticos*, Alianza Editorial, Madrid; OVIEDO, Gerardo (2008),

La línea sugerida por este artículo es escéptica. En Sudamérica coexisten cuatro bloques regionales: la Comunidad Andina (CAN), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Alianza Bolivariana de las Américas (ALBA) y la Unión Sudamericana (UNASUR). Dejando a un lado la Comunidad Andina, cuya relevancia y proyección internacionales son limitadas, los otros tres esquemas ofrecen principios y recetas políticas y económicas más divergentes que convergentes. Siguiendo las conceptualizaciones de Bolívar y Alberdi, podemos identificar tres temas claves que han definido la esencia de los intentos de regionalismo latinoamericano o sudamericano desde mediado del siglo XIX, y que aún hoy son válidos⁶:

- (a) la relación de la unidad regional con Estados Unidos,
- (b) el papel de Brasil en el marco de la unidad regional,
- (c) el modelo económico y de desarrollo a adoptar por la unidad regional.

Este artículo disecciona las respuestas que el MERCOSUR, ALBA y UNASUR ofrecen a esas preguntas fundamentales. En palabras de Hurrell, la convergencia en esos tres temas básicos definiría ampliamente un embrionario mínimo común denominador que potencialmente condujera a Sudamérica hacia la cohesión. Esto sería así si dicha convergencia definiera: (i) la relación entre los estados de la unidad regional y el resto del mundo (posición hacia Estados Unidos y el papel de Brasil), y (ii) la base de políticas en el ámbito regional (modelo económico y de desarrollo). Se argumentará que, tal y como están formuladas actualmente, estas respuestas son tan diferentes que hacen difícilmente compatibles los tres esquemas y, de hecho, acaba siendo disfuncional el objetivo de unidad que parecen perseguir.

1. MERCOSUR

1.1. Origen y naturaleza

La historia del MERCOSUR empieza mucho antes de su constitución formal. El acercamiento diplomático entre Brasil y Argentina a finales de los años setenta del siglo XX proporcionó la condición necesaria para eliminar las amenazas a la seguridad entre los dos países e inaugurar una fase de más cooperación⁷. La recuperación democrática a principios de los ochenta en ambos países generó una fuerte motivación política en aras a fortalecer la cooperación bilateral con el objetivo de reforzar las frágiles democracias⁸, mientras que la necesidad de

"Pensamientos sobre la integración latinoamericana: un corpus textual" en *Cuadernos Americanos*, n° 126, ps. 53-72; SMITH, Peter H. (2000), *Talons of the Eagle. Dynamics of US-Latin American Relations*, Oxford University Press, Oxford y Nueva York, especialmente ps.87-92; GALASSO, Norberto (2008), *América Latina ...*, op. cit.

⁶ FRAGA, Rosendo (1999), "La experiencia histórica en Brasil y Argentina desde 1966 hasta 1983: comienzo de la convergencia" en LLADÓS, José María y PINHEIRO, Samuel (eds.), *Perspectivas. Brasil y Argentina*, IPRI-CARI, Brasilia y Buenos Aires, ps. 367-385.

⁷ RUSELL, Roberto (1989), *Cambio de régimen y política exterior: El caso de Argentina, 1976-1989*, FLACSO, Documentos e Informes de Investigación n° 88, Buenos Aires.

⁸ GARDINI, Gian Luca (2007), "Who invented Mercosur?" en *Diplomacy and Statecraft*, diciembre 2007, vol. 18, n° 4, ps. 805-830.

modernizar la economía proporcionó la lógica económica para estrechar los lazos bilaterales. Finalmente, en 1986, Buenos Aires y Brasilia firmaron un acuerdo de complementación industrial basado en un mecanismo de integración económica sectorial, flexible y gradual. Con el triunfo del neoliberalismo y el consenso de Washington en los años noventa, las administraciones argentina y brasileña optaron por un proceso de apertura económica para favorecer la inserción de ambos países en la economía globalizada y atraer inversiones extranjeras a un mercado regional ampliado. Uruguay y Paraguay se sumaron para formar el MERCOSUR en marzo de 1991.

Desde el principio, el MERCOSUR perdió una parte de su inicial carácter político. En contraposición, adoptó una dirección económica esencialmente neoliberal⁹, adoptando la eliminación universal, automática y lineal de las barreras comerciales y convirtiéndose en un área de libre comercio con algunos elementos de una incompleta unión aduanera; mientras, la aspiración de convertirse en un mercado común quedaba, por el momento, no satisfecha. Tras la crisis asiática de 1997, la devaluación unilateral brasileña de 1999 y el colapso argentino de 2001, sumado a su incapacidad para manejar las asimetrías existentes entre los estados miembros o los problemas sociales endémicos, llevó al Mercosur a un largo período de autoreflexión desde los primeros años de este siglo.

Hoy en día, en un escenario doméstico e internacional considerablemente diferente a aquél en que se originó, el MERCOSUR está buscando nuevos principios rectores y un nuevo papel, así como formas innovadoras para acomodar los intereses y las agendas de sus miembros¹⁰. Aunque Argentina y Brasil aún son partidarios de una gestión económica ortodoxa, han reconocido la necesidad de manejar en el ámbito regional algunas de las asimetrías persistentes y de complementar la liberalización del comercio con un paquete de políticas públicas. La visión que inspira al MERCOSUR en esta fase, si tal visión existe, es un reflejo de estas indicaciones. La creciente insatisfacción de Paraguay y Uruguay ha motivado, a su vez, la creación de un pequeño Fondo de Convergencia Económica (FOCEM). Los actuales desafíos en la agenda incluyen la consecución de la unión aduanera, el relanzamiento de las negociaciones internacionales de comercio, y la ampliación y profundización institucional. En relación a la mayoría de ellos, y en el contexto de la actual redefinición de papeles de Estados Unidos y Brasil, así como el cuestionamiento de la economía neoliberal, el Mercosur está intentando resituarse a sí mismo en términos conceptuales y geoestratégicos.

⁹ OELSNER, Andrea (2009), "The Institutional Identity of Regional Organizations, or Mercosur's identity crisis", ponencia presentada en el VI Congreso General del ECPR, Potsdam, septiembre; PÉREZ, Romeo (2009), "El Mercosur ante su extraña crisis", CLAEH working paper, Montevideo, noviembre.

¹⁰ PORZECANSKI, Roberto (2010), *No Voy en TREN. Uruguay y las perspectivas de un TLC con Estados Unidos (2000-2010)*, Debate - Random House Mondadori & Editorial Sudamericana Uruguay, Montevideo.

1.2. Relaciones con Estados Unidos

La postura del Mercosur frente a Estados Unidos ha sido, y sigue siendo, tradicionalmente ambivalente pero nunca ha producido momentos de gran tensión. Durante el período bilateral argentino-brasileño en los años ochenta, Estados Unidos no prestó demasiada atención al bloque emergente, mientras que Buenos Aires y Brasilia estaban deseosos de asegurarse el apoyo de Washington para su consolidación democrática, la reprogramación de la deuda y la modernización económica. En los noventa, con diferente nivel de entusiasmo entre sus miembros, el MERCOSUR se alineó con las reglas imperantes del consenso de Washington, impulsado por Estados Unidos. El MERCOSUR se convirtió en un modelo de regionalismo abierto y sus miembros acogieron la propuesta del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en 1994. Se esperaba que esta iniciativa proporcionara acceso a un nuevo mercado para la producción agrícola e industrial de los cuatro socios.

