

VNIVERSIDAD DE SALAMANCA
FACULTAD DE DERECHO
DEPARTAMENTO DE DERECHO PÚBLICO GENERAL
ÁREA DE CIENCIA POLÍTICA Y DE LA ADMINISTRACIÓN
PROGRAMA DE DOCTORADO EN PROCESOS POLÍTICOS
CONTEMPORÁNEOS



TESIS DOCTORAL

**LA CREACIÓN Y LA EVOLUCIÓN DE LA
CASA/UNASUR**

JOÃO CARLOS AMOROSO BOTELHO

DIRECTOR: DR. IVÁN LLAMAZARES VALDUVIECO
UNIVERSIDAD DE SALAMANCA

CODIRECTORA: DRA. JANINA ONUKI
UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, BRASIL

SALAMANCA, 2010

João Carlos Amoroso Botelho
Doctorando

Iván Llamazares Valduviego
Director

Janina Onuki
Codirectora

Resumen:

Apenas en el 2004, fue creado el primer organismo para reunir los 12 países de América del Sur, la CASA, que pasó a llamarse UNASUR en el 2007. Desde el siglo XIX, la región en su conjunto fue el foco de las tentativas de integración en el continente americano por primera vez en el 1993. Sin embargo, esa iniciativa no se concretó. ¿Por qué, entonces, algo que no había sucedido a lo largo de tantos años ocurrió en el 2004? La hipótesis es que la convergencia de posiciones integracionistas en las tres potencias regionales, Argentina, Brasil y Venezuela, impulsada por los presidentes Lula y Chávez y el canciller brasileño Amorim, posibilitó la creación de UNASUR. Esa confluencia se debe más a prioridades de política exterior que a intereses económicos. Es la acción gubernamental, sobre todo de Brasil y Venezuela, que lleva al surgimiento del bloque, y no las demandas sociales. A pesar de eso, el intergubernamentalismo, en su versión liberal, no se ajusta totalmente al caso de UNASUR, pues, entre otros motivos, los intereses económicos no son suficientes para explicar la conformación del organismo y precisan ser combinados con los objetivos políticos de los gobiernos. En apoyo a sus argumentos, la tesis utiliza una serie de datos empíricos, que se refieren a Argentina, Brasil y Venezuela y abarcan desde los regimenes militares en los dos primeros hasta 2007, además de documentos, declaraciones y entrevistas.

Palabras clave: Integración regional; UNASUR; Argentina; Brasil; Venezuela.

Abstract:

Only in 2004, was created the first body to gather the 12 countries of South America, the CASA, which was renamed UNASUR in 2007. Since the 19th century, the region as a whole was the focus of attempts at integration in the Americas for the first time in 1993. However, this initiative of 1993 failed to materialize. Why, then, something that had not happened over these years occurred in 2004? The hypothesis is that the convergence of integrationist positions in the three regional powers, Argentina, Brazil and Venezuela, led by the presidents Lula and Chávez and the Brazilian chancellor Amorim, made possible the creation of UNASUR. This confluence is due more to the priorities of foreign policy than economic interests. It is the government action, especially from Brazil and Venezuela, that lead to the emergence of the block, and not social demands. Nonetheless, liberal intergovernamentalism does not fully comply with the case of UNASUR, since, among other reasons, economic interests are not sufficient to explain the formation of the body and need to be combined with political objectives of the governments. To support its arguments, the thesis uses a series of empirical data, relative to Argentina, Brazil and Venezuela and ranging from military regimes in the first two countries until 2007, besides documents, statements and interviews.

Key words: Regional integration; UNASUR; Argentina; Brazil; Venezuela.

Índice

1. Introducción 7

2. Las teorías sobre la integración 21

2.1. Neofuncionalismo 27

2.1.1. Las nuevas revisiones 33

2.2. Intergubernamentalismo 38

2.2.1. La versión de Andrew Moravcsik 40

2.3. La necesidad de un marco teórico híbrido en el caso sudamericano 44

3. Las tentativas de integración en la América 51

3.1. ALALC 55

3.2. CAN 55

3.3. ALADI 57

3.4. MERCOSUR 58

3.5. SICA 61

3.6. NAFTA 62

3.7. ALCA 62

3.8. ALBA 64

3.9. El saldo de las experiencias 65

4. El papel de Estados Unidos 69

4.1. La actuación histórica en América Latina 71

4.2. La utilización de TLC's como estrategia política 78

5. La evolución de las relaciones entre Argentina y Brasil 92

5.1. Del periodo colonial hasta el fin de las últimas dictaduras 93

5.2. Los gobiernos democráticos 100

5.3. ¿Cómo se explica la aproximación? 107

6. El contexto para la integración 113

6.1. Las tendencias globales 115

6.2. Las tendencias regionales en América del Sur 118

7. La creación de UNASUR 130

7.1. Las políticas exteriores de las tres potencias para la integración 137

7.1.1. Argentina 137

7.1.2. Brasil 143

7.1.3. Venezuela 152

7.1.4. Las tres potencias 160

7.1.5. Los indicadores 162

7.2. El surgimiento de un líder pro integración en Venezuela 177

8. Las posiciones en las sociedades 186

8.1. Los grupos de interés 187

8.1.1. Argentina 188

8.1.2. Brasil 190

8.1.3. Venezuela 193

8.1.4. Los tres países 195

8.2. Los partidos políticos 196

8.2.1. Argentina 198

8.2.2. Brasil 201

8.2.3. Venezuela 206

8.2.4. Los tres países 209

8.3. El saldo de las posiciones 210

9. La evolución de UNASUR 212

9.1. Las reuniones de presidentes de América del Sur 217

9.2. Las cumbres en Brasilia y Cochabamba 219

9.3. El Tratado Constitutivo y la estructura institucional 224

9.4. Las reuniones de 2008 y 2009 232

9.5. Las perspectivas de la integración 239

10. **Conclusiones** 246

11. **Bibliografía** 261

12. **Anexos** 275

12.1. Documentos 276

12.2. Fuentes de datos 277

12.3. Entrevistas 277

12.4. Siglas 278

12.5. Textos de carácter jurídico 281

1. Introducción

A finales del año de 2004, fue creado el primer organismo para reunir todos los países de América del Sur, la CASA (Comunidad Sudamericana de Naciones), que pasó a llamarse UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas) en el 2007. La principal pregunta que este trabajo busca contestar es: ¿por qué la conformación del bloque ocurrió en el 2004, o qué condiciones políticas, económicas y sociales favorecieron la convergencia en torno de ese proyecto regional?

En las iniciativas de integración surgidas desde el siglo XIX en el continente americano, la América del Sur fue el foco por primera vez solo en el 1993. Antes, hubo tentativas, sea de cooperación o de integración, en el ámbito panamericano o interamericano, que abarca toda la América, en el ámbito hispanoamericano, de los países de habla hispánica en el continente, en el ámbito latinoamericano, de los países de origen latina en la América, y en el ámbito subregional en América del Sur, pero nunca una iniciativa que se limitase al subcontinente sudamericano y abarcase toda la región. En el siglo XIX, ocurrieron tentativas de integración de los territorios de países de América del Sur que se habían declarado independientes hacía poco. Esas acciones, sin embargo, no se dirigían a todo el subcontinente e incluyan a países de habla hispánica en otras partes de América. Después, en el siglo XX, las propuestas y las iniciativas en América del Sur se concentraron en el ámbito subregional, como el Pacto ABC, entre Argentina, Brasil y Chile, sugerido a principios de ese periodo y nuevamente en la década de 1950, el Pacto Andino, de los años 1960, y el MERCOSUR (Mercado Común del Sur), de la década de 1990. Fue en el 1993, entonces, que surgió la primera propuesta oficial de un organismo para reunir diez de los doce países de la región, pero la idea no se concretó.

De todo eso, se puede derivar otra pregunta: ¿qué sucedió para que algo que no había ocurrido a lo largo de tantos años sucediese en el 2004? En esos momentos, algunos señales ya sugerían que la creación de un bloque con los 12 países de América del Sur podría concretarse. Entre ellos, estaban la actuación de Brasil en el impulso a las reuniones de presidentes de la región desde 2000 y el

retorno en el 2003 al cargo de canciller brasileño del responsable por la primera propuesta oficial de un organismo con todos los países sudamericanos.

La intención aquí, por lo tanto, es explicar en términos teóricos y empíricos la conformación del primer bloque para reunir todos los países de América del Sur. La CASA fue creada por la Declaración de Cusco, de 8 de diciembre de 2004, por ocasión de la III Cumbre de Presidentes de América del Sur, en Cusco, Perú. El cambio de nombre se decidió en la I Cumbre Energética Suramericana, en el 2007 en la Isla Margarita, Venezuela. El Tratado Constitutivo de la UNASUR, que le confiere carácter jurídico internacional, fue firmado el 23 de mayo de 2008 en Brasilia, Brasil. El organismo, que será denominado UNASUR a partir de ahora, está conformado por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela. Desde su creación, han ocurrido tres cumbres de jefes de Estado, en septiembre de 2005 en Brasilia, en diciembre de 2006 en Cochabamba, Bolivia, y en agosto de 2009 en Quito, Ecuador, y cinco con carácter extraordinario, en diciembre de 2005 en Montevideo, Uruguay, en mayo de 2008 en Brasilia, para la firma del Tratado Constitutivo, en septiembre de 2008 en Santiago de Chile, en diciembre de 2008 en la Cuesta del Sauípe, Brasil, y en agosto de 2009 en San Carlos de Bariloche, Argentina.

Fue por medio del proceso de reuniones de presidentes de América del Sur, iniciado en el 2000, en Brasilia, que se llegó a la conformación de UNASUR. El objetivo del bloque, de acuerdo con su Tratado Constitutivo, es

“construir, de maneira participativa e consensuada, um espaço de integração e união no âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos, priorizando o diálogo político, as políticas sociais, a educação, a energia, a infra-estrutura, o financiamento e o meio ambiente, entre outros, com vistas a eliminar a desigualdade socioeconômica, alcançar a inclusão social e a participação cidadã,

fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias no marco do fortalecimento da soberania e independência dos Estados¹”.

En América Latina, hubo, sobre todo a partir de los años 1960, una serie de tentativas de cooperación e integración, de ámbito regional o subregional, pero las de alcance latinoamericano se resintieron de las dificultades de procesos con gran número de países y fuertes asimetrías. Con la entrada de México a principios de la década de 1990 en el NAFTA, la sigla en inglés para el Tratado de Libre Comercio de la América del Norte, la cancillería brasileña, que ya priorizaba las iniciativas con participación de menos países (Cervo, 2007), encontró una nueva justificación para centrarse en América del Sur, como afirma el ex secretario general del Itamaraty (Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil) Luiz Felipe de Seixas Corrêa. “O MERCOSUL, o mais bem concebido de todos os mecanismos de integração, alavancou a idéia de América do Sul, região de convergência política e de integração econômica, em substituição à América Latina, desde que o México se orientou para o norte” (Corrêa, 2007: XIII).

Esa declaración representa una nueva justificación porque el Itamaraty ya consideraba que los bloques con muchos países de América Latina tenían pocas perspectivas y, con la entrada de México en el NAFTA, reforzó su evaluación de que la integración en el ámbito latinoamericano perdía en interés para Brasil. Eso no significa que el país se haya empeñado en la creación del MERCOSUR para impulsar la integración sudamericana, incluso porque todavía consideraba en la época que el modelo más viable sería de ejes bilaterales o grupos con pocos países. De todos modos, el MERCOSUR y la UNASUR se insertan en un proceso de aproximación en los ámbitos regional y subregional en América del Sur que se ha acelerado a partir de finales de los años 1970.

Así, además de ser el primer organismo con los 12 países sudamericanos, la UNASUR es más una etapa de un proceso que ya presentó como resultados la

¹ Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas, 23 may. 2008, disponible en <http://www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota_detalhe3.asp?ID_RELEASE=5466>.

aproximación entre Argentina y Brasil, el Tratado de Cooperación Amazónica y su organización, el MERCOSUR, la propuesta del ALCSA (Área de Libre Comercio Sudamericana) y los encuentros de presidentes de América del Sur. La UNASUR también representa un cambio en las concepciones de Brasil y Venezuela, dos potencias regionales, sobre el alcance temático y territorial de la integración. En el caso brasileño, la idea de superar el ámbito comercial y abarcar toda la región está presente desde el gobierno de Itamar Franco (1992-1994) y se fortaleció con la llegada de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) al poder. En Venezuela, el ascenso de Hugo Chávez (1999-2013) significó la adopción de una perspectiva que prioriza la integración regional, en las Américas del Sur y Latina, valora la participación de los países del Cono Sur y defiende un proceso de naturaleza abarcadora, con énfasis en las áreas política y de infraestructura².

Un proceso de integración en el ámbito sudamericano crece en importancia política y en relevancia analítica por las potencialidades de la región, señaladas en la página web que la CAN (Comunidad Andina de Naciones) dedica a UNASUR. Según el sitio, América del Sur posee un PIB (Producto Interno Bruto) conjunto de US\$ 973,6 millardos, el quinto más grande del mundo, una población de 361 millones, la cuarta en nivel mundial, un territorio de más de 17 millones de km², exportaciones de US\$ 181,9 millardos al año, el 27% de la agua dulce del planeta, salidas a dos océanos y 8 millones de km² de bosques, es el principal productor y exportador mundial de alimentos, dispone de reservas de hidrocarburos que son suficientes para 100 años y ostenta características culturales comunes, como la misma religión para cerca de 95% de sus habitantes, dos lenguas mayoritarias mutuamente inteligibles, una trayectoria histórica similar y valores compartidos³.

La relevancia de UNASUR como objeto de estudio depende de su éxito o continuidad. Persista o no, UNASUR es el primer bloque a reunir todos los países

² El entendimiento que se tiene aquí para el sector de infraestructura es amplio, comprendiendo transportes, energía y comunicaciones.

³ Comunidad Andina de Naciones, disponible en <<http://www.comunidadandina.org/sudamerica.htm>>.

sudamericanos, representa más una etapa de un proceso de aproximación en los ámbitos regional y subregional y, apenas por esos dos factores, ya merece ser estudiada. Además, si la relevancia dependiese de la continuidad, nada había sido escrito en sus respectivas épocas sobre iniciativas de integración que acabaron llegando al fin, como en el caso de la ALALC (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio). Si la UE (Unión Europea) es el parámetro de todo estudio sobre procesos de integración, las conclusiones siempre serán conocidas de antemano, de que hay problemas y las perspectivas de éxito son bajas. Este trabajo prioriza la explicación de la creación de UNASUR y dedica apenas un apartado de sus 12 capítulos a las perspectivas del bloque, justamente porque no tiene la pretensión de hacer previsiones, sean optimistas o pesimistas.

El periodo abordado en esta tesis empieza con la serie de restauraciones democráticas y el consecuente fin del último ciclo de regímenes dictatoriales en América del Sur y sigue hasta la actualidad. La selección de países prioritarios a la investigación se apoya en la definición de cuales son los más importantes de la región y, por lo tanto, merecen la condición de potencia regional. Para llegar a esa condición, no es necesario que se ejerza una hegemonía, o incluso un predominio, sobre América del Sur. Las potencias sudamericanas serán determinadas por una comparación de factores de orden económico, político y geográfico.

Los aspectos evaluados serán PIB, protagonismo político, explotación de hidrocarburos y dimensiones territorial y poblacional. Algunos de esos indicadores son comunes en la literatura sobre potencias de porte medio (Holbraad, 1984; Hurrell, 1990; Selcher, 1986; Sennes, 1998). Una diferencia es que este estudio no utiliza datos militares, por considerar que son menos relevantes en una región poco conflictiva como América del Sur⁴. La inclusión de datos sobre hidrocarburos

⁴ Los gastos militares de los países de América del Sur, excluyendo Guyana y Surinam por falta de datos, fueron, en promedio, de 1,9% del PIB en el 2007, según el SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute). En contrapartida, China, Estados Unidos, Francia, Reino Unido y Rusia, los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, gastaron, respectivamente, 2,0%, 4,0%, 2,3%, 2,4% y 3,5%. Los únicos países sudamericanos que gastaron más de 1,7% fueron Colombia (4,0%), Chile (3,4%) y Ecuador (2,9%).

se justifica por su importancia como fuente de energía y el panorama mundial de escasez, mientras la evaluación del protagonismo político es un medio de no se limitar a indicadores empíricos. Por medio de la comparación, la definición de los países con más capacidad de influencia regional obedece a criterios objetivos.

El ejercicio de la influencia puede ocurrir de distintas maneras, de las cuales la utilización de fuerza militar, o la amenaza de hacerlo, es apenas una. También se puede ser influyente por el tamaño de la economía nacional en comparación con las demás, o por servir de ejemplo, o aún por alguna forma de poder blando, como la cultura. Con tantas posibilidades, los países que reúnan más capacidad de influencia en su región la ejercerán de alguna manera. En ese ejercicio, unos pueden ser más exitosos que otros.

Para Hurrell (1990), la condición para ser potencia regional es imponerse, económica y/o militarmente, o ser tomado en cuenta en las decisiones de política exterior de los otros países de su región. ¿Qué pasa, entonces, cuando no existe ese tipo de predominio? ¿No hay diferencias de peso entre los países? ¿O sería necesario emplear otras expresiones? Aunque no se proponga a hacerlo, el autor no responde a esas preguntas. Para él, la posesión de más recursos que los demás no se convierte en predominio sobre una región si no hay interés en utilizar esos recursos como fuente de poder. Hurrell concluye que Brasil no es la potencia de las Américas del Sur y Latina porque no ha priorizado el ámbito regional ni la expansión de su influencia política.

Como ya expresado, no es necesario que un país ejerza predominio para que sea considerado una potencia en su región. Además, incluso por los criterios de Hurrell, Brasil sería una potencia sudamericana, porque no se puede afirmar que el país no es tenido en cuenta en la elaboración de la política exterior de sus vecinos regionales ni que Brasil no ha priorizado el ámbito regional porque busca diversificar sus relaciones exteriores. Este trabajo considera que la comparación de determinados aspectos es suficiente para definir en términos prácticos cuales

son los países que reúnen más capacidad de influencia en una región, ejercen esa influencia en alguna medida y, por lo tanto, merecen la condición de potencia. Así, es posible que haya más de una potencia en una misma región.

La selección de casos es necesaria porque, en primer lugar, son doce los países de América del Sur. Como el enfoque metodológico de la investigación no es estadístico, lo que posibilitaría compilar datos y dar menos atención a los aspectos cualitativos de cada caso, hay la necesidad de centrarse en algunos, ya que no sería viable estudiar a todos en profundidad. Además, un presupuesto del trabajo es que el papel de tres países, las potencias regionales, es más importante para la explicación del objeto de estudio, lo que no significa que la condición de potencia implique automáticamente en una actuación más significativa. A pesar de todo eso, las posiciones de los demás países de América del Sur también serán consideradas, pues se trata de un proceso colectivo.

La primera tarea, entonces, es identificar los países de mayor proyección en la región, definidos como sus potencias, a partir de un conjunto de variables objetivas. De acuerdo con esos criterios, Argentina, Brasil y Venezuela son las tres potencias sudamericanas. Para efectos de esta tesis, no es necesario establecer una orden de importancia entre los tres, aunque la superioridad de Brasil en casi todos los indicadores considerados sea evidente. En el primer aspecto, el PIB, los tres países son los líderes de la región, con valores de US\$ 1,314 billón para la economía brasileña, US\$ 260 millardos para la argentina y US\$ 236,4 millardos para la venezolana en el 2007. Colombia, que aparecía en el cuarto lugar, terminó el año de 2007 con un PIB de US\$ 171,6 millardos.

En el protagonismo político, aunque sea un punto más subjetivo, se puede decir que Argentina, Brasil y Venezuela, si no son los tres más representativos, están entre los más. El protagonismo puede ser buscado en sus actuaciones a lo largo de la historia de América del Sur y derivado de sus dimensiones, reservas naturales y capacidad de acción proporcionada por sus economías. Si nos fijamos

en los años más recientes, es innegable el destaque de los tres, presentes o a la frente de una serie de iniciativas de carácter regional.

En la cuestión de los hidrocarburos, nuevamente los tres se destacan. La mayor producción de petróleo de la región es de Venezuela, con 2,949 millones de barriles al día en el 2007, seguida por Brasil, con 1,748 millón, y Argentina, con 641 mil. Y la mayor producción de gas natural es de Argentina, con 44,8 millardos de metros cúbicos en el 2007, acompañada de Venezuela, con 26,5 millardos, Bolivia, con 14,7 millardos, y Brasil, con 9,8 millardos.

En cuanto a territorio y población, Brasil sobresale, con 8,512 millones de km² y 198,739 millones de habitantes (ver cuadro 1.1.). Argentina es la segunda en área, con 2,767 millones de km², y la tercera en población, con 40,914 millones de habitantes. Ya Venezuela es la sexta en territorio y la quinta en población, con 912 mil km² y 26,815 millones de habitantes.

Cuadro 1.1.

Mayores territorios y poblaciones en América del Sur

País	Territorio (en millones de km ²)	País	Población* (en millones de habitantes)
Brasil	8,512	Brasil	198,739
Argentina	2,767	Colombia	45,644
Perú	1,285	Argentina	40,914
Colombia	1,139	Perú	29,547
Bolivia	1,099	Venezuela	26,815
Venezuela	0,912	Chile	16,602

* Estimativa para junio de 2009

Fuente: CIA World Factbook (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html>)

En el saldo general, Argentina, Brasil y Venezuela lideran los criterios de PIB, protagonismo político y producción de petróleo. En producción de gas natural, Argentina y Venezuela son las primeras. En territorio y población, Brasil es el líder, dejando Argentina con, respectivamente, la segunda y la tercera posiciones. Los tres países, además, están entre los seis primeros en todos los criterios.

La hipótesis que se defenderá para explicar la creación de UNASUR es que la convergencia de posiciones integracionistas en las tres potencias regionales, impulsada por los presidentes Lula y Chávez y el canciller brasileño Amorim, posibilitó la conformación del organismo en el 2004. Esa confluencia se debe más a prioridades de política exterior que a intereses económicos. La disputa entre los defensores de una política exterior subordinada a Estados Unidos y de una más autónoma y regionalista prosigue en América del Sur, pero la segunda perspectiva se ha tornado suficientemente fuerte en las tres potencias regionales para que un bloque sudamericano haya sido creado y la cooperación avance. Una creciente interdependencia regional contribuye para que la integración se torne aceptable o deseable a las élites económicas en América del Sur. Esa tendencia facilita la actuación de los gobiernos para promover el proceso, y no lo genera, como sería la interpretación neofuncionalista. El principal factor para la creación de UNASUR, por lo tanto, fue la acción gubernamental, sobre todo de Brasil y Venezuela, para avanzar en la superación de obstáculos históricos a la integración y promover el proceso, aprovechando un panorama favorable de entendimiento político entre las tres potencias regionales.

Así, se trata de una hipótesis intergubernamentalista, ya que busca explicar la conformación de UNASUR por la actuación de los gobiernos. Además de validar esa interpretación, se intentará rechazar una hipótesis alternativa inspirada en el neofuncionalismo, la otra teoría más importante para explicar el surgimiento de un proceso de integración. En la versión neofuncionalista, la creación del bloque sería el resultado de la presión de actores sociales por regulación de los intercambios sobre las fronteras, respondiendo a una creciente interdependencia regional, principalmente en aspectos económicos.

El marco teórico más próximo del intergubernamentalismo no significa una creencia en su superioridad con relación al neofuncionalismo ni una defensa de un modelo intergubernamentalista para la UNASUR y los procesos de integración en general. Significa nada más que la evaluación de que el intergubernamentalismo,

más específicamente en una aplicación adaptada de su versión liberal, se ajusta mejor a la explicación del objeto de estudio.

El entendimiento de que el intergubernamentalismo se aplica mejor al caso sudamericano no quiere decir que la continuidad de la integración depende de los gobiernos de turno en Brasil y Venezuela, los países considerados impulsores del proceso. La versión de Andrew Moravcsik (1998), de la cual viene la base teórica para la explicación de la creación de UNASUR, no defiende que la continuidad de la integración europea depende del gobernante que está en el poder, sino que las decisiones más importantes del proceso son tomadas por medio de negociaciones intergubernamentales, como se mostrará con más detalles en el próximo capítulo. Es evidente que puede haber variaciones de acuerdo con el gobernante de turno, pero en la importancia que se confiere a la integración y en el ritmo del proceso, y no en su continuidad.