Sin embargo, en el siglo XXI, la relación y la agenda entre Estados Unidos y el MERCOSUR se han vuelto cada vez más complejas. El giro a la izquierda en la mayoría de América Latina, los defectos del neoliberalismo (sobre el que se diseñó el ALCA) y una clara percepción de que el ALCA beneficiaría más a Estados Unidos que a sus contrapartes latinoamericanas, llevó a que fuera criticado y finalmente abandonado en la Cumbre de las Américas de 2005. Para entonces, el MERCOSUR, bajo el liderazgo político brasileño, se había convertido en el principal foco de resistencia al proyecto del ALCA. Lo que se rechazó no fue el principio de un ALCA mutuamente beneficioso, sino la forma y los términos del borrador.

Esta postura, más basada en intereses comerciales que en principios ideológicos, interrumpió el plan original, pero Estados Unidos simplemente modificó su estrategia recurriendo a Acuerdos de Libre Comercio bilaterales. Actualmente, Brasil y Uruguay parecen contentos de disfrutar de una cierta relación privilegiada con Washington. Brasil desarrolló afinidades en el sector de los biocombustibles y en los foros multilaterales, como la Organización Mundial del Comercio, mientras que Uruguay juega la carta de Estados Unidos para lograr sus reclamos en el ámbito del MERCOSUR y amenazar a sus socios con una asociación aún más estrecha con Washington¹¹. Como resultado de ello, MERCOSUR es la única área en América Latina que no tiene un acuerdo preferencial de comercio con Estados Unidos.

1.3. El papel de Brasil

Durante la integración bilateral argentino-brasileña y en los primeros años del MERCOSUR, la iniciativa política fue principalmente impulsada desde Buenos Aires, mientras Brasilia ofrecía simplemente un calculado nivel de apoyo a esta empresa conjunta¹². Desde el 2000, este patrón se ha invertido. La preponderancia

¹¹ GARDINI, Gian Luca (2010), *The Origins of Mercosur*, Palgrave, Nueva York.

¹² GOMES, Miriam y MALAMUD, Andrés (2009), "Argentina and Brazil between continuity and change", ponencia presentada en el ABRI-ISA Joint Conference, Río de Janeiro, julio. Véase también el capítulo de Miriam GOMES SARAIVA en este volumen.

económica brasileña y su creciente estatus como potencia internacional forzó a una redefinición de los papeles. Ahora Brasil concibe el MERCOSUR, y de hecho el resto de Sudamérica, como una plataforma para elevar sus reivindicaciones como potencia internacional¹³. Dado que Brasil intenta presentarse en los foros multilaterales como el representante regional de Sudamérica, o por lo menos de MERCOSUR, el liderazgo regional ha pasado a ser visto como una estrategia, o incluso como una necesidad, para lograr el reconocimiento global. Sin embargo, este liderazgo está lejos de ser incuestionable¹⁴. Por un lado, esto deja al bloque sin un líder claro ni un proyecto común, mientras que por el otro lado, deja un espacio para el debate y el diálogo en el seno de un grupo en el que un miembro tiene alrededor del 70 u 80% de la población y del PIB. El propio Brasil parece dividir sus credenciales de liderazgo y compromiso entre el MERCOSUR y la recientemente creada UNASUR (que se abordará más abajo). Así pues, el MERCOSUR encuentra su destino precariamente vinculado con las propias visiones y opciones que Brasil tiene de sí mismo y de la región.

Otro desafío para el papel de Brasil en el seno de MERCOSUR provendría de la eventual adhesión de Venezuela. ¿Cómo podrían ser compatibles las visiones brasileña y venezolana sobre el regionalismo en el marco del mismo esquema de integración? Las razones que explican la solicitud de Venezuela para integrar el MERCOSUR se abordarán en el epígrafe sobre el ALBA y Brasil y, sin duda, son el resultado de una fase histórica particular que terminó en 2006. Teniendo en cuenta que la ratificación de Venezuela como miembro pleno estuvo mucho tiempo en suspenso en el Senado brasileño y que todavía lo está en el de Paraguay, la cuestión ahora es saber si esa reticencia será superada o no y bajo qué condiciones. El punto clave es cómo se desarrollará la política doméstica venezolana. Una pérdida de poder y consenso por parte de Hugo Chávez podría cambiar de forma decisiva la política exterior de Venezuela. Este hecho, probablemente, reduciría las tensiones ideológicas y facilitaría el acuerdo de las posiciones venezolanas en MERCOSUR y UNASUR. Paralelamente, sería de esperar una decadencia del ALBA. Sin embargo, una cuestión sigue pendiente: ¿hasta qué punto sería un compromiso sincero de los principios del MERCOSUR sin que Venezuela renuncie al bolivarismo? Bajo las actuales circunstancias, si se materializara una membresía solapada, se confirmaría que o las obligaciones son muy laxas y por tanto maleables para toda clase de compromisos pero sin un contenido real, o que la brecha entre la retórica y la práctica es muy considerable. En cualquier de los dos casos se reafirmaría el

¹³ MALAMUD, Andrés (2009), "Leadership without Followers: The Contested Case for Brazilian Power Status" en REZENDE, Estevão C. y GOMES Miriam (eds.), *Brasil, União Europeia, América do Sul: Anos 2010-2020*, Konrad Adenauer Foundation, Brasília, ps. 126-148; BURGESS, Sean W. (2006), "Without Sticks or Carrots: Brazilian Leadership in South America During the Cardoso Era, 1992-2003" en *Bulletin of Latin American Research*, vol. 25, nº 1, ps. 23-42; SANAHOJA, José Antonio (2010), "La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo neoliberal" en CIENFUEGOS, Manuel y SANAHOJA, José Antonio (eds.), *Una región en construcción: UNASUR y la integración en América del Sur*, CIDOB, Barcelona, ps. 87-134.

¹⁴ DABÈNE, Olivier (2009), *The Politics of Regional Integration in Latin America. Theoretical and comparative explorations*, Palgrave Macmillan, Nueva York.

argumento sostenido en este artículo de que Sudamérica no está cerca de alcanzar una cohesión regional significativa.

1.4. El modelo de desarrollo

El MERCOSUR acepta el modelo de producción capitalista y favorece las economías abiertas y el crecimiento basado en las exportaciones. A excepción del reducido FOCEM, no hay ningún otro mecanismo redistributivo regional en marcha¹⁵. Sin embargo, donde surge una revisión del neoliberalismo ortodoxo es en la búsqueda de una mayor atención por los asuntos sociales y la corrección del déficit democrático. En general, el modelo de desarrollo adoptado por el MERCOSUR sigue estando relativamente próximo al paradigma neoliberal original. De hecho, el actual debate sobre el modelo de desarrollo no se centra en las diferentes formas de implementar esos mismos principios, sino que gira entorno a visiones muy diferentes. Por un lado, está la idea de la vuelta del MERCOSUR a sus objetivos económicos y comerciales originales, aunque un paso aún más aventurado en esa dirección defendería la disolución de los compromisos de los estados miembros y les permitiría negociar tratados de libre comercio con terceros. Por el otro, encontramos la propuesta de profundizar en el contenido político del MERCOSUR, avanzando con el Parlamento del MERCOSUR y una implicación mayor de la sociedad civil. En ambos casos se reclama la vuelta a sus verdaderos orígenes que están en discusión¹⁶, y a un consenso sobre la necesidad de completar cierta profundización institucional, al menos para permitir que el área de libre comercio produzca los beneficios esperados para sus miembros¹⁷.

2. ALBA

2.1. Origen y naturaleza

Mientras el MERCOSUR es el legado de la idea de regionalismo abierto de los años noventa, el siglo XXI ha traído un considerable grado de novedad en términos de regionalismo. El cuestionamiento del neoliberalismo y la búsqueda de autonomía

¹⁵ El debate es si el proyecto original es uno de índole más política, concebido por las primeras administraciones democráticas de Alfonsín en Argentina, Sarney en Brasil y Sanguinetti en Uruguay, que lanzaron el proceso de integración a mediados de los ochenta, o si es uno de índole más económica y comercial, entendido e implementado por las administraciones de los noventa que, de hecho, firmaron el Tratado de Asunción de 1991. Sobre este punto, véase GARDINI, Gian Luca (2010), *The Origins of Mercosur ...*, op. cit., ps. 100-102.

¹⁶ Todos coinciden en que la adopción del código aduanero común, la eliminación de la doble imposición, un mecanismo efectivo de resolución de conflictos y la coordinación de políticas comerciales serían pasos positivos e indispensables.

¹⁷ En este sentido es cuestionable si el ALBA y UNASUR deben ser considerados como esquemas de integración, cooperación o coordinación. Véase un debate sobre las definiciones en DABÈNE, Olivier (2009), *The Politics of Regional ...*, op. cit., capítulo 1. Para una definición estricta de integración regional, véase SCHMITTER, Philippe (1991), "Change in Regime Type and Progress in International Relations" en ADLER, Emanuel y CRAWFORD, Beverly (eds.), *Progress in Postwar International Relations*, Columbia University Press, Nueva York, ps. 89-127. Para una perspectiva de la integración regional como una dimensión del regionalismo, véase HURRELL, Andrew (1995), "Regionalism in theoretical perspective ...", op. cit., ps. 37-73.

internacional y multipolaridad, llevaron a una revigorización de la integración y el surgimiento tanto del ALBA como de UNASUR, proyectos marcadamente políticos y con una dimensión económica marginal¹⁸. El ALBA es esencialmente una herramienta de la agenda y del activismo regional del presidente Hugo Chávez. En un intento de distanciar a su país de Estados Unidos, Chávez intentó primero consolidar un papel de liderazgo en el Caribe y después entre los países andinos más pobres. La primera aplicación de los principios del ALBA se materializó con el acuerdo venezolano-cubano de 2004, mientras que Bolivia, bajo la presidencia de Evo Morales, se sumó en 2006. Hoy en día, Nicaragua, República Dominicana, Ecuador, San Vicente y Granadinas, y Antigua y Barbuda son también miembros plenos del ALBA.

El ALBA es, más que nada, un concepto¹⁹. Sus socios están inspirados por los ideales bolivarianos de unidad política latinoamericana, solidaridad y desarrollo endógeno, pero estos principios están codificados o institucionalizados sin demasiado rigor. Es, sobre todo, un proyecto político y se rige por la preeminencia de lo político sobre lo económico²⁰. Sus objetivos principales son la lucha contra la pobreza y la búsqueda del desarrollo social; de hecho, fue creada como una reacción contra la economía neoliberal y como alternativa a los esquemas de integración existentes basados en fundamentos neoliberales. Se opuso al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), propuesta por Estados Unidos, al igual que se opone a los esquemas latinoamericanos de integración que comparten la preferencia estadounidense por el libre comercio, la privatización y la desregulación como el MERCOSUR y la Comunidad Andina (CAN).

El resultado es una visión fuertemente ideológica. Por un lado, sólo aquellos países que se adhieran estrictamente a la ideología bolivariana son bienvenidos a unirse; mientras que, por el otro, es casi inevitable una postura de confrontación hacia aquellos que no comparten estos principios. Esto quiere decir que esta agrupación no es atractiva para la mayoría de los países latinoamericanos; es incluso potencialmente divisoria, ya que exacerba la dicotomía entre los que apoyan el proyecto y los que no.

2.2. Las relaciones con Estados Unidos

El ALBA fue concebida como una alternativa al ALCA propuesta por Estados Unidos²¹. Su objetivo es explícitamente "contra-hegemónico" en la medida en que ofrece para combatirlo un modelo, percibido como un esquema de relaciones

¹⁸ FRITZ, Thomas (2007), *ALBA contra ALCA*, Centro de Investigación y Documentación Chile Latinoamérica (FDCL), abril.

¹⁹ SOTO, Nayllivis N. N. (2004), "Alternativa bolivariana para las Américas: una propuesta histórico política al ALCA" en *Geoenseñanza*, vol. 9, nº 1, ps. 57-73.

²⁰ ODDONE, Carlos N. y GRANATO, Leonardo (2007), "Los nuevos proyectos de integración regional vigentes en América Latina" en *OIKOS Revista de economía heterodoxa*, vol. 6, nº 7, ps. 29-50.

²¹ MONTERO, Alberto (2007), "ALBA: avances y tensiones en el proceso de integración popular bolivariano" en *Revista Ágora*, vol. 3, nº 5.

regionales dominado, si no impuesto, por Estados Unidos²². De hecho, el presidente Chávez dijo con énfasis que la finalidad del ALBA es “enterrar el ALCA y el modelo económico capitalista imperialista”²³. Aunque esta rígida postura es, en gran parte, deudora de la propia ideología del presidente Chávez, también esconde una estrategia pragmática diseñada para apuntalar los reclamos de Venezuela por el liderazgo regional en América Latina. Los proyectos complementarios que emanan del ALBA también pretenden disminuir la influencia estadounidense en la región y aumentar, al mismo tiempo, la de Venezuela. En el sector petrolífero, Petroamérica pretende reducir la dependencia venezolana de la exportación de crudo a Estados Unidos que actualmente representa alrededor del 60% de las exportaciones de petróleo desde Caracas²⁴. El Banco del ALBA busca limitar la influencia del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional que, según la perspectiva *chavista*, simplemente reproducen y perpetúan los modelos neoliberales y representan una expresión del poder estadounidense.

Más allá de la retórica, el gobierno de Chávez tiene una clara visión de un nuevo orden latinoamericano que se refleja en los tres puntos que manifestó en 2000²⁵. El primero fue la afirmación de que el neoliberalismo era el “camino al infierno”. El segundo fue la propuesta de que la unidad latinoamericana es la única esperanza para sobrevivir en un mundo globalizado. Y la tercera fue la predicción, y prescripción, de que en el siglo XXI el mundo debería ser multipolar, lo que en sí mismo supone un desafío a la hegemonía de Estados Unidos al implicar una reconsideración del papel estadounidense en América Latina y en otras áreas. La confrontación con Estados Unidos no es sólo una cuestión de retórica y oportunismo populista, sino que proviene de una evaluación negativa de los últimos treinta años de las políticas de desarrollo en América Latina. Por encima de todo, la postura bolivariana es una reacción a los fallos del neoliberalismo en América Latina, principalmente en términos de la generalizada bajada de los salarios, el aumento del desempleo, los menores estándares de derechos laborales y el auge del sector informal. El ALBA no sólo se opone políticamente a la hegemonía de Estados Unidos en Latinoamérica, sino también a los valores económicos y sociales que Washington encarna y promueve.

2.3. El papel de Brasil

Tanto Brasil como Venezuela conciben la integración subregional (MERCOSUR y

²² Discurso del presidente Hugo Chavez en la IV Cumbre de las Américas, Mar del Plata, noviembre 2005, en CENTENO, Zuleima (2005), “Participación de Venezuela en Mar del Plata”, Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información de la República Bolivariana de Venezuela, 11 de noviembre de 2005. Disponible en Internet en el sitio: http://www.minci.gob.ve/reportajes/2/5660/participacion_de_venezuela.html (último acceso el 27 de marzo de 2010).

²³ FRITZ, Thomas (2007), *ALBA contra ALCA ...*, op. cit.

²⁴ Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Bolivariana de Venezuela, *Boletín*. Oficina de coordinación de Prensa, Caracas, 2001.

²⁵ BURGESS, Sean W. (2007), “Building a Southern Coalition: The competing approaches of Brazil’s Lula and Venezuela’s Chavez” en *Third World Quarterly*, vol. 28, nº 7, ps. 1343-1358.