Con un marco intergubernamentalista, la metodología busca en la acción de los gobiernos, sobre todo de las tres potencias regionales, factores que expliquen la creación de UNASUR, la variable dependiente. El enfoque de la investigación prioriza la identificación de patrones de actuación, pues se evalúa que, en el caso estudiado, tienen mayor poder explicativo que la coyuntura, más frecuentemente en cambio. Eso no significa, evidentemente, que la coyuntura no será llevada en cuenta a lo largo del trabajo.

El primer aspecto a ser considerado es las políticas exteriores de Argentina, Brasil y Venezuela para la integración regional, con énfasis en la actuación de los dos últimos. Más que evaluar el contenido de cada medida adoptada, se quiere saber cómo y con qué prioridad los tres países encaran la integración en América del Sur. La segunda variable independiente a ser considerada y justificada es el surgimiento de un líder en Venezuela con intención y condiciones financieras para actuar como un impulsor del proceso.

La importancia reservada a ese factor se apoya en dos motivos principales. El primero es que, como Venezuela históricamente ha priorizado las relaciones con el norte de América del Sur, el Caribe y los Estados Unidos, la integración sudamericana se resentía de un gobierno venezolano que actuase más a su favor. Además, la actuación de Venezuela, proponiendo y llevando adelante iniciativas bilaterales y regionales y repartiendo sus lucros con las exportaciones de petróleo, tiene las funciones de contribuir para atenuar las asimetrías, un requisito de todo proceso integracionista entre países heterogéneos, y de compartir esa tarea con Brasil, que ha sido presionado a ejercerla y todavía resiste.

El papel de Estados Unidos y el estado de las relaciones entre Argentina y Brasil serán considerados variables intervinientes, pues son factores que inciden sobre la integración en América del Sur, en los ámbitos regional y subregional, pero que no llegan a ser suficientemente importantes en el caso de UNASUR para merecer la condición de variable independiente. La actuación norteamericana no merece esa condición porque los factores endógenos a la región parecen ser más relevantes. El papel de Argentina en la creación de UNASUR, por su vez, no tuvo la misma importancia que los de Brasil y Venezuela. Incluso, el gobierno argentino a la época, de Néstor Kirchner (2003-2007), fue en contra de la conformación del organismo, pues consideraba que sería prioritario fortalecer el MERCOSUR. Al mismo tiempo, el estado de las relaciones entre Argentina y Brasil no puede ser ignorado en el análisis de iniciativas regionales, por el peso de los dos países en América del Sur. Además, la evolución de las relaciones bilaterales contribuyó al surgimiento de UNASUR e influye sobre el desarrollo del bloque.

La tesis que se llevará adelante es un estudio de caso, por centrarse en la UNASUR. Para la tentativa de explicación del objeto de estudio, será utilizada la comparación entre políticas y datos empíricos de Argentina, Brasil y Venezuela, definidas como las tres potencias regionales y consideradas más importantes para explicar la creación de UNASUR. Como se trata de un único caso, no se espera que los resultados de la investigación sean generalizables. Al mismo tiempo, hay

la intención de extraer algunas inferencias que puedan ser generalizadas, sobre todo con relación a la utilización de las teorías sobre la integración regional. Como se explicará en el próximo capítulo, se considera que la adopción de más de una corriente teórica en un mismo estudio es posible y, incluso, recomendable cuando momentos distintos de un mismo proceso son analizados. Además, se defenderá que la teoría adoptada no puede ser elegida simplemente por simpatía con sus presupuestos, sin que se haga antes una aproximación al caso a ser estudiado.

Para tratamiento de las variables e identificación de patrones, será utilizada una base de datos sobre comercio exterior, economía y diplomacia de Argentina, Brasil y Venezuela⁵. Esa base es formada tanto por datos secundarios como por datos de elaboración propia a partir de las fuentes adoptadas. El material empírico reunido se compone también de entrevistas estructuradas con representantes de los Estados miembros en las negociaciones para la firma del Tratado Constitutivo y de todos los documentos de las tres cumbres previas a la creación de UNASUR y de las ocho del propio bloque, además del Tratado Constitutivo. Esos últimos dos tipos de materiales empíricos serán usados, sobre todo, en la parte que trata de la evolución del organismo.

La tesis estará dividida en diez capítulos. Después de esta introducción, vendrá un apartado para las teorías sobre la integración regional y la necesidad de este trabajo de adoptar un marco teórico híbrido, por las características del caso

⁵ Entre los datos que serán utilizados, están el número de acuerdos que Brasil ha celebrado por año con Argentina y Venezuela desde 1964; los porcentuales de votos coincidentes entre los tres países por año en la Asamblea General de las Naciones Unidas desde 1989; los porcentuales de votos coincidentes entre cada uno de los tres y Estados Unidos por año en la Asamblea General de la ONU desde 1992; los préstamos de Brasil en América del Sur desde 1997; las variaciones anuales del comercio exterior brasileño con Argentina y Venezuela desde 1986; la participación del comercio exterior brasileño con Argentina y Venezuela sobre el total desde 1986; la participación del comercio exterior de Argentina, Brasil y Venezuela con los otros dos países, América del Sur, América Latina, América Latina y Caribe, Estados Unidos y Unión Europea sobre el total en algunos años seleccionados; la participación del comercio con América del Sur en las economías de Argentina, Brasil y Venezuela en algunos años seleccionados; la participación del comercio exterior de Argentina, Brasil y Venezuela en sus respectivas economías desde 1960; la inversión directa de América del Sur en Argentina y Brasil desde 1992; y la participación de América del Sur en la inversión directa en Argentina y Brasil desde 1992.

que estudia y el hecho de que aborda dos momentos de UNASUR, la creación, que es su foco, y la evolución.

A continuación, habrá un capítulo de naturaleza histórica sobre tentativas de integración en la América. Como iniciativas abundan desde la década de 1960 y no se limitan a América del Sur, ese panorama es importante para permitir una aproximación a lo más relevante que ha ocurrido y ayudar a identificar factores causales comunes y a buscar continuidades y diferencias con relación al proceso sudamericano. Los dos apartados siguientes, sobre el papel de Estados Unidos y las relaciones entre Argentina y Brasil, también tienen importancia histórica, pero su principal contribución es abordar aspectos que ayudan a explicar el surgimiento de UNASUR, aunque no merezcan la condición de variables independientes. En el caso de Estados Unidos, se trata de un factor con influencia negativa, que será explorado con base en la actuación histórica del país en América Latina y en datos sobre la importancia para su comercio exterior de socios de América Latina y Caribe con los cuales firmó acuerdos comerciales en los últimos años. En el caso de Argentina y Brasil, por otro lado, se examinará como la aproximación entre los dos países ha contribuido al inicio y a la evolución de la integración en los ámbitos regional y subregional en América del Sur.

Los cuatro últimos capítulos antes de las conclusiones tratarán de aspectos más actuales y directamente relacionados a la variable dependiente y al avance de UNASUR. El sexto apartado identificará las tendencias globales y regionales conducentes a la integración en América del Sur, mientras que los tres siguientes abordarán las variables que explican la creación del bloque, las posiciones en las sociedades sobre la integración regional y el conjunto de documentos, medidas y instituciones en torno a UNASUR desde 2000, cuando ocurrió la primera cumbre de presidentes de América del Sur.

2. Las teorías sobre la integración

Haas (1958), el principal nombre de la teoría de la integración en su fase originaria, define integración como el proceso en que actores políticos de diversos países son persuadidos a transferir sus lealtades, expectativas y actividades a un nuevo centro, cuyas instituciones procesan o demandan jurisdicción sobre los Estados nacionales. Ese concepto es amplio, porque engloba un proceso social, la transferencia de lealtades, y otro político, la construcción de instituciones políticas que se imponen sobre al menos una parte de las atribuciones de los Estados miembros (Diez y Wiener, 2004). La preocupación con el componente social es una característica del neofuncionalismo, la corriente teórica de la cual Haas es un de los representantes más destacados.

La definición del intergubernamentalismo liberal se centra en la segunda parte. Este trabajo también prefiere una definición centrada en el proceso político, pero en una versión menos exigente⁶. Como el principal, o muchas veces único, referente empírico de la teoría de la integración es el caso europeo, su aplicación a otros procesos puede ser problemática. Eso es lo que pasa con el concepto de integración, sea neofuncionalista o intergubernamentalista.

El problema de la definición de Haas no es el componente social, sino su nivel de exigencia. Con ella, pocos serían los casos de integración observables empíricamente, porque la transferencia de lealtad a un nuevo centro, por encima de los Estados, es rara. La definición del intergubernamentalismo liberal también es problemática en términos empíricos, porque las instituciones políticas creadas pueden no tener capacidad de, a pesar de proyectadas para tal, imponerse sobre los Estados miembros o mismo no haber sido creadas con ese objetivo.

⁶ El concepto de Deutsch (1957), según el cual la integración es la existencia, en un territorio, de un sentido de comunidad y de instituciones y prácticas suficientemente fuertes y diseminadas para asegurar, por un largo periodo, expectativas confiables de cambio pacífico en la población, también es poco exigente, pero en demasía. Con esa definición, la ausencia de conflictos armados entre dos o más países vecinos por determinado periodo ya puede ser considerada como integración. Además, enfatiza apenas un aspecto del proceso, la convivencia pacífica. Tanto es así que el resultado de la integración para Deutsch es una comunidad pluralista de seguridad.

Un caso como de UNASUR requiere una definición de integración que se centre apenas en la construcción de instituciones políticas, que pueden o no tener el objetivo formal de imponerse sobre los Estados miembros y pueden o no llegar a obtener eso. Con base en ese concepto, ¿la OEA (Organización de los Estados Americanos) y las Naciones Unidas también no serían ejemplos de procesos de integración? La respuesta es difícil y no encuentra apoyo claro en la literatura especializada. La utilización del adjetivo regional, en su acepción geográfica, para hacer compañía al sustantivo integración no resuelve la cuestión, pues eliminaría las Naciones Unidas, pero no la OEA.

Tampoco es útil apoyarse en Hurrell (1995a), representante del cuerpo de literatura que trata del regionalismo. El autor define ese proceso por las categorías en que se expresa. La única forma de integración que aparece entre sus tipos de regionalismo es de naturaleza económica, en la categoría de integración regional promovida por el Estado. Aplicando sus criterios a la pregunta del párrafo anterior, las Naciones Unidas, nuevamente por no ser un órgano regional, y la OEA, por no buscar liberalización económica, no serían ejemplos de integración. Para Hurrell, así, es la tentativa de liberalización económica que determina la existencia de un proceso de integración. Además de la limitación de ese enfoque, la definición que ha sido trabajada hasta aquí se centra en el proceso político. El regionalismo de Hurrell, por lo tanto, no sirve de base para que se concluya esa definición.

¿Cuál es la solución, entonces? Una posibilidad es apoyarse en los tipos de instituciones políticas construidas y en sus atribuciones. Las Naciones Unidas y la OEA son organizaciones compuestas por Estados, pero que no se centran en la integración de reglas y políticas, aunque también puedan establecer regímenes de regulación de la actuación estatal en una gama de áreas. Después de todo eso, se puede definir la integración como la constitución gradual de instituciones políticas que establecen alguna delimitación territorial y temática a la cooperación entre Estados, aspiran integrar reglas y políticas y pueden llegar a imponerse sobre sus países miembros o no tener la pretensión de hacerlo.

La construcción de una definición propia fue necesaria porque la del intergubernamentalismo liberal, teoría que más se ajusta al caso de UNASUR, no sirve, porque espera que los Estados deleguen o compartan soberanía para evitar que los compromisos asumidos no sean cumplidos. Tampoco se podría utilizar o adaptar el concepto de alguna otra corriente teórica, porque las teorías suelen definir la integración de acuerdo con la explicación que privilegian para el inicio y la evolución del proceso.

Para la formación de un marco teórico de la investigación, nuevamente será necesaria una evaluación de las teorías sobre la integración, pero antes hay que se explorar las corrientes teóricas. Las abordadas aquí serán el neofuncionalismo y el intergubernamentalismo, las más importantes para explicar el surgimiento de un proceso de integración, ya que el foco del trabajo es la creación de UNASUR.

Diez y Wiener (2004) dividen la teoría de la integración europea en tres fases: la de explicación, a partir de los años 1960; la de análisis de la gobernanza, a partir de la década de 1980; y la de construcción, a partir de los años 1990. Los enfoques dominantes de la primera etapa son exactamente el neofuncionalismo y el intergubernamentalismo. Las principales preguntas que busca responder son: ¿cómo pueden ser explicados los resultados de la integración?; ¿y por qué la integración ocurre? Antes de la primera fase, hubo en el periodo entre las guerras mundiales una etapa normativa y, en el caso de su representante más destacado, sin relación directa con la integración europea.