ALBA, respectivamente) como un medio para proyectar su influencia a lo largo de Latinoamérica y para implementar su visión de unidad y orden regional. Sin embargo, es evidente que estos esfuerzos para formar una “coalición global del sur” son más rivales que complementarios²⁶. Aunque oficialmente no hay un choque entre Caracas y Brasilia, esto no quiere decir que no haya tensiones. Sin embargo, ambos países parecen haber alcanzado el compromiso de centrarse en los intereses comunes y de aplazar los asuntos conflictivos. Últimamente, Chávez está dispuesto a reconocer el poder brasileño y acomodarse a él, siempre y cuando sea capaz de influir sobre la agenda regional.

Esto es, en parte, debido al hecho de que Chávez ha buscado un acercamiento con Brasil, principalmente en el período entre 2002 y 2006. Esto se produjo por una serie de razones como que el intento de golpe en 2002 le convenció de la necesidad de obtener apoyo del principal actor regional, Brasil, y del principal bloque regional, MERCOSUR; o el que los dos países comparten una visión de Sudamérica entendida como el espacio estratégico idóneo para la inserción global, en detrimento de Latinoamérica; y que Caracas ve en Brasilia un potencial aliado en temas energéticos —la creación de Petrosur juntó a las compañías estatales PDVSA de Venezuela, ENARSA de Argentina y PETROBRAS de Brasil, siguiendo un esquema que el ALBA acababa de introducir en el Caribe y en los países andinos.

Desde el punto de vista brasileño, la adhesión de Venezuela al MERCOSUR representaba una oportunidad para controlar las iniciativas de Chávez y, al mismo tiempo, para mostrar una buena voluntad hacia aquellos países (Paraguay y Uruguay) que habían pedido un reequilibrio de las asimetrías estructurales en el seno del bloque. Sin embargo, hasta la fecha, la adhesión de Venezuela está en suspenso al estar pendientes las ratificaciones por parte de Paraguay y de la propia Venezuela, lo que plantea dudas sobre la voluntad real y factibilidad de la ampliación. Últimamente, el acuerdo entre Brasil y Venezuela se basa en el *quid pro quo* entre la aquiescencia de Caracas a la preponderancia regional brasileña y la tolerancia de Brasil con los esfuerzos bolivarianos para manejar la agenda regional.

2.4. El modelo de desarrollo

El consenso entre los miembros se persigue principalmente más en términos de dirección política que en las fórmulas económicas, siguiendo y reflejando éstas últimas los objetivos marcados por la primera. Es una reafirmación de lo político sobre lo económico y, a la vez, un intento para recuperar un papel central para el estado²⁶. La preferencia por un desarrollo endógeno implica un modelo basado sobre las necesidades y condiciones locales, y no una teoría general aplicada o adaptada a un caso de estudio. El reconocimiento de que América Latina se caracteriza por muy diferentes niveles de desarrollo lleva a la adopción del principio de trato diferente para cada estado miembro, con compromisos diferentes, en vez de recíprocos,

²⁶ SOTO, Nayllivis N. N. (2004), “Alternativa bolivariana para las ...”, *op. cit.*

en los acuerdos de cooperación, incluyendo la existencia de cláusulas especiales. Por ejemplo, las contribuciones de Venezuela y Cuba al ALBA están fijadas a la medida de ambos países, con Venezuela poniendo en común tecnología y recursos energéticos, y con Cuba proporcionando asistencia en salud y educación.

El ALBA prioriza una serie de sectores considerados esenciales para el desarrollo. Se le da una posición preferencial al desarrollo social, con exitosos proyectos sociales impulsados por el estado y dotados de recursos puestos en común regionalmente y enfocados a áreas específicas con importantes deficiencias en salud, educación o salubridad²⁷. La energía es también un sector clave para el desarrollo. Una vez más, la oposición a la Iniciativa Energética Hemisférica (IEH), impulsada por Estados Unidos, ha generado una reacción que se materializó en PetroAndina, PetroCaribe y PetroSur. Un principio fundamental del modelo de desarrollo del ALBA es el papel del estado como el motor central, en detrimento de los mercados y de los inversores privados.

Finalmente, el modelo de desarrollo del ALBA rechaza no sólo el enfoque estadounidense sobre la integración tal y como lo encarna el ALCA, sino que también se opone a todos aquellos modelos que aceptan la matriz neoliberal, como el MERCOSUR y la CAN. Cuando se tiene en cuenta que la propia Venezuela pretende adherirse al MERCOSUR y se ha sumado ya a UNASUR, se presentan aún más complejidades y contradicciones (ver más abajo). Además, el caso venezolano de una eventual multiplicidad de lealtades no es un caso aislado. Nicaragua, al mismo tiempo que se sumó al ALBA, acaba de ratificar el Tratado de Libre Comercio de Centroamérica y República Dominicana (DR-CAFTA), impulsado por Estados Unidos. Ecuador ha perseguido un acceso comercial preferencial al mercado estadounidense a través del Acuerdo de preferencias arancelarias andinas y erradicación de la droga (ATPDEA, por sus siglas en inglés) y es, al mismo tiempo, miembro del ALBA. Bolivia, miembro del ALBA y de la Comunidad Andina, está vinculado por las negociaciones interregionales con la Unión Europea para un Tratado de Libre Comercio.

Por un lado, esto confirma la inexorable necesidad de afrontar las realidades del comercio en detrimento de la retórica de la ideología. Por otro lado, también sugiere que las considerables ganancias comerciales tienden a prevalecer sobre los principios retóricos. Si bien esto puede indicar un prometedor futuro para la cohesión sudamericana en la dirección de los datos de comercio, al mismo tiempo sugiere la importancia de resolver el tema del modelo económico y de desarrollo común. Y la cohesión sin coherencia es muy probable que siga siendo una aspiración frustrada.

3. UNASUR

²⁷ RAVSBERG, Fernando (2009), "Cumbre del ALBA en Cuba" en *BBC Mundo*, 13 de diciembre. Disponible en Internet: http://www.bbc.co.uk/mundo/economia/2009/12/091213_0626_cuba_alba_gm.shtml (Último acceso el 27 marzo 2010).

3.1. Origen y naturaleza

Aunque es a menudo descrita como la unión o convergencia del MERCOSUR y la CAN, se trata de un proyecto diferente y distinto: su carácter es esencialmente político y, hasta ahora, carece de la dimensión económica que tienen los otros dos. En gran medida, UNASUR es el resultado de la visión brasileña para crear "Sudamérica" como una comunidad políticamente activa y cohesionada. En todo caso, el estatus de UNASUR y su verdadera naturaleza sigue estando por definir. La ratificación del tratado constituyente está todavía pendiente y, por tanto, la organización no existe todavía formalmente²⁸. Sin embargo, paradójicamente, tienen lugar las reuniones de los órganos y pone en cuestión el principio de no interferencia en los asuntos domésticos de los estados miembros²⁹. Además, las idiosincrasias entre sus miembros son tan visibles que pueden dificultar cualquier desarrollo futuro institucional o político. De hecho, está aún por responder la cuestión de si UNASUR es un proceso de integración regional propiamente dicho o una mera instancia de coordinación y cooperación interestatal³⁰.

La noción de un espacio común sudamericano data de mucho tiempo atrás, pero su construcción política y económica es mucho más reciente. De hecho, tuvo su impulso más significativo y su contenido más político de la mano del presidente Cardoso en la primera Cumbre Sudamericana de 2000³¹. En la Cumbre de Cuzco de 2004 se creó la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) que marcó el lanzamiento del proyecto político sudamericano al unir a los doce países sudamericanos bajo el liderazgo de Brasil, aunque UNASUR se estableció a raíz del Tratado de Brasilia de 2008. En principio, UNASUR representa el quinto bloque económico del mundo (el cuarto en términos de economía de mercado reconocido) con un PIB anual combinado de dos mil novecientos quince trillones de dólares estadounidenses y una población total de más de trescientos ochenta millones de personas³².