Con la firma del Tratado de Roma, que creó la CEE (Comunidad Económica Europea) en el 1957, se inicia propiamente la teoría de la integración europea. A pesar de las tentativas realistas de incorporarlos a su visión de las relaciones internacionales, los primeros desarrollos de la integración europea desafiaron postulados del realismo, como el de que el principal interés de los Estados es la afirmación de su soberanía. En consecuencia, la teoría de la integración se centró

inicialmente en explicar el proceso de conformación de instituciones, sobre todo el que se impone por encima de los Estados. Las dos corrientes teóricas dominantes en la primera fase se apoyan en concepciones de elección racional, pero difieren en cuanto al origen del impulso para la integración.

Antes que los dos enfoques que más interesan a este trabajo sean tratados detenidamente, conviene introducir algunos aspectos sobre las demás líneas. Una característica de la segunda etapa es el entendimiento de que instituciones no son apenas agentes pasivos de sus creadores y tienen un impacto propio en el proceso de integración y en su gobernanza. Como plantea el institucionalismo histórico, instituciones pueden tener consecuencias inesperadas que las tornan menos controlables o reversibles que el esperado por sus creadores. La segunda fase inspira las dos corrientes clásicas a hacer revisiones, más significativas en el intergubernamentalismo liberal que en la nueva versión del neofuncionalismo. Además, marca el inicio de un cambio en el estudio de la integración europea, que se transfiere del campo de las Relaciones Internacionales para el de la Política Comparada y expande sus posibilidades de investigación empírica.

Las principales preguntas derivadas de la segunda etapa son: ¿de qué tipo es el sistema político del bloque?; ¿cómo es su proceso político interno?; ¿y cómo funciona su política regulatoria? Entre los conceptos desarrollados para responder a esas cuestiones en el caso de la UE, están gobernanza en red o multinivel y red de políticas públicas. Un foco de interés es la conversión de reglas, instituciones y prácticas para el ámbito europeo.

La tercera fase, que algunos no creen que merezca ser definida como tal, representa en cierta medida un regreso a las Relaciones Internacionales, pero a vertientes menos tradicionales en ese campo de estudios. A partir de la década de 1980, ha tenido lugar el surgimiento de una variedad de abordajes críticos y constructivistas entre las teorías de las Relaciones Internacionales, que se han inspirado en otras áreas de las Ciencias Sociales. Los constructivistas sociales

plantean la relevancia de ideas, normas, instituciones e identidades en la política internacional; los postestructuralistas llaman la atención sobre la construcción discursiva del entendimiento de política internacional; y las teorías críticas y feministas desarrollan críticas del sistema internacional y ofrecen alternativas para lo que consideran un mundo más justo.

En cuanto a la integración europea, esas corrientes se enfrentan a la tarea de teorizar sobre el objetivo de la UE con las últimas expansiones de su número de miembros; las ideas y los discursos en competición sobre la gobernanza del bloque; y las implicaciones normativas de sus políticas. Las principales preguntas que la tercera fase busca contestar son: ¿cómo y con qué consecuencias sociales y políticas la integración se desarrolla?; ¿cómo el proceso y su gobernanza son conceptualizados?; ¿y cómo deberían ser?

Diez y Wiener también dividen las teorías sobre la integración europea de acuerdo con el nivel de análisis, utilizando las diferentes palabras de la lengua inglesa para los aspectos más importantes de un sistema político, que son *polity* (régimen), *policy* (políticas) y *politics* (política). Las del primer grupo, centradas en la comunidad política y en sus instituciones, analizan cuál es el tipo de régimen y cómo opera, explican cómo la estructura institucional surgió o buscan alternativas constitucionales con base en consideraciones normativas. Las del segundo tipo tratan de las medidas tomadas para enfrentar problemas concretos y analizan su contenido o reflexionan críticamente sobre ellas, pero, para que lleguen a ser teorías, necesitan abordar patrones generales de políticas o reflexionar sobre sus implicaciones normativas. Finalmente, las del tercer grupo se refieren al proceso de producción de políticas y a las disputas y estrategias de los actores políticos y analizan las negociaciones entre gobiernos, la influencia de grupos de interés o el predominio de un estilo de toma de decisiones.

El neofuncionalismo y el intergubernamentalismo son, juntamente con la integración por la ley⁷, las únicas teorías que se encuadran al mismo tiempo en las categorías de explicación de la integración y de análisis del régimen (Wiener y Diez, 2004b: 241). Como explicar la creación de UNASUR y analizar la estructura institucional formada son los principales objetivos aquí, el neofuncionalismo y el intergubernamentalismo serán las teorías tratadas con más profundidad. La integración por la ley no merecerá el mismo tratamiento porque, en un caso reciente como de UNASUR, no se puede evaluar el desarrollo del proceso por el papel de su legislación, todavía muy incipiente.

2.1. Neofuncionalismo

Como el prefijo neo sugiere, hay una versión original del funcionalismo, de carácter normativo y sin relación directa con la integración. El representante más destacado de esa fase es David Mitrany, autor de *A working peace system: an argument for the functional development of international organization* (1943). En un periodo entre las dos guerras mundiales, su preocupación era cómo, por medio de una red de organizaciones internacionales de base funcional, se podría contener los Estados y evitar guerras. Mitrany, incluso, se oponía a la integración regional, por considerar que minaba sus preocupaciones globales y replicaba, más que superaba, el modelo basado en los Estados.

El funcionalismo pretendía ser una evolución de la teoría liberal de las relaciones internacionales, en el sentido de que también creía en la posibilidad de promover paz y cooperación por medio de la construcción de instituciones y de la intensificación de las transacciones económicas y comerciales entre los países, pero, en respuesta a los realistas, consideraba necesario agregar la observación empírica como forma de identificar los elementos que llevan a la cooperación (Nogueira y Messari, 2005). Los funcionalistas buscaban analizar como la creación

⁷ Según Haltern (2004), el interés de la corriente de la integración por medio de la ley (*integration through law*), o ITL, es examinar el papel de la ley en el proceso de integración europea.

de agencias especializadas en el tratamiento de cuestiones específicas de las relaciones entre los Estados podría aumentar la cooperación. La pretensión pasaba de la conformación de un organismo global con múltiples tareas para la diseminación de agencias destinadas a cumplir determinadas funciones.

Al conferir prioridad a la función como parámetro para la conformación de organizaciones, el funcionalismo buscaba desvincularlas de proyectos políticos más ambiciosos y limitarlas a las tareas técnicas. La institucionalización de las relaciones internacionales sería resultado del aumento de la confianza y de la colaboración entre funcionarios de agencias y representantes de los Estados. Para los gobiernos, interesaría que parte de sus responsabilidades fuese administrada en conjunto porque el desempeño técnico de una estructura supranacional sería mejor. Conforme la eficacia de las organizaciones de base funcional se tornase evidente, ellas pasarían a conquistar la lealtad de los individuos. El fundamento de toda la argumentación es la premisa racionalista de que los individuos buscan siempre maximizar sus beneficios.

Para los funcionalistas, por lo tanto, las estrategias de cooperación serían las más eficaces, técnica y racionalmente, para la promoción del desarrollo y la distribución de los beneficios sociales. Todo lo que se necesitaba era la formación de agencias bien estructuradas, que crearían condiciones para la diseminación del entendimiento sobre las ventajas de las soluciones técnicas en diferentes áreas y originarían un círculo virtuoso de crecimiento de la cooperación y multiplicación de las organizaciones de base funcional.

El proceso, así, sería gobernado por una lógica técnica y no dependería de decisiones políticas tomadas en algún centro de poder, sino del intercambio de experiencias en la red de agencias internacionales y actores sociales que actúan en la formulación y en la implantación de políticas sectoriales. Es una visión que defiende la separación entre política, representada por intereses nacionales de los Estados, y técnica como medio de institucionalizar las relaciones internacionales.

Con la eficacia técnica, la cooperación y la paz, que representarían los resultados políticos deseables, serían alcanzadas.

Los primeros avances de la integración europea, con la creación de la CEE a finales de la década de 1950, despertaron el interés del funcionalismo por la integración regional. Las dificultades subsecuentes del proceso, ya en los años 1960, sin embargo, llevaron a la revisión de la teoría. Para los críticos, esos reveses desmentirían las ideas de que la cooperación tiende a una progresiva profundización y de que sería posible desvincular la racionalidad técnica de los intereses de los Estados.

El neofuncionalismo incorpora la dimensión política. La integración, el objeto de estudio prioritario, todavía implicaría en la transferencia de competencias de los Estados para instituciones supranacionales, pero no se podría más reputar su continuidad únicamente a la racionalidad técnica. También sería necesario comprender la actuación de grupos de interés para conquistar partidos políticos y burócratas estatales y para presionar los gobiernos a transferir parcelas de la soberanía estatal al ámbito regional, así como la acción interesada de las propias organizaciones supranacionales para profundizar el proceso. Serían estas que, por ejemplo, posibilitarían la negociación de acuerdos entre los Estados.

En línea con su definición abarcadora de la integración, el enfoque, por lo tanto, explica el movimiento desde un sistema anárquico de Estados hacia la construcción de instituciones supranacionales por la presión de fuerzas sociales y económicas sobre sus elites dirigentes para que, en respuesta a una creciente interdependencia regional, reglamenten el proceso.

A causa de la conectividad de funciones entre las áreas de políticas, las iniciativas conjuntas de los Estados en cuestiones de bajo impacto (*low politics*) tendrían el potencial de expandirse (*spill-over*) de un sector a otro. El contagio se iniciaría entre temas más relacionados con la liberalización comercial y, después,

llegaría a otras áreas (*functional spill-over*). Además, a medida que los actores transfieren sus lealtades y redefinen sus identidades, la tendencia sería que ellos demanden más integración (*political spill-over*).

El neofuncionalismo mantiene parte de la agenda normativa de su primera versión, sobre todo los neofuncionalistas que enfocan el componente político del proceso, como Jean Monnet (Diez y Wiener, 2004). Al mismo tiempo, introduce un énfasis en actores con interés en profundizar la integración, especialmente la Comisión Europea en el caso de la UE, y una pretensión de crear una teoría de la integración regional con capacidad de ser aplicada más allá de Europa. Haas (1961, 1967 y 1971), Schmitter (1970 y 2004) y Malamud (2005b) son ejemplos de esa busca de una aplicación más abarcadora.

Es útil recurrir al propio Schmitter (2004) para presentar más detalles de la lógica neofuncionalista de la integración. Los Estados miembros no serían de todo superados y continuarían a ser actores importantes del proceso. Ellos definirían los términos del acuerdo inicial, pero no determinarían exclusivamente la dirección y el alcance del cambio posterior. Más bien, burócratas regionales, asociados a una gama cambiante de intereses organizados, buscarían explorar expansiones inevitables y consecuencias inesperadas que ocurrirían cuando los Estados aceptan designar cierto grado de responsabilidad supranacional para cumplir una tarea limitada y descubren, entonces, que satisfacer esa función tiene efectos externos sobre otras de sus actividades interdependientes.

La integración regional, así, sería un proceso intrínsecamente esporádico y conflictivo, pero de un tipo en que, bajo un panorama de democracia y pluralismo, los gobiernos nacionales estarían crecientemente constreñidos por presiones a favor de la región y acabarían resolviendo sus conflictos por medio de la cesión de una gama mayor de áreas de políticas y de la transferencia de más autoridad para las organizaciones regionales que han creado. Los nacionales de los Estados miembros también podrían empezar a transferir más y más de sus expectativas a

la región, lo que aumentaría la probabilidad de que integración socioeconómica origine integración política.

El neofuncionalismo también agrega los valores al modelo. Para que los gobernantes y los burócratas regionales se empeñen en la construcción y en la diseminación de instituciones eficaces, sería necesario que estén convencidos tanto de los beneficios materiales de la integración como de que la cooperación es la mejor forma de organizar pacíficamente las relaciones internacionales.