²⁸ En el momento de escribir estas líneas, sólo Ecuador, Bolivia, Venezuela, Guyana y Perú han ratificado el tratado constituyente. Se requieren cuatro ratificaciones más para que el tratado entre en vigor.

²⁹ GARDINI, Gian Luca (2008), "Verso una nuova guerra fredda?" en *Affari Internazionali*, 24 de septiembre.

³⁰ SEPÚLVEDA, Isidro (2010), "Introducción" en Ministerio de la Defensa, *La creación de UNASUR en el marco de la seguridad y la defensa*, Centro Superior de Estudios de la defensa nacional, Documentos de Seguridad y Defensa nº 29, Madrid, enero. Véase también la nota 13 sobre el debate en relación con las definiciones. Sobre las razones para incluir UNASUR en este trabajo, consultar la discusión sobre las definiciones en DABÈNE, Olivier (2009), *The Politics of Regional Integration ...*, op. cit., ps. 5-11.

³¹ PIÑEIRO, Carlos (2004), *La nación sudamericana ...*, op. cit. Véase también, más abajo, la sección sobre Brasil y UNASUR en este mismo capítulo. La Primera Cumbre Sudamericana se compaginó con un foro académico que promovía el concepto geoestratégico: Instituto Rio Branco, IEPES, IPEA, BID, "Seminario sobre America do Sul: A Organização do espaço sul-americano", Brasília, 31/7-2/8 2000.

³² Elaboración del autor basada en la Organización Mundial del Comercio, *Trade Profiles*, Disponible en <http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFReporter.aspx?Language=E> (Último acceso el 5 agosto 2010). Las estadísticas están basadas en datos consolidados de 2008.

Las fortalezas de UNASUR pueden mostrar al mismo tiempo sus debilidades. Primero, el hecho de que sea el resultado de la iniciativa brasileña dota al bloque de un líder designado, o auto-designado, con un evidente interés en el éxito de la organización. Al mismo tiempo, la preeminencia brasileña genera resistencias y provoca que el éxito del grupo dependa en exceso de las propias preferencias domésticas e internacionales de Brasil. En segundo lugar, el hecho de que UNASUR pretenda representar una nueva entidad regional, Sudamérica (en oposición a Latinoamérica), hace por un lado que el grupo esté geográficamente bien definido y sea geoestratégicamente más fácil de aprehender pero, por el otro, deja fuera a un actor como México cuya importancia comercial y cultural en la región no puede ser infravalorada. Y en tercer lugar, el hecho de que los doce países sudamericanos se sumen al grupo puede proporcionar un cierto peso y legitimidad, pero crea al mismo tiempo problemas de coordinación y compatibilidades.

3.2. Relaciones con Estados Unidos

La autopercepción y aspiración de Brasil de ser una potencia tanto regional como global, al igual que su priorización de Sudamérica, son cruciales para entender la competitividad entre UNASUR y Estados Unidos, aunque las tensiones sean moderadas³³. En esta búsqueda por un papel global, Brasil se autoretrata como el representante de una región significativa, sea ésta MERCOSUR, Sudamérica o Latinoamérica, pero no se puede permitir enfrentarse con Estados Unidos, principalmente porque comparte con Washington diversos intereses en foros multilaterales³⁴. La "sudamericanización" de los asuntos políticos importantes es un mecanismo de inserción internacional de Brasil con unos riesgos relativamente bajos, unos costes compartidos y una maximización de los réditos obtenidos.

Esta estrategia está relativamente articulada. UNASUR es, en primer lugar, un instrumento para la coordinación política y de seguridad. Tiene la función de resolver las tensiones y diferencias regionales y, de este modo, reducir los motivos para una interferencia estadounidense. Tanto Brasilia como Washington comparten su interés en relación con guerras internas (Bolivia), conflictos interestatales (Ecuador, Colombia, Venezuela), amenazas a la democracia (Honduras), tráfico de drogas (Colombia y la cuenca amazónica) y con la carrera armamentística en América Latina. Ambos están interesados en solventarlos y, en el caso de Brasil, sin la presencia de Estados Unidos, dado que eso pondría en entredicho su propio estatus regional. Como corolario, UNASUR aspira a desplazar a la Organización de Estados Americanos (OEA), a menudo vista como un instrumento de Estados Unidos, como el foro principal donde dirimir los conflictos sudamericanos. La

³³ VILLAFÑE, Luis Claudio (2005), "A America do Sul no discurso diplomatico brasileiro" en *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 48, nº 2, p. 201. CABALLERO, Sergio (2010), "Brasil y la integración regional sudamericana: entre el liderazgo regional y el *global player*", ponencia presentada en la VI Conferencia CEISAL, Toulouse, junio-julio, ps. 4-5. Véase también el capítulo de Miriam GOMES en esta colección.

³⁴ MONTERO, Alfred P. (2005), *Brazilian Politics*, Polity Press, Cambridge, capítulo 7.

crisis boliviana de 2008 mostró que la acción exitosa de UNASUR repercutió en un reforzamiento de la posición de Brasil como el instrumento de coordinación hemisférica y la pérdida de relevancia de Estados Unidos y de la OEA³⁵.

Como se se ha afirmado anteriormente, el énfasis en Sudamérica ha llevado a la exclusión de México del proyecto. El efecto directo es la eliminación del único competidor creíble de Brasil en términos demográficos, tamaño económico y potencia cultural. El efecto indirecto es la exclusión de México, entendido como el “caballo de Troya” de Estados Unidos en Latinoamérica. Al situar en el norte del continente a México, y por extensión a Centroamérica y el Caribe, Brasil además reacciona ante la expansión de los acuerdos de libre comercio bilaterales por parte de Estados Unidos al tratar de disminuir su atractivo, al mismo tiempo que fija un coste de exclusión para las naciones sudamericanas. El proyecto del Área de Libre Comercio Sudamericana vinculada a UNASUR, puede ser visto desde esta óptica o, alternativamente, como un mecanismo de Brasil para negociar su propio acuerdo de libre comercio con Washington en unos términos más ventajosos³⁶. La “sudamericanización” de asuntos importantes permite al bloque desafiar a Estados Unidos sin poner en peligro las relaciones con Washington, más allá de que la presencia en UNASUR de aliados próximos a Estados Unidos en el ámbito comercial (Chile) o de seguridad (Colombia), choque con sus críticos más virulentos (Venezuela y otros estados miembros del ALBA).

3.3. El papel de Brasil

UNASUR es una creación brasileña y, como tal, refleja los límites de los reclamos brasileños de liderazgo regional. Es estrictamente intergubernamental, las decisiones son adoptadas por consenso y requieren su transposición nacional; y sus objetivos son lo suficientemente amplios para acoger un amplio abanico de intereses. En el marco de UNASUR, Brasil accedió a mercados más amplios, mayor oferta de energía y acceso al Pacífico, así como una plataforma desde la que defender sus aspiraciones globales. Chile buscó nuevos mercados, acceso a recursos energéticos y una sede desde la que manejar las fricciones con sus vecinos. Bolivia encontró nuevos mercados para su gas y un acceso más fácil a los puertos. Perú fortaleció su papel como puerta a Asia y se aprovechó de la integración energética. Colombia pudo regionalizar sus problemas internos y difuminar las tensiones con sus vecinos, y Venezuela vio una oportunidad para desarrollar su agenda bolivariana en el nivel regional, al igual que todos los demás miembros también vieron algunas ventajas y oportunidades.

A pesar de ello, la coexistencia ha sido problemática al prevalecer las diferencias sobre los aspectos comunes. Actualmente, la viabilidad de UNASUR depende de unos compromisos vagamente definidos y raramente codificados,

³⁵ SANAHUJA, José Antonio (2010), “La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo ..., *op. cit.*, p. 119.

³⁶ Romeo PÉREZ, Director de CLAEH, entrevista con el autor, Montevideo 13/07/2010.

así como de la marginalización de los temas más críticos como el comercio y el desarrollo. También la coordinación política y de seguridad es escurridiza y, en general, el liderazgo y la agenda brasileña distan mucho de ser incuestionables. El presidente Chávez considera UNASUR como otra alternativa a la integración de tipo neoliberal, mientras que Brasil y otros socios ven el MERCOSUR y la CAN como los pilares de la futura dimensión económica de UNASUR. La influencia de la postura ideológica de Chávez puede identificarse en la proliferación de objetivos, siendo a día de hoy veintiún objetivos específicos³⁷. Venezuela es cada vez más capaz de complementar la agenda brasileña, tal y como ha demostrado el creciente énfasis por los asuntos sociales y el rechazo de una reducción acelerada de los aranceles³⁸. Este hecho muestra tanto la tensión entre los recursos disponibles y los objetivos declarados, como entre las preferencias y estilos de Brasil y Venezuela.

Como pone de manifiesto lo anterior, el liderazgo brasileño no ha sido incuestionable. Incluso el papel y la evolución del Consejo Sudamericano de Defensa podrían estar en duda, ya que no es evidente que haya una mayoría de estados sudamericanos que prefieran depositar su confianza en un esquema de defensa sustentado por Brasil antes que en uno sustentado por Estados Unidos. Por ejemplo, a pesar de firmar el Consejo de Defensa en 2009, Colombia concluyó un acuerdo con Estados Unidos para el uso de bases militares en su territorio, vulnerando con ello el objetivo brasileño de eliminar la presencia estadounidense en Sudamérica. En resumen, UNASUR se suma al debate entre aquéllos que consideran Brasil un "líder sin seguidores"³⁹ y aquellos otros que ven en Brasilia una nueva forma de "liderazgo constructivo"⁴⁰.

3.4. El modelo de desarrollo

UNASUR es una forma de integración muy peculiar, principalmente porque no tiene una dimensión comercial propiamente dicha, por la falta de consenso en este ámbito. Irónicamente, las importantes diferencias en los principios y cosmovisiones dio como resultado un compromiso pragmático: los temas en los que no hay consenso sobre políticas o instrumentos concretos han quedado fuera de la agenda sin más. Sin embargo, tarde o temprano, este hecho tendrá que ser abordado y será un test decisivo para la viabilidad y supervivencia de UNASUR. A nivel regional, MERCOSUR y la CAN promueven una agenda ampliamente neoliberal de eliminación de barreras comerciales, economías de crecimiento mediante las exportaciones e integración en el contexto de los mercados globales; mientras que el ALBA rechaza las recetas neoliberales y pone el énfasis del comercio en la solidaridad, la compensación y el trueque. A nivel nacional, Chile adopta aranceles muy bajos y ha concluido acuerdos de libre comercio con países a lo largo y ancho

³⁷ Tratado de Brasilia, art. 3.

³⁸ Véase, por ejemplo, la creación del Consejo Sudamericano de Energía y el Consejo Sudamericano de Salud.

³⁹ MALAMUD, Andrés (2009), "Leadership without Followers ..., *op. cit.*,

⁴⁰ FORTUNA, Marcel (2009), "La política exterior de Brasil. ¿Integrar o despegar?" en *Política Exterior*, vol. 23, nº 131, septiembre-octubre, ps. 45-58.

del mundo, incluyendo a Estados Unidos, lo cual sería inconcebible en el caso de Venezuela. Perú y Colombia están siguiendo el modelo chileno, mientras que Ecuador, Bolivia y Venezuela intentan regular y restringir el comercio exterior y se están convirtiendo en economías ampliamente estatalizadas.

Brasil y Argentina están, de algún modo, a mitad de camino. En todo caso, lo que está claro es que no es posible una integración económica real sin convergencia de políticas comerciales. El grado de éxito que ha experimentado la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) es todavía escasa y, en ningún caso, altera el argumento general que aquí se persigue. El desarrollo concertado de las infraestructuras e interconexión regional es, sin duda, un buen paso hacia la integración física, pero está lejos de ser un paso significativo para considerar Sudamérica como una unidad política y económica cohesionada.

Conclusión: hacia una teoría regional de la convergencia

El MERCOSUR, el ALBA y UNASUR son el producto de diferentes lógicas políticas y visiones, y dan respuestas muy diferentes a tres cuestiones fundamentales del regionalismo en las Américas al sur del Río Bravo: la relación con Estados Unidos, el papel de Brasil, y el modelo económico y de desarrollo que persigue. Las elecciones a nivel regional reflejan los pactos y las negociaciones entre las distintas posiciones nacionales. La heterogeneidad de visiones y filosofías es evidente no sólo entre los bloques, sino también dentro de cada uno de ellos. La convergencia sigue siendo una quimera bajo las actuales circunstancias y formatos regionales.

A pesar de ello, Sudamérica es, a excepción de Europa, la región del mundo donde el regionalismo tiene una tradición más larga y donde ha alcanzado las formas más desarrolladas y sofisticadas. En Europa, a pesar de las diferentes formas de entender la esencia y los objetivos de la integración regional, y los diferentes grados de apoyo para su ampliación y profundización, hay una convergencia de esfuerzos hacia un proyecto unitario: la Unión Europea (UE). Otras iniciativas colaterales son, en su mayor parte, subsidiarias o por lo menos compatibles con el ámbito y objetivos de la UE. Esto no significa que en Europa no haya diferencias significativas entre los estados —y, a veces, incluso tensiones—, sino que los europeos han entendido y aceptado que no pueden ir solos y, la mayoría de ellos, que la existencia de un mínimo común denominador que aunara sus posiciones internacionales y sus esfuerzos de desarrollo fue absolutamente indispensable para dar sentido a su integración. En Sudamérica, el regionalismo, aunque signifique una expresión de unidad y solidaridad, se ha convertido ahora en un reflejo descarnado de la diversidad y heterogeneidad sudamericana. Incluso bajo la supuesta afinidad ideológica entre la mayoría de las actuales administraciones inclinadas a la izquierda, el regionalismo sudamericano se caracteriza por varios proyectos que compiten entre sí, cuyas racionalidades y agendas son divergentes cuando no incompatibles.

El paralelismo con la experiencia europea puede ser tramposo pero es muy

útil si se maneja con cuidado. La Unión Europea es, sin duda, el resultado de unas condiciones políticas, históricas, culturales, geográficas y sociales únicas. Sin embargo, los conceptos y temas claves de las Relaciones Internacionales, como las alianzas y la teoría de la cooperación, la distribución y el equilibrio de poder y el orden sistémico atraen la atención general. La trayectoria de la UE puede ofrecer interesantes indicadores sobre el camino hacia una potencial cohesión regional. No estamos intentando definir aquí los criterios para establecer el grado de éxito o fracaso de los esquemas de integración regional como tales. La misión más específica es explorar y proponer las condiciones mínimas que, potencialmente, conduzcan a la creación de una unidad o bloque regional coherente. Esto significa las condiciones para que un “aspirante a bloque unitario” sea capaz de definir la relación entre sus miembros en el interior del bloque y entre éstos y el resto del mundo. En este sentido, la experiencia de la UE puede ser extrapolada de forma satisfactoria con las debidas adaptaciones. Esto tampoco implica un juicio normativo sobre la conveniencia de la integración regional, sino que sólo se dirige a posibles elementos facilitadores de la cohesión, de la cual una integración exitosa podría ser una precondition —como fue en la experiencia europea— o una consecuencia —como podría llegar a ser el caso en Sudamérica. En particular, el caso europeo genera consideraciones interesantes en relación con los tres temas claves que caracterizan la situación sudamericana.