Así como los tipos de expansión funcional y política propuestos por Hass, los mecanismos de integración de Lindberg y Scheingold (1970) ilustran la combinación entre factores sociales y políticos. Para ellos, los insumos (*inputs*), en la forma de demandas, apoyo y liderazgo, son transformados en resultados (*outputs*), en la forma de políticas y decisiones. Los mecanismos que posibilitarían eso son: a) el intercambio de favores (*logrolling*) y los pagos laterales (*side payments*), que ocurrirían en las negociaciones para conquistar el apoyo de más actores políticos a determinada propuesta o paquete de propuestas; b) la socialización de los actores, en que los participantes en el proceso de producción de políticas, de grupos de interés a burócratas y hombres de Estado, empezarían a desarrollar nuevas perspectivas, lealtades y identificaciones a causa de sus interacciones; y c) la respuesta (*feedback*), que se refiere al impacto del proceso en el comportamiento de la población y que resultaría en más o menos apoyo a la integración conforme el grado de satisfacción pública con sus resultados.

Los factores de demanda y oferta, así, serían importantes en el proceso. En el lado de la demanda, los grupos domésticos crearían expectativas y presionarían sus gobiernos en busca de determinados resultados, mientras en el lado de la oferta, la formación de coaliciones y los liderazgos serían esenciales. Para que las políticas defendidas sean adoptadas, sería necesario el apoyo de diversos grupos y tomadores de decisiones. En esos momentos, aparecería la importancia de la actuación de actores supranacionales independientes, como la Comisión Europea,

que tendrían la capacidad de formar coaliciones para superar la resistencia de gobiernos nacionales a nuevas políticas y, con eso, ejercer liderazgo. Además, los propios Estados miembros podrían concluir que las dificultades de acción colectiva requieren la actuación especializada y centralizada de agentes supranacionales.

A pesar de incorporar la dimensión política y de verla como esencial al éxito de un proceso de integración, el neofuncionalismo continúa dando a los gobiernos nacionales, a quien reserva un papel reactivo, menos importancia que a los actores sociales y supranacionales y todavía se vincula a la visión de que los Estados están destinados a la decadencia (Nogueira y Messari, 2005).

Esos y otros puntos han motivado críticas al neofuncionalismo, formuladas, incluso, por sus propagadores iniciales. Para Moravcsik (1998), el proceso de integración no supera o elude la voluntad política de los líderes nacionales, sino que la refleja. Partidario del intergubernamentalismo, el autor apunta cuales son, en su visión, los principales problemas teóricos del neofuncionalismo y aprovecha revisiones de los propios neofuncionalistas para describirlos.

En primer lugar, afirma, toda explicación general de la integración no puede apoyarse en una única teoría, neofuncionalista o no, y necesita de un enfoque multicausal que utilice una serie de teorías de alcance más limitado. Además, sería necesaria una teoría general del comportamiento político, para evitar que se trate la integración como un fenómeno singular. Con la UE como principal ejemplo exitoso, el neofuncionalismo se tornaría en la práctica un sumario de factores que se ajustan al tipo ideal y parecen haber influenciado el caso europeo. Finalmente, la teoría precisaría ser reorientada al estudio de los actores, destacando las opciones y los constreñimientos de Estados y actores sociales más que la dinámica inesperada de procesos estructurales. Los neofuncionalistas sostienen que la busca de intereses económicos es la fuerza motriz de la integración, pero ofrecen, según Moravcsik, apenas un entendimiento vago sobre qué son esos intereses, como sus conflictos son resueltos, de qué forma son transformados en

políticas y cuando requieren integración política. Moravcsik concluye que el neofuncionalismo carece de teorías específicas sobre la actuación de grupos de interés, la negociación entre Estados y las instituciones internacionales.

En términos empíricos, Moravcsik cree que el neofuncionalismo ha fallado en el caso de la UE, porque el proceso no se ha expandido de forma constante, sino con paradas y reinicios. Además, en su evaluación, conflictos domésticos significativos se han mantenido; la integración no ha producido uniformemente instituciones centralizadas fuertes, sino algo híbrido, que todavía es dependiente del consenso intergubernamental; y los gobiernos nacionales ni siempre priorizan la cooperación regional sobre la global.

Moravcsik aún trata de la aplicación del institucionalismo histórico al estudio de la integración europea, ya que esa corriente, así como el neofuncionalismo, enfatiza las consecuencias inesperadas del proceso. Para el autor, la vertiente acierta al notar que la integración produce consecuencias políticas significativas, sobre todo cambios en las preferencias y en el ambiente institucional para la toma de decisiones, pero, apenas en casos excepcionales, esas consecuencias no son pretendidas por los gobiernos nacionales. En el caso de la UE, según él, es más apropiado referirse a efectos más intencionales que no intencionales de atamiento (*lock in*) como una fuerza secundaria de la integración.

2.1.1. Las nuevas revisiones

Como se pasó con la teoría original, las críticas al neofuncionalismo han llevado a revisiones, originando nuevas versiones. Dos serán abordadas aquí, la versión propuesta por Schmitter (2004) y la gobernanza supranacional de Stone Sweet y Sandholtz (1998). La primera merece la inclusión porque su proponente es un de los representantes neofuncionalistas más destacados, y la segunda, porque es referencia frecuente en los estudios de la integración europea y se apoya explícitamente en el neofuncionalismo.

La revisión de Schmitter, que él denomina neo-neofuncionalismo, parte de una autocrítica. El autor reconoce que: a) los procesos de interdependencia funcional necesitaron de más tiempo para surgir y afirmarse; b) una explicación para eso es que la organización colectiva sobre las fronteras nacionales se mostró más difícil e irregular conforme el sector y la categoría, lo que en parte tuvo que ver con la naturaleza corporativista de los escenarios nacionales; c) el papel activista que se esperaba del secretariado de los bloques ha sido ejercido apenas esporádicamente y ha dependido más de factores personales, como quien ocupa su presidencia y cuanto apoyo tiene de Estados miembros importantes; d) fue equivocado presumir que todas las áreas de políticas y las competencias serían transferidas para el secretariado, la Comisión Europea en el caso de la UE, y que esa institución sería el núcleo de un futuro Estado supranacional; e) una razón importante de muchos de esos problemas fue la falta de teorización y el impacto significativo del aumento del número de miembros de la UE, que ha impuesto cambios en la reglas de toma de decisiones y ha desarticulado prácticas informales vigentes; f) el contexto externo al proceso de integración ha tenido más de un efecto, sea por choques exógenos que han tenido poco o nada que ver con las transacciones en la región o por cambios graduales de paradigmas a causa de la influencia de Estados Unidos, como la diseminación del neoliberalismo; g) el neofuncionalismo subestimó la importancia de la Corte Europea de Justicia, ya que su interpretación de la primacía de la ley comunitaria y de dispositivos de los tratados ha dado una contribución significativa a la supranacionalidad de la UE; h) los neofuncionalistas pueden haber subestimado la capacidad de resistencia de autoridades nacionales y fallaron en anticipar el alcance del papel que los jefes de Estado y de gobierno tendrían; e i) el neofuncionalismo no evaluó bien el papel de la politización, que tardó a surgir y fue más anti que pro integración.

Considerando esas cuestiones, Schmitter concibe una lógica cíclica. Según él, desde el neofuncionalismo, se postula una secuencia en que la actuación de las organizaciones, los esfuerzos de acción colectiva y los intereses de los actores

se transfieren del nivel nacional para el supranacional. Eso, sin embargo, no sería automático como el modelo original creía, ya que requeriría una dosis de acción política y estaría asociado a momentos de crisis en el proceso de integración. Los actores nacionales necesitarían, entonces, redefinir las responsabilidades y los poderes de las instituciones regionales. Podrían desistir de obligaciones conjuntas o tentar sostener el bloque sin cambios, pero la principal hipótesis, también desde el neofuncionalismo, es que, bajo ciertas condiciones, van a preferir resolver las crisis expandiendo las obligaciones mutuas, más que reduciéndolas.

Así, el proceso en que un centro regional emergente gana o pierde en el alcance de su autoridad sobre los centros nacionales sería más bien explicado por una serie de ciclos de decisión provocados por crisis. Esos ciclos recurrentes, generados por contradicciones endógenas y/o tensiones exógenas, llevarían autoridades nacionales y regionales a revisar sus estrategias y determinar si las instituciones conjuntas van a expandirse o constreñirse. La estructura básica del modelo neo-neofuncionalista, por lo tanto,

“no consiste de un continuo único o mismo de una variedad de ellos, ni incluye alguna concepción de un progreso automático, acumulativo y irreversible en la dirección de un objetivo único. Ciclos sucesivos de toma inducida de decisiones pueden implicar en movimientos complejos ‘hacia delante’ o ‘hacia atrás’ en diferentes áreas temáticas simultáneamente. Diversas estrategias, nacionales y regionales, pueden ser adoptadas, y diversos resultados y puntos de llegada son posibles y mismo probables. Una vez que, sin embargo, un determinado proceso de integración regional falla en generar o responder a crisis, se desintegra; si responde reafirmando estrategias previas, alcanza un estado de auto sostenimiento estable (‘encapsulamiento’)” (Schmitter, 2004: 57; con traducción propia del inglés).

Ya la versión de la gobernanza supranacional, que se centra en el caso europeo, adopta un continuo para medir el movimiento de una gobernanza de la integración de tipo intergubernamental para una supranacional (Stone Sweet y Sandholtz, 1998). Ese movimiento ocurriría en tres dimensiones interrelacionadas:

a) reglas (los constreñimientos legales y menos informales en el comportamiento producidos por interacciones de los actores políticos que operan en el nivel regional); b) organizaciones (las estructuras gubernamentales actuantes en la región que producen, ejecutan e interpretan las reglas del bloque); y c) sociedad transnacional (los actores no gubernamentales que participan de los intercambios regionales e influyen, directa o indirectamente, el proceso de producción de políticas y los resultados en el nivel regional).

Esas dimensiones son indicadores de los niveles de integración en la UE. Lo que se mide es el proceso por lo cual enlaces horizontales y verticales entre actores sociales, económicos y políticos emergen y se desarrollan. Los enlaces verticales son relaciones estables, o interacciones estandarizadas, entre actores organizados en el nivel regional y aquellos organizados en el nivel o abajo de los Estados miembros, mientras los enlaces horizontales son relaciones estables, o interacciones estandarizadas, entre actores organizados en diferentes Estados miembros. Esos enlaces se institucionalizan al nivel regional a medida que son construidos y sostenidos por reglas de la UE.

Para Stone Sweet y Sandholtz, la teoría basada en transacciones explica satisfactoriamente porque la integración se profundiza más en algunos áreas que en otros. La explicación estaría en las variaciones de los niveles de interacción sobre las fronteras y de la necesidad de coordinación supranacional y reglas. En sectores con un menor nivel de transacciones, la demanda por coordinación en el ámbito regional y resolución de disputas también sería baja. De modo opuesto, en dominios cuyas transacciones están en ascensión, habría creciente demanda por reglas y mecanismos de resolución de disputas regionales. Sería comprensible, así, que la UE se haya aproximado más del polo supranacional del continuo en la administración del mercado interno, ya que el comercio y las inversiones entre los Estados miembros han aumentado rápidamente desde el surgimiento de la CEE, generando la necesidad de mayores grados de gobernanza supranacional para el mercado común. En contraste, habría pocas transacciones que serían impedidas

por la ausencia de una política exterior y de seguridad común, lo que generaría poca demanda social por integración en ese área.

Las negociaciones intergubernamentales responderían frecuentemente en la UE a los intereses de una sociedad transnacional en desarrollo. La demanda por reglas y regulación proveería los temas para las negociaciones. El proceso legislativo del bloque implicaría, directa o indirectamente, en la creación de reglas para regular los intercambios regionales. Los intereses sociales afectados por la producción de políticas variarían conforme el país, creando las diferencias que los gobiernos precisarían tratar. Las negociaciones intergubernamentales, entonces, serían más el producto que el generador de la integración.

Stone Sweet y Sandholtz aclaran que no niegan que ciertos elementos, o etapas, del proceso europeo de producción de políticas son intergubernamentales, pues gobiernos son depositarios de recursos inmensos, tanto materiales como de legitimidad. En las negociaciones, los Estados miembros más importantes tendrían capacidad de ejercer más influencia, y tenderían a hacerlo, sobre los resultados de las políticas que los países miembros menos importantes. Los autores reconocen que las negociaciones intergubernamentales son una característica omnipresente de la gobernanza supranacional, pero ellos alegan que se centran en si y cómo la integración molda las preferencias de los gobiernos a lo largo del tiempo y en qué medida eso determina la naturaleza y el contenido de las negociaciones.