Primero, la postura hacia la(s) potencia(s) líder internacionalmente. Cuando la Comunidad Económica Europea (CEE) fue creada, la unidad regional de relevancia no era Europa, sino Europa Occidental debido a la Guerra Fría. En aquel contexto, Estados Unidos eran un aliado incuestionable para los seis miembros fundadores. Ningún miembro atacó verbalmente ni de ninguna otra manera a Estados Unidos, ni fue cuestionado el apoyo de los demás a Washington. Entre la, por entonces, CEE y Estados Unidos había una “mezcla compartida de instituciones”, principalmente la democracia liberal y la economía de mercado⁴¹. La opción atlántica produjo un primer mínimo común denominador que contribuyó a la estabilidad e identidad de la recientemente formada comunidad. Al contrario, en la Sudamérica de hoy, hay profundas divisiones que separan a los estados que apoyan y aceptan el papel, los valores, la amistad o la alianza de Estados Unidos y aquellos que rechazan con más o menos intensidad su liderazgo, modelo y filosofía.

Segundo, el papel del líder regional o *paymaster*. En el caso europeo, la situación fue y aún es relativamente simple, dado que ningún país ha adoptado claramente el papel dominante y no existen grandes asimetrías económicas ni demográficas entre sus principales miembros. De hecho, el proyecto europeo fue construido sobre una convergencia implícita sobre el tema del liderazgo (o la ausencia del mismo) y las relaciones entre sus miembros: la asunción de la

⁴¹ TOJE, Asle (2008), *America, the EU and Strategic Culture*, Routledge, Londres y Nueva York, p. 24. Entre las instituciones compartidas, Toje enumera el liberalismo de mercado, el constitucionalismo, el igualitarismo, la democracia liberal y el consumismo.

igualdad y la reciprocidad⁴². Si un país pudiera ser calificado como un *primus inter pares* en la CEE/UE, ese sería probablemente Alemania. Sin embargo, aunque Alemania se ha convertido en el “centro de gravedad” económico de Europa, nunca ha ostentado una posición de dominio ni hegemónica⁴³. Su poder ha seguido siendo “limitado y contenido”, especialmente en el nivel regional y la posición de Alemania en Europa podría ser descrita como “interdependencia asimétrica”⁴⁴.

Además, desde el principio ha habido una aceptación compartida, e incluso deseada, sobre la presencia de Alemania occidental en esta empresa europea, aunque sólo fuera para controlar su potencial resurgimiento⁴⁵. Todo esto no es aplicable al caso sudamericano por el desproporcionado peso político, económico y demográfico de Brasil. Aunque Brasil sea considerado hoy en día como una parte indispensable para cualquier tipo de integración regional, la mayoría de los países sudamericanos miran a Brasil con recelo y, a menudo, cuestionan las iniciativas regionales brasileñas por miedo a la marginalización, ya que hasta ahora no se ha establecido ni reconocido firmemente ningún contrapeso claro a Brasil. Por el contrario, Brasil se ha mostrado ambiguo respecto a su liderazgo, utilizándolo a su conveniencia pero siendo reacio a aceptarlo, e incluso aún menos proclive a sufragar los costes políticos y económicos que lleva aparejado. Lo importante aquí es que para lograr una convergencia en el liderazgo es indispensable un claro entendimiento regional sobre el ámbito, el ejercicio y los límites del poder brasileño.

Tercero, el modelo económico y de desarrollo. El capitalismo y el comercio han sido los pilares del desarrollo económico europeo. Todos los miembros, tanto los fundadores como los que se incorporaron más tarde, aceptaron este principio y colaboraron entre sí en aras de perseguirlo. Los modelos económicos propuestos por los bloques regionales sudamericanos no sólo son divergentes, sino también incompatibles si los hechos se desprendieran literalmente de las declaraciones políticas. Si no, y casi como una consecuencia natural, ningún modelo de desarrollo real puede ser adoptado al nivel de Sudamérica debido a la falta de consenso. En general, las tres cuestiones claves muestran una clara divergencia más que una convergencia, hacia un proyecto unitario sudamericano. Es, por tanto, cuestionable que, a día de hoy y bajo las actuales circunstancias, el concepto “Sudamérica” puede ser mejor en ningún caso que “Latinoamérica”, entendida como una eventual

⁴² McALLISTER, Richard (2010), *European Union. A Historical and Political Survey*, Routledge, Londres y Nueva York, p. 178. Para una perspectiva crítica de la ausencia de liderazgo, véase HAYWARD, Jack Hayward (ed.) (2008), *Leaderless Europe*, Oxford University Press, Oxford y Nueva York.

⁴³ LANKOWSKI, Carl F. (1993), “Introduction: Germany and the European Community: The Issues and the Stakes” en LANKOWSKI, Carl F., *Germany and the European Community*, MacMillan, Basingstoke, p. 11.

⁴⁴ BULMER, Simon J. (1993), “Germany and European Integration: Toward Economic and Political Dominance?” en LANKOWSKI, Carl F., *Germany and ...*, op. cit., ps. 73-99, citas de p. 75 y p. 87.

⁴⁵ McALLISTER, Richard (2010), *European Union ...*, op. cit., p. 11. Véase también SERFATY, Simon (1992), *Understanding Europe. The Politics of Unity*, Printer Publishers, Londres, capítulo 2.

“región cohesionada” en el sentido acuñado por Andrew Hurrell⁴⁶.

Como corolario, el argumento de que la convergencia en los tres temas planteados es más fácil en Europa porque hoy en día hay un solo esquema de integración, mientras que hay cuatro en Sudamérica, no es totalmente convincente. Desde 1960, la entonces CEE tuvo que competir con la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA, en sus siglas en inglés) y resultó victoriosa no por defecto, sino por su dinamismo económico y ulterior éxito. Pero, incluso con dos esquemas en competencia, la situación en Europa seguía siendo convergente. La alianza, o la neutralidad, con Estados Unidos unía a todos los miembros de la CEE y la EFTA. La reconocida posición de Alemania occidental o Francia en el marco de la CEE y del Reino Unido en el de la EFTA no devino en políticas internacionales o regionales incompatibles ni en enfrentamientos en el límite de lo aceptable política y diplomáticamente. Por último, aunque existían diferencias en el grado en el que debía producirse la integración (mercado común en la UE frente a área de libre comercio en la EFTA), la convergencia hacia un orden regional capitalista, basado en el libre comercio, nunca fue seriamente cuestionado en ninguno de los dos proyectos⁴⁷.

A raíz de estas consideraciones, podría sugerirse un intento de construir una teoría de convergencia regional para investigaciones futuras y ulteriores comprobaciones. La convergencia regional es una condición necesaria para que una unidad regional (independientemente de cómo la definamos) pueda surgir como una entidad cohesionada y avanzar —por oposición a la mera supervivencia o regionalismo ‘low cap’; es decir, una integración regional basada en asuntos limitados y mayormente secundarios⁴⁸. La convergencia entre los miembros de la unidad regional tiene que ser alcanzada, al menos, en relación a estos tres temas:

- (a) la relación con la(s) potencia(s) líder internacionalmente,
- (b) el papel del líder regional,
- (c) el modelo económico y de desarrollo a adoptar.