Además, las agencias supranacionales trabajarían para reforzar su propia autonomía, influenciar el modelo de integración y promover los intereses de la sociedad transnacional y la construcción de una gobernanza supranacional. En el caso de la UE, conforme la integración se procesa, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y la Comisión Europea producirían reglas que no habrían sido adoptadas en el Consejo de Ministros y en las cumbres de jefes de gobierno. Los intereses de largo plazo de los Estados miembros, entonces, serían inducidos

en la dirección de los intereses de largo plazo de la sociedad transnacional, que tendría más a ganar con la gobernanza supranacional.

Como se percibe, hay un nuevo concepto, de gobernanza supranacional, y un fuerte énfasis en el papel de las instituciones, sean reglas o agencias, pero la base de la teoría es el entendimiento neofuncionalista de que el impulso para la integración se origina de actores sociales, y no de los Estados.

2.2. Intergubernamentalismo

Los intergubernamentalistas se oponen a los argumentos neofuncionalistas y explican la construcción de instituciones supranacionales en el caso europeo como el resultado de la toma racional de decisiones en un contexto histórico que conducía a intereses claramente definidos de los gobiernos nacionales actuantes en el proceso (Hoffmann, 1966). El debate que esa posición genera empezó en la primera fase de la teoría de la integración y está presente hasta la actualidad (Diez y Wiener, 2004). Por un lado, están los que, como intergubernamentalistas y autores realistas interesados en el tema, consideran la integración como el rescate del Estado nación, en la expresión de Milward (1992). Por otro, están los que, como neofuncionalistas e investigadores de filiación institucionalista, la encaran como la superación en alguna medida del mismo Estado nación.

A pesar de que las contribuciones más recientes no nieguen el impacto de las demandas sociales para la construcción de las instituciones de un proceso de integración, el intergubernamentalismo considera que la iniciativa se origina de los Estados miembros. Por un lado, ellos tendrían su capacidad de decisión reforzada por esas organizaciones, para actuar en situaciones que afectan a todos, y por otro, estarían constreñidos por ellas, pero no controlados. Los Estados crearían agencias supranacionales para determinados objetivos y preservarían su control, pudiendo revertirlas o cambiarlas.

A diferencia del realismo clásico, el intergubernamentalismo reconoce, así, que puede interesar a los Estados la creación de instituciones supranacionales, o regímenes, como prefiere definir Hoffmann (1982), el principal representante del intergubernamentalismo más tradicional y realista. Para él, la mejor manera de analizar la integración europea no es como la formación de una nueva entidad política supranacional por encima de las viejas naciones, lo que generaría una disputa de suma cero entre los Estados y el bloque, sino como un régimen internacional diseñado para administrar la interdependencia.

Su definición de régimen internacional se apoya en la de Keohane y Nye (1977): es un escenario de patrones de comportamiento y de reglas y políticas que tratan de una gama amplia de temas, comprenden procedimientos y contenido y facilitan acuerdos entre sus miembros. Para los participantes, tales regímenes crearían constreñimientos y oportunidades. En el primer caso, limitarían la libertad de acción unilateral de los Estados e impondrían costos financieros, mientras en el segundo, establecerían formas de compartir encargos o de aceptar restricciones en beneficio de otros y darían apoyo externo a sus miembros.

En el caso europeo, Hoffmann evalúa que la CEE servía para, además de preservar los Estados, regenerarlos y adaptarlos a la nueva realidad, ejerciendo presión sobre los miembros para modernizar sus economías, funcionando como una coartada para gobiernos incapaces de adoptar medidas impopulares por cuenta propia y creando un campo de acción para negociaciones combinadas en diferentes áreas, que posibilitarían acuerdos complejos en que concesiones en un tema serían compensadas por ganancias en otro.

Si, por un lado, el intergubernamentalismo se distancia del realismo con el entendimiento de que la creación de instituciones supranacionales puede interesar a los Estados, por otro, se aproxima, al evaluar que los gobiernos nacionales preservan el control de las organizaciones creadas y que los factores estratégicos ejercen influencia significativa en el desarrollo de la integración. Ese último punto

representa una diferencia importante con relación a la versión liberal del intergubernamentalismo, que considera que son los intereses económicos los que determinan el curso de la integración.

2.2.1. La versión de Andrew Moravcsik

El intergubernamentalismo liberal de Andrew Moravcsik se apoya en su precursor, pero se sirve de diferentes cuerpos de teoría y desarrolla argumentos más refinados. Esas diferencias ayudan a explicar porque la versión de Moravcsik es tratada en la teoría de la integración, incluso por los críticos, como la que efectivamente representa el intergubernamentalismo.

El modelo de Moravcsik (1998) tiene tres estadios. En el primero, el objeto de estudio es la formación de preferencias en el ámbito nacional sobre el proceso de integración. La conclusión es que son los intereses económicos, difundidos desde los grupos de presión en cada sociedad y agregados por los gobiernos, que prevalecen sobre los estratégicos. En el segundo, el foco es las negociaciones entre los Estados. La explicación para sus resultados sería la interdependencia asimétrica, entendida como la relación entre el valor que cada gobierno da al tema en negociación y su capacidad para moldar los resultados, que tendría más fuerza explicativa que el liderazgo de actores supranacionales. Finalmente, en el tercer estadio, el interés se dirige a las razones de los Estados para delegar la toma de decisiones a instituciones supranacionales o compartirla con gobiernos de otros países. La conclusión es que Estados delegan o comparten su soberanía para que los compromisos asumidos sean más creíbles, y no por una ideología federalista o por la necesidad de una administración tecnocrática centralizada.

En resumen, gobiernos que serían actores racionales y perseguidores de intereses económicos capturarían demandas de la sociedad, definirían programas de acción, negociarían diferencias con otros países en función de la importancia conferida a cada tema y de su capacidad para imponerse y se comprometerían

con reglas y organizaciones supranacionales o compartirían la toma de decisiones para reducir la posibilidad de que los acuerdos negociados no sean cumplidos.

De acuerdo con Moravcsik, su explicación rompe con casi todo que había sido producido hasta entonces sobre la integración europea. Ella rechazaría cuatro tipos de perspectivas: a) la neofuncionalista, según la cual la integración ha sido conducida por un proceso tecnocrático que refleja la necesidad de planeamiento económico, las consecuencias inesperadas de decisiones previas y el liderazgo de actores supranacionales especializados y neutrales; b) la de inspiración realista, para la cual el proceso fue el resultado de una asociación casual entre intereses económicos (*low politics*) y estratégicos (*high politics*) de los principales Estados europeos en el pos guerra; c) la federalista, que ve en la integración una victoria de la propuesta de una Europa unida; y d) la de historiadores económicos, para quien el proceso fue un esfuerzo para preservar un sistema de bienestar social característico de la Europa Occidental. Moravcsik considera que la integración europea refleja la voluntad de los gobiernos nacionales, pero no con el objetivo primordial de evitar otra guerra entre Francia y Alemania, aumentar el prestigio europeo en el mundo, equilibrar la distribución de poder con las superpotencias o crear una Europa federalista. La necesidad de centralización tecnocrática, las cuestiones estratégicas y la ideología federalista tendrían influencia, pero ninguna de ellas sería la fuerza decisiva a motivar las principales decisiones.

Todas esas perspectivas tratarían la UE como una excepción que requiere una teoría propia. El intergubernamentalismo liberal, por su parte, afirma que el comportamiento de los gobiernos del bloque es normal y explica sus acciones como el resultado de tendencias generales entre los Estados democráticos en el escenario político internacional.

“La integración europea ejemplifica una forma distintamente moderna de política de poder, seguida pacíficamente por Estados democráticos a causa, sobre todo, de razones económicas por medio de la explotación de la interdependencia asimétrica y de la manipulación de compromisos institucionales. Si las motivaciones de los líderes europeos del pos guerra

fueron distintas, eso fue porque sus países fueron afectados más intensamente por tendencias económicas comunes a todas las democracias industriales avanzadas, más notablemente el potencial rápidamente creciente para el comercio industrial entre las naciones industrializadas desde la Segunda Guerra Mundial, el desorden en el sistema monetario internacional después de 1970 y las presiones diseminadas por liberalización y caída de la inflación en las décadas recientes” (Moravcsik, 1998: 5; con traducción propia del inglés).

A diferencia de su teoría originaria, por lo tanto, el intergubernamentalismo liberal se centra en los intereses económicos. Moravcsik alega que, en el caso europeo, el momento de la creación de la CEE justifica su posición, ya que el bloque habría surgido después, y no antes, de la resolución de las principales cuestiones estratégicas, con acuerdos para concluir la ocupación de Alemania, controlar su producción de armamentos y reintegrarla en el sistema de defensa occidental. Una vez agregadas por los Estados las preferencias internas sobre la integración, las diferencias entre los países serían negociadas con base en las condiciones impuestas por la interdependencia asimétrica. En el ámbito interno, habría una competición entre los grupos de interés, mientras en el externo, cada Estado tendría una posición única sobre cada tema del proceso, aunque haya diferencias entre sectores de su gobierno.

Así como el intergubernamentalismo, por otro lado, la versión de Moravcsik considera que la construcción de instituciones supranacionales puede servir a los intereses de los Estados y que ellas crean constreñimientos a sus creadores, pero es más explícita cuanto al segundo punto, al afirmar que, en el caso europeo, las instituciones inciden sobre la soberanía estatal y pueden generar constreñimientos de dos formas. Los Estados pueden delegar autoridad para la toma de decisiones o compartirla con otros gobiernos, por medio de procedimientos de votación que no sigan la regla de la unanimidad. Ese proceso cambiaría el ambiente para la toma de decisiones, pero sus consecuencias serían pretendidas por los Estados, que seguirían en el control de los rumbos de la integración.

A cada estadio de su modelo, Moravcsik se apoya en diferentes cuerpos teóricos, que incluyen teorías de formación de preferencias, de negociaciones, de toma de decisiones y de política económica internacional. Schimmelfennig (2004) define el intergubernamentalismo liberal como una síntesis de la versión realista tradicional con una teoría liberal de formación doméstica de preferencias y una teoría funcional de instituciones internacionales, postulada tradicionalmente por los neofuncionalistas⁸. Otra característica en común entre el modelo de Moravcsik y el neofuncionalismo es la intención de construir una teoría de la integración que se aplique a más casos que el europeo. El principal factor que explicaría la demanda por integración es la dependencia del comercio regional.

Schimmelfennig llega a esbozar una variante del intergubernamentalismo liberal, aprovechando el reconocimiento de Moravcsik de que la ideología puede tener influencia en la formación interna de preferencias sobre la integración y, en consecuencia, en el proceso cuando los intereses económicos son flacos. A partir de eso, Schimmelfennig se propone a combinar el intergubernamentalismo liberal con el constructivismo social. Para él, identidades y normas tienden a ejercer influencia en el caso europeo cuando el tema posee una dimensión constitutiva o identitaria fuerte y se relaciona a normas que tienen gran legitimidad regional y reafirman ideas domésticas. Su ejemplo es la expansión de la UE para el Este Europeo, cuando el argumento de que los Estados miembros tenían la misión de ayudar a desarrollar un orden político y económico común en el continente habría contribuido para convencer los gobiernos que estaban reticentes, a causa de la ausencia de incentivos económicos suficientes.

Si la versión de Moravcsik es tratada en la teoría de la integración como la que efectivamente representa el intergubernamentalismo, también concentra las críticas de adeptos de otras líneas. Stone Sweet y Sandholtz (1998) identifican dos problemas principales en el modelo de Moravcsik: a) los actores sociales actuarían

⁸ Lo que Moravcsik (1998) reconoce explícitamente que comparte con el neofuncionalismo es apenas la idea de la primacía de los intereses económicos.

apenas en el ámbito doméstico y se limitarían a captar los incentivos generados por la interdependencia creciente y a defender sus intereses relativos al proceso de integración; y b) las organizaciones supranacionales no tendrían una influencia autónoma y decisiva y servirían nada más que para aumentar la confiabilidad de los resultados de las negociaciones intergubernamentales. Para ellos, la versión de Moravcsik se aprovecharía de un argumento causal del neofuncionalismo, la interdependencia, más que lo sustituiría.

Además, las negociaciones intergubernamentales serían más el producto que el generador de la integración, porque responderían a demandas sociales de regulación y a intereses domésticos afectados por la producción de políticas en el ámbito regional. Al mismo tiempo, las organizaciones supranacionales actuarían de forma autónoma para profundizar el proceso. Así, los Estados serían inducidos por los actores interesados en la integración. Desde una perspectiva realista, también se podría criticar el intergubernamentalismo liberal por dejar los intereses estratégicos y políticos de los Estados en segundo plano.

2.3. La necesidad de un marco teórico híbrido en el caso sudamericano

Como están formulados, tanto el neofuncionalismo, revisado o no, como el intergubernamentalismo, en su versión tradicional o liberal, son insuficientes para explicar la creación, en primer lugar, y la evolución, en segundo, de UNASUR. Empezando por el neofuncionalismo, la idea de que el impulso para la integración se origina de actores sociales, que está presente antes y después de las últimas revisiones de la corriente, no sirve al caso sudamericano. Los intereses de una parte de las élites económicas regionales han facilitado la acción gubernamental para impulsar el bloque, pero no hay una fuerte demanda social en ese sentido.

El intergubernamentalismo liberal se ajusta parcialmente a la creación de UNASUR. La aplicación de su modelo compuesto por interdependencia creciente, agregación de preferencias por los gobiernos, negociación de diferencias entre los

países y construcción de instituciones presenta tres problemas principales: a) los niveles de formación y agregación de preferencias sociales sobre la integración sudamericana todavía son bajos y no tuvieron papel decisivo en la conformación de UNASUR; b) así, los incentivos económicos generados por la interdependencia creciente no son suficientes para explicar la acción gubernamental en la creación del bloque; y c) en la definición de la estructura institucional de UNASUR, sus Estados miembros no optaron por delegar o compartir soberanía para aumentar la confiabilidad de los compromisos asumidos.

En cuanto al intergubernamentalismo tradicional, los problemas para su aplicación al caso sudamericano son la poca atención a los actores sociales y la presunción de la importancia de los intereses estratégicos de los Estados. Aunque el papel de los actores sociales no haya sido decisivo en la creación de UNASUR, su actuación no puede ser ignorada, sobre todo para el análisis de la evolución del bloque. Con relación al segundo problema, es necesario aclarar que se hace aquí una distinción entre intereses estratégicos y políticos. Los primeros se refieren a la defensa militar, mientras los segundos tienen que ver con prioridades de política exterior e ideología. En la conformación de UNASUR, los intereses económicos y políticos de los gobiernos fueron más importantes que los estratégicos.

La solución es adoptar las teorías de forma selectiva y en estricta relación con la fase que se pretende explicar en el proceso de integración. Este estudio prioriza la explicación de la creación de UNASUR, pero también pretende tratar de su evolución. El enfoque que se considera más adecuado al primer momento es el intergubernamentalista liberal, con las observaciones ya hechas sobre el bajo nivel de agregación de preferencias sociales, la importancia de los intereses políticos y la inaplicabilidad de la tercera parte del modelo.

El neofuncionalismo tiene menos capacidad explicativa a causa de su énfasis en la actuación de los actores sociales, que es más reactiva en el caso sudamericano. Además, como lo que se pretende explicar es la conformación del

bloque, sería necesario un esfuerzo de adaptación para aplicar una teoría que enfatiza también el papel de las organizaciones supranacionales a un momento en que todavía no había instituciones regionales. Si la UNASUR hubiese sucedido a un organismo de ámbito sudamericano y carácter funcional, como ocurrió con el caso europeo, en que la CEE sucedió a la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, podría haber ese papel, pero no es el caso.

Para el segundo momento, en que la estructura institucional de UNASUR ya existe y empieza a evolucionar, el intergubernamentalismo liberal continúa siendo útil, pues el modelo de integración adoptado todavía exige la unanimidad de los Estados miembros para la toma de decisiones. En ese caso, sin embargo, parece necesario que se tenga una perspectiva que también esté abierta a la posibilidad de que actores sociales e institucionales asuman un papel más decisivo en el proceso, como prevé el neofuncionalismo, y que evalúe empíricamente si eso ha ocurrido, y no que defina de antemano que no es posible. A pesar de que la fase de evolución de UNASUR correspondería a la de análisis de la gobernanza en la división de Diez y Wiener (2004) y de que haya otras corrientes que enfocan ese momento, las dos teorías clásicas siguen como las más sujetas a aplicación. El surgimiento reciente del bloque y el desarrollo incipiente de su institucionalidad dificultan la tarea de observar el funcionamiento de la gobernanza regional y, en consecuencia, la utilización de enfoques que se centran en analizarla.

Diez y Wiener consideran que las diferentes teorías sobre la integración no son inherentemente incompatibles, sino, en algunos casos, se proclaman así, por las pretensiones de abarcar todo el proceso. Para ellos, las corrientes que tienen esa pretensión, como el intergubernamentalismo liberal y el neofuncionalismo, de hecho abordan determinados resultados o procesos de la integración. Si esas pretensiones abarcadoras son moderadas, sería posible, de acuerdo con el objeto de estudio, combinar diferentes teorías, independientemente de su alcance.

Las dos corrientes citadas arriba, incluso, serían difícilmente contrastables porque entienden la integración de forma diferente. Moravcsik (1998) se centra en el proceso político de toma conjunta de decisiones, mientras los neofuncionalistas como Stone Sweet y Sandholtz (1998) observan los niveles de intercambio social por encima de las fronteras y de regulación del proceso.

Incapaces de percibir que sus puntos de partida y aspectos enfocados son diferentes, los dos lados se critican mutuamente por centrarse en procesos de la integración europea en que ya se esperaba que encontrarían apoyo para sus argumentos. Para Moravcsik, los neofuncionalistas generalizan la importancia del liderazgo de tecnócratas supranacionales a partir de un único caso, la Comisión Europea bajo el comando de Jacques Delors a mediados de la década de 1980. Para Stone Sweet y Sandholtz, el intergubernamentalismo llega a resultados previsibles, pues su objeto de investigación empírica es los grandes acuerdos, que, por definición, serían intergubernamentales.

Con una perspectiva menos maniquea entre las dos teorías, es posible también explorarlas de forma selectiva, aprovechando puntos que pueden tener aplicación independientemente de su origen. Por ejemplo, Moravcsik parece tener razón cuando afirma, contrariamente al neofuncionalismo, que las organizaciones supranacionales no llevan ventaja sobre los gobiernos nacionales con relación al conocimiento de informaciones técnicas de la integración y que la asimetría de informaciones no sirve como una justificación para la necesidad de centralización tecnocrática. Al mismo tiempo, Stone Sweet y Sandholtz parecen acertar cuando afirman, contrariamente al intergubernamentalismo liberal y en concordancia con el institucionalismo histórico, que el desarrollo del entramado institucional regional produce consecuencias inesperadas por los Estados miembros.

Wiener y Diez (2004b) concluyen que, además de compatibles, las diversas teorías sobre la integración son, ante todo, complementarias. Sugieren, así, que los investigadores eviten cerrarse en espacios fijos y tradiciones y no desprecien

fácilmente otros enfoques. El propio Moravcsik considera que la aplicación del institucionalismo histórico a la integración es más consistente que contrastante con el intergubernamentalismo liberal y ve perspectivas de síntesis.

Es en esta línea abierta a contribuciones de diferentes corrientes que esta tesis será conducida, aunque no se exima en apuntar la que se aplica mejor a su objeto de estudio. Además, se considera que la jerarquía de factores que impulsan la integración no puede ser definida previamente a la investigación, de acuerdo con la teoría que se pretende adoptar, pues esa es una cuestión a ser respondida a partir de los resultados empíricos de la propia investigación.

En la conclusión de este capítulo teórico, se puede considerar que son tres las contribuciones de este trabajo para la teoría de la integración. En primer lugar, las definiciones de integración del intergubernamentalismo y del neofuncionalismo, las dos principales teorías para explicar el surgimiento de un proceso, no sirven para la mayoría de los casos, por el alto nivel de exigencia. En ambos los conceptos, está presente la construcción de instituciones políticas que se imponen sobre al menos una parte de los asuntos de los Estados miembros. El problema es que las instituciones construidas pueden no llegar a imponerse o incluso no haber sido creadas con ese objetivo. Una definición menos excluyente de integración, entonces, sería la constitución gradual de instituciones políticas que establecen alguna delimitación territorial y temática a la cooperación entre Estados, aspiran integrar reglas y políticas y pueden llegar a imponerse sobre sus países miembros o no tener la pretensión de hacerlo.

La segunda contribución es que la elección de la corriente a ser aplicada no puede anteceder la aproximación al objeto de estudio. Son las características de cada objeto que posibilitan que se evalúe mejor cual es la teoría más aplicable. El intergubernamentalismo, en su versión liberal, es más adecuado para explicar la creación de UNASUR, pues la acción gubernamental, y no una fuerte demanda social por integración, llevó a la conformación del organismo, aunque, como ya se

apuntó, el intergubernamentalismo liberal no se ajuste completamente al caso. Al mismo tiempo, con la evolución de UNASUR, las previsiones del neofuncionalismo precisan ser consideradas, porque ha pasado a estar más presente la posibilidad de que las demandas sociales y las instituciones regionales influyan en el proceso. Así, se llega a la tercera contribución teórica de este trabajo, de que la utilización de más de una corriente en un mismo estudio es posible y, incluso, recomendable cuando momentos distintos de un mismo proceso son analizados.

A continuación, se presenta un resumen con los procesos abordados y las fuentes de la integración según cada teoría descrita a lo largo de este capítulo (ver cuadro 2.1.). Los puntos que se aplican y no se aplican al caso de UNASUR también están presentes. Como se puede percibir, las tres líneas de inspiración neofuncionalista no se aplican a la explicación del origen del proceso. Su utilidad se limita al análisis de la evolución del bloque.

Cuadro 2.1.

Teorías explicativas de la integración y el caso de UNASUR

Teoría	Procesos abordados	Fuentes de la integración	Puntos aplicables	Puntos inaplicables
Neofuncionalismo	Transferencia de lealtades y construcción de instituciones	Presión de actores sociales y actuación de funcionarios supranacionales	Posibilidad de que papeles de actores sociales y instituciones regionales se torne más importante	Papeles de actores sociales y instituciones en la origen de la integración
Gobernanza supranacional	Niveles de transacciones regionales y de regulación de la integración	Presión de actores sociales y actuación de funcionarios supranacionales	Posibilidad de que papeles de actores sociales y instituciones regionales se torne más importante	Papeles de actores sociales y instituciones en la origen de la integración y relación entre nivel de transacciones y creación de instituciones
Neo-neofuncionalismo	Transferencia de lealtades y construcción de instituciones	Presión de actores sociales y actuación de autoridades nacionales y funcionarios supranacionales	Posibilidad de que papeles de actores sociales y instituciones regionales se torne más importante	Papeles de actores sociales y instituciones en la origen de la integración
Intergubernamentalismo	Negociaciones entre gobiernos y construcción de instituciones	Intereses estratégicos de gobiernos y necesidad de adaptación a nuevos desafíos	Importancia de la actuación de gobiernos	Predominio de los intereses estratégicos de los gobiernos
Intergubernamentalismo liberal	Agregación de preferencias sociales, negociaciones entre gobiernos y construcción de instituciones	Intereses económicos de actores sociales y gobiernos y necesidad de proteger compromisos	Importancia de intereses económicos y de la actuación de gobiernos	Adopción de instituciones supranacionales para proteger compromisos

Fuente: Elaboración propia

3. Las tentativas de integración en la América

De acuerdo con Hurrell (1995b), el regionalismo en la América ha tenido históricamente dos significados distintos: a) la cooperación regional y las tentativas de integración económica en América Latina; y b) el regionalismo interamericano o panamericano, que abarca toda la América. Como se puede notar, la integración está presente apenas en parte del primer significado y limitada a la de naturaleza económica. Eso se debe, como ya discutido, a la visión de Hurrell de integración, que se define, en su perspectiva, por la tentativa de liberalización económica.

Aunque el trabajo de Hurrell no trate apenas de iniciativas de integración, según la definición adoptada aquí, ayudará a trazar un panorama histórico de la aproximación entre los países de la América. Después, algunos casos de tentativa de integración serán abordados por separado.

El político y militar venezolano Simón Bolívar (1783-1830) es representativo para todos los significados de regionalismo en la América. Él se empeñó en la conformación de la Gran Colombia (1819-1831) y en la realización del Congreso de Panamá (1826), para intentar crear una federación hispanoamericana. Así, se puede considerar que es precursor de la integración tanto sudamericana como latinoamericana. Además, su Congreso de Panamá motivaría la convocación por Estados Unidos de la primera conferencia panamericana.