Mi argumento es que la convergencia en estos tres temas es condición necesaria, aunque quizás no suficiente, para la cohesión regional. En una situación ideal, estas condiciones deberían confluir en el marco de un único proyecto regional, pero la presencia de más de un esquema puede también llevar a la cohesión regional si todos y cada uno de éstos comparten las mismas condiciones. La Europa posterior a la Segunda Guerra Mundial y más tarde la UE encontraron los criterios. En Sudamérica, el MERCOSUR quizás esté muy cerca de alcanzarlos y, de hecho, a pesar de todas sus limitaciones, podría decirse que es el esquema

⁴⁶ HURRELL, Andrew (1995), “Regionalism in theoretical perspective ...”, *op. cit.*, p. 44.

⁴⁷ Graduate Institute of International Studies Geneva, *The European Free Trade Association and the Crisis of European Integration*, Michael Joseph Ltd, London, 1968. EFTA, *The European Free Trade Association*, EFTA Secretariat, Geneva, 1980.

⁴⁸ Tomo el concepto de regionalismo ‘low cap’ de Felix Peña, entrevistado por el autor en Buenos Aires, 18 marzo 2003.

de integración sudamericano más exitoso que nunca haya existido. Hay más casos en el mundo que pueden confirmar o refutar esta teoría. La futura evolución de UNASUR será, probablemente, la última prueba de esta hipótesis en Sudamérica.

Artículo traducido por **Sergio CABALLERO SANTOS**. Email: (sergio.caballero@uam.es)

Bibliografía

- BOLÍVAR, Simón (1969), *Escritos políticos*, Alianza Editorial, Madrid.
- BULMER, Simon J. (1993), "Germany and European Integration: Toward Economic and Political Dominance?" en LANKOWSKI, Carl F., *Germany and the European Community*, MacMillan, Basingstoke.
- BURGES, Sean W. (2006), "Without Sticks or Carrots: Brazilian Leadership in South America During the Cardoso Era, 1992–2003" en *Bulletin of Latin American Research*, vol. 25, nº1, ps. 23-42.
- BURGES, Sean W. (2007), "Building a Southern Coalition: The competing approaches of Brazil's Lula and Venezuela's Chavez" en *Third World Quarterly*, vol. 28, nº 7, ps. 1343-1358.
- CABALLERO, Sergio (2010), "Brasil y la integración regional sudamericana: entre el liderazgo regional y el *global player*", ponencia presentada en la VI Conferencia CEISAL, Toulouse, junio-julio.
- CIENFUEGOS, Manuel y SANAHUJA, José Antonio (eds.) (2010), *Una región en construcción: UNASUR y la integración en América del Sur*, CIDOB, Barcelona.
- DABÈNE, Olivier (2009), *The Politics of Regional Integration in Latin America. Theoretical and comparative explorations*, Palgrave Macmillan, Nueva York.
- FORTUNA, Marcel (2009), "La política exterior de Brasil. ¿Integrar o despegar?" en *Política Exterior*, vol. 23, nº 131, ps. 45-58
- FRAGA, Rosendo (1999), "La experiencia histórica en Brasil y Argentina desde 1966 hasta 1983: comienzo de la convergencia" en LLADÓS, José María y PINHEIRO, Samuel (eds.), *Perspectivas. Brasily Argentina*, IPRI-CARI, Brasilia y Buenos Aires.
- FRITZ, Thomas (2007), *ALBA contra ALCA*, Centro de Investigación y Documentación Chile Latinoamérica (FDCL), abril.
- GALASSO, Norberto (2008), *América Latina: unidos o dominados*, Ediciones Instituto Superior Dr. Arturo Jauretche, Merlo.
- GARDINI, Gian Luca (2007), "Who invented Mercosur?" en *Diplomacy and Statecraft*, vol. 18, nº 4, diciembre, ps. 805-830
- GARDINI, Gian Luca (2008), "Verso una nuova guerra fredda?" en *Affari Internazionali*, 24 de septiembre.
- GARDINI, Gian Luca (2010), *The Origins of Mercosur*, Palgrave, Nueva York.
- GOMES, Miriam y MALAMUD, Andrés (2009), "Argentina and Brazil between continuity and change", ponencia presentada en el Congreso ABRI-ISA, Río de Janeiro, julio.
- HAYWARD, Jack, (ed.) (2008), *Leaderless Europe*, Oxford University Press, Oxford y Nueva York.
- FAWCETT, Louise y HURRELL, Andrew (eds.) (1995), *Regionalism in World Politics*, Oxford University Press, Oxford y Nueva York.
- LANKOWSKI, Carl F. (1993), *Germany and the European Community*, MacMillan, Basingstoke.

- MALAMUD, Andrés (2009), "Leadership without Followers: The Contested Case for Brazilian Power Status" en MARTINS, Estevão C. R. y GOMES, Miriam (eds.), *Brasil, União Europeia, América do Sul: Anos 2010-2020*. Konrad Adenauer Foundation, Brasilia.
- McALLISTER, Richard (2010), *European Union. A Historical and Political Survey*, Routledge, Londres y Nueva York.
- MONTERO, Alfred P. (2005), *Brazilian Politics*, Polity Press, Cambridge.
- MONTERO, Alberto (2007), "ALBA: avances y tensiones en el proceso de integración popular bolivariano" en *Revista Ágora*, vol. 3, nº 5.
- ODDONE, Carlos N. y GRANATO, Leonardo (2007), "Los nuevos proyectos de integración regional vigentes en América Latina" en *OIKOS Revista de economía heterodoxa*, vol. 6, nº 7, ps. 29-50.
- OELSNER, Andrea (2009), "The Institutional Identity of Regional Organizations or Mercosur's identity crisis", ponencia presentada en el VI Congreso General ECPR, Potsdam, septiembre.
- OVIDIO, Gerardo (2008), "Pensamientos sobre la integración latinoamericana: un corpus textual" en *Cuadernos Americanos*, nº 126, ps. 53-72.
- PÉREZ, Romeo (2009), "El Mercosur ante su extraña crisis", *CLAEH working paper*, Montevideo, noviembre.
- PIÑEIRO, Carlos (2004), *La Nación Sudamericana. Del imperativo histórico-cultural a la realización económico-política*, NuevoHacer Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- PORZECANSKI, Roberto (2010), *No Voy e TREN. Uruguay y las perspectivas de un TLC con Estados Unidos (2000-2010)*, Debate - Random House Mondadori & Editorial Sudamericana Uruguay, Montevideo.
- RUSSELL, Roberto (1989), *Cambio de régimen y política exterior: el caso de Argentina, 1976-1989*, FLACSO, Documentos e Informes de Investigación nº 88, Buenos Aires.
- SCHMITTER, Philippe (1991), "Change in Regime Type and Progress in International Relations" en ADLER, Emanuel y CRAWFORD, Beverly (eds.), *Progress in Postwar International Relations*, Columbia University Press, Nueva York.
- SEPÚLVEDA, Isidro (2010), *La creación de UNASUR en el marco de la seguridad y la defensa*, Centro Superior de Estudios de la defensa nacional, Documentos de Seguridad y Defensa nº 29, Madrid, enero.
- SERFATY, Simon (1992), *Understanding Europe. The Politics of Unity*, Pinter Publishers, Londres.
- SMITH, Peter H. (2000), *Talons of the Eagle. Dynamics of US-Latin American Relations*, Oxford University Press, Oxford y Nueva York.
- SOTO, Nayllivis N. N. (2004), "Alternativa bolivariana para las Américas: una propuesta histórico política al ALCA" en *Geoenseñanza*, vol. 9, nº 1, ps. 57-73.
- TOJE, Asle (2008), *America, the EU and Strategic Culture*, Routledge, Londres y Nueva York.
- VILLAFÁÑE, Luis Claudio (2005), "A America do Sul no discurso diplomatico brasileiro" en *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 48, nº 2, 2005, ps. 185-204.

R E L A C I O N E S I N T E R N A C I O N A L E S



Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica
Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI)
Universidad Autónoma de Madrid, España
www.relacionesinternacionales.info
ISSN 1699 - 3950