En el ámbito de América Latina, las primeras tentativas más ambiciosas de institucionalizar la integración surgieron en la década de 1960, inspiradas por el paradigma del Estado desarrollista. Después de un periodo de estancamiento, a causa de las dificultades de procesos integrados por muchos países y con fuertes asimetrías, los años 1980 estuvieron marcados por iniciativas de cooperación menos abarcadoras territorialmente. En América del Sur, la más representativa fue la aproximación entre Argentina y Brasil, que fue posible a partir de finales de la década anterior, con los acuerdos para el aprovechamiento de la Cuenca del Plata, y culminó con la creación del MERCOSUR, ya en los años 1990.

Esa tendencia a restablecer la cooperación en espacios territoriales más limitados también llegó a América Central, con el crecimiento del entendimiento político, la resolución o atenuación de disputas fronterizas históricas y conflictos sociales internos, la reducción de gastos militares y la perspectiva de negociación de acuerdos de libre comercio (Hurrell, 1995b).

Así como en el caso de América Latina, el regionalismo interamericano se remonta al siglo XIX. El proceso de conferencias de ámbito continental, iniciado en el 1889, culminó con la creación de la OEA, en el 1948. Entre finales de la década de 1970 y principios del periodo siguiente, sin embargo, la organización estaba paralizada por las divisiones entre Estados Unidos y los países latinoamericanos sobre la crisis en América Central. La Guerra de las Malvinas (1982), que dejó a Estados Unidos y casi toda América Latina en lados opuestos, también representó un duro golpe al sistema interamericano.

Para Hurrell (1995b), el regionalismo de ámbito continental también adquirió nuevo impulso a finales de los años 1980, con la intención de Estados Unidos de expandir para el Sur el proceso de liberalización comercial con Canadá y México y el lanzamiento de su Iniciativa para las Américas. Además, según el autor, hubo la expansión de los niveles de cooperación entre Estados Unidos y sus vecinos del Sur en una serie de temas y una perspectiva de revitalización de la OEA, para ejercer el papel de defensa de la democracia. La culminación de ese impulso fue la I Cumbre de las Américas, en 1994 en Miami, Estados Unidos, que contó con la participación de todos los países del continente, a excepción de Cuba, y sirvió para la presentación de la propuesta norteamericana de conformación del ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas). Con eso, Hurrell vislumbró, incluso, la posibilidad de una comunidad de ámbito continental.

La iniciativa, sin embargo, acabó fracasando, a causa principalmente de la acción de los países alineados en torno del MERCOSUR. Eso muestra que los dos significados de regionalismo en la América han entrado en conflicto a partir de

principios de los años 2000 y han pasado a ser vistos como contradictorios, sobre todo en América del Sur, pues se evalúa que los intereses de Estados Unidos han prevalecido históricamente en el regionalismo interamericano.

Cervo (2007) coincide con Hurrell en identificar en la década de 1980 un movimiento en dirección a la cooperación de largo plazo en América Latina, pero limita esa tendencia hasta finales del mismo periodo, cuando considera que hubo la sustitución del paradigma del Estado desarrollista por el del Estado normal, que sería una adaptación del modelo liberal de exportación de productos primarios vigente en la región hasta los años 1930. Así, la década de 1990 representaría el fin de la tendencia favorable a la cooperación de largo plazo, y no, como estima Hurrell, su combinación con el reinicio del regionalismo interamericano, que sería, incluso, una manifestación de la sustitución de paradigma.

De hecho, se operó un cambio de paradigma para la economía y en parte la política exterior en los años 1990 en América Latina, pero eso no ocurrió de la misma manera en todos los países, aunque se considere apenas a los principales, ni significó el fin del proceso de integración de largo plazo. Para Argentina y Brasil, que llegaron a la creación del MERCOSUR en el 1991, la integración continuaba siendo importante, pero limitada al ámbito del Cono Sur y con énfasis comercial.

La descripción de la forma que el cambio de paradigmas económico y de política exterior en la década de 1990 asumió en cada un de los tres países enfocados en este trabajo quedará para después, juntamente con la evaluación de cómo esas diferencias y sus desdoblamientos contribuyeron para la creación de UNASUR. Por ahora, el próximo paso es presentar las características de algunas tentativas de integración en la América, centrándose en las de ámbito continental, latinoamericano y subregional en América del Sur, pues son las que más interesan a este trabajo. Las excepciones son el NAFTA, por el impacto que tuvo para los proyectos de integración en las Américas del Sur y Latina, y el SICA (Sistema de

la Integración Centroamericana), como un ejemplo de las iniciativas en el ámbito de la América Central.

3.1. ALALC

En el fin de la década de 1940, surgió en el ámbito de las Naciones Unidas la CEPAL (Comisión Económica para la América Latina). Su actuación acabaría influyendo en la creación de la ALALC en febrero de 1960, por medio del Tratado de Montevideo. Los países firmantes del acuerdo fueron Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay. Entre 1961 y 1967, tomaron parte Colombia, Ecuador, Venezuela y Bolivia.

Los objetivos de ALALC eran conformar una zona de libre comercio y llegar al estadio de mercado común en 12 años. Con las dificultades en cumplir la meta, el plazo fue extendido de 12 para 20 años en el 1969. Sin embargo, el inicio de regímenes autoritarios en la mayoría de los países miembros y la crisis económica en América Latina a partir de finales de la década de 1970 contribuyeron para que el nuevo plazo también no fuese cumplido.

Otro problema para la ALALC fue que partió de niveles muy reducidos de flujo comercial entre sus miembros (Barbosa, 1991). A pesar de que acabó siendo sustituida por la ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración) en el 1980, la ALALC consiguió aumentar en 20 veces el montante del comercio intrarregional de 1960 a 1980, aunque el total todavía fuese pequeño.

3.2. CAN

Antes del surgimiento de ALADI, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú constituyeron en mayo de 1969, por medio del Acuerdo de Cartagena, el Pacto Andino, con el objetivo de instituir una unión aduanera. Ellos ganaron la adhesión de Venezuela en el 1973. Después, Chile, en 1976, y Venezuela, en 2006, dejaron

el bloque. En el 1990, hubo las definiciones de dos límites de plazo: 1991, para la creación de una zona de libre comercio; y 1995, para la adopción de una tarifa externa común y de una unión aduanera.

Así como en el caso del MERCOSUR, la unión aduanera conformada es imperfecta, a causa de las excepciones a la tarifa externa común. El organismo también ha adquirido componentes de supranacionalidad, como la constitución del Tribunal de Justicia Andino y la concesión de nuevas atribuciones a la Secretaría General, y pasó a llamarse CAN en el 1997.

Las principales instituciones del bloque son el Consejo Presidencial Andino, que es la instancia máxima, se compone por los jefes de Estado de los países miembros y se reúne anualmente; el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, que define las líneas generales del proceso, ejerce la representación internacional y comparte las funciones legislativas y la tarea de elegir el secretario general; la Comisión de la Comunidad Andina, que es responsable por la política comercial, se compone de una autoridad comercial de cada Estado miembro y comparte las funciones legislativas y la tarea de elegir el secretario general; la Secretaría General, con sede en Lima, Perú, que es el órgano ejecutivo y formula propuestas de decisión al Consejo de Ministros y a la Comisión; el Tribunal de Justicia Andino, con sede en Quito, que interpreta las normas comunitarias, vela por su aplicación, dirime controversias y cuenta con un magistrado de cada Estado miembro; y el Parlamento Andino, con sede de su secretaría en Bogotá, Colombia, que encamina sugerencias de normas al Consejo de Ministros y a la Comisión y se compone de representantes elegidos directa o indirectamente.

La CAN ha tenido dos momentos opuestos, que se asocian a orientaciones sobre el desarrollo económico latinoamericano prevalecientes a cada periodo de la historia de la región. Así como ya había ocurrido con la ALALC, su creación fue inspirada por el modelo de estímulo a la producción industrial para los mercados internos y proteccionismo comercial con relación a terceros países. Más tarde, con

la diseminación de reformas neoliberales en América Latina a partir de finales de los años 1980, el modelo ha pasado a ser la busca de crecimiento económico con base en la producción para la exportación y en la apertura comercial.

En la actualidad, el organismo pasa por un momento de división a causa de orientaciones divergentes de sus Estados miembros. Colombia y Perú defienden el libre comercio con los Estados Unidos y la UE, mientras Bolivia y Ecuador quieren flexibilidad en las decisiones. Las divisiones sobre ese tema ya llevaron a Venezuela a dejar el bloque en el 2006, alegando que la CAN había perdido el sentido a causa de las negociaciones de Colombia y Perú con los Estados Unidos para la firma de tratados bilaterales de comercio.

Otro golpe a la unidad en la CAN fue el ataque colombiano a las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) a principios de 2008 en territorio ecuatoriano. La operación generó una condena general en América Latina y llevó al rompimiento por Ecuador de sus relaciones con Colombia.

3.3. ALADI

Con los mismos participantes y objetivos similares a los de su antecesora, la ALADI fue creada para sustituir la ALALC en agosto de 1980, por medio de un nuevo Tratado de Montevideo. El organismo, que todavía existe, también busca la constitución de un mercado común, pero sus métodos y plazos son más flexibles. En el 1998, ocurrió la adhesión de Cuba. La sede de la Secretaría General de la ALADI está en Montevideo.

La ALADI ha tenido dificultades de avanzar, a causa de la crisis económica en América Latina en la década de 1980 y del gran número de países miembros. Incluso por eso, prioriza el método de acuerdos bilaterales extensibles a terceras partes. Además, a principios de los años 1990, el México, el principal integrante de

ALADI que no se ubica en el subcontinente sudamericano, adhirió al NAFTA, el bloque de la América del Norte.

Los problemas de ALALC y ALADI dieron fuerza en la diplomacia brasileña a la percepción de que el modelo más viable para la integración regional sería de ejes bilaterales o grupos con pocos países. Esa evaluación acabaría superada con el inicio del proceso que abarca toda la América del Sur. A pesar de las sucesivas dificultades, los acuerdos en el ámbito de ALADI todavía sirven de base para el intercambio comercial de sus miembros que no constituyen entre sí otra área de libre comercio o una unión aduanera.

3.4. MERCOSUR

En términos concretos, el MERCOSUR empezó a esbozarse a principios de 1985, cuando el presidente de Argentina, Raúl Alfonsín (1983-1989), y Tancredo Neves, recién elegido en Brasil, se reunieron en Buenos Aires. A finales del mismo año, José Sarney (1985-1990), que sustituyó a Neves a causa de su muerte antes de la toma de posesión, y Alfonsín firmaron la Declaración de Iguazú.

Después, vinieron la Acta para la Integración Brasil-Argentina, en el 1986, y el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo, en el 1988, ya previendo la creación de un espacio económico común en el plazo de 10 años. En el 1990, los presidentes argentino y brasileño, respectivamente, Carlos Menem (1989-1999) y Fernando Collor (1990-1992), firmaron la Acta de Buenos Aires, anticipando para 1994 la entrada en vigor del espacio común.

Hasta ahí, todavía se trataba de un proceso bilateral. Uruguay y Paraguay pronto se sumaron a las negociaciones, resultando en la firma del Tratado de Asunción, en marzo de 1991, y en la conformación del MERCOSUR. Entre 1996 y 2004, Chile, Bolivia, Perú, Colombia, Ecuador y Venezuela se tornaron Estados asociados. En el 2006, Venezuela pasó a la condición de miembro pleno, lo que,

para ser completado, todavía requería la conclusión de la etapa de aprobación por los parlamentos de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

Con el fin de la fase de transición del MERCOSUR, en la que se implantó una zona de libre comercio, fue celebrado el Protocolo de Ouro Preto, en el 1994, definiendo la estructura institucional. A partir de enero de 1995, entró en vigor una unión aduanera, con una tarifa externa, válida para productos de los Estados miembros y de terceros países, y una política comercial comunes. Por esos dos puntos, los Estados miembros dejan de ejercer una parcela de su soberanía en los aspectos comerciales. Por otro lado, se trata de una unión aduanera imperfecta, porque hay excepciones a la tarifa externa común.

Las instituciones conformadas por el Protocolo de Ouro Preto fueron el CMC (Consejo del Mercado Común); el GMC (Grupo Mercado Común); la CCM (Comisión de Comercio del MERCOSUR); la Comisión Parlamentaria Conjunta, convertida en el 2005 en el PM (Parlamento del MERCOSUR), que pasará a ser integrado por representantes elegidos directamente en el 2014; el FCES (Foro Consultivo Económico-Social), en que representantes de la sociedad civil pueden participar; y la Secretaría Administrativa, rebautizada en el 2002 de SM (Secretaría del MERCOSUR) y con sede en Montevideo. El Protocolo de Olivos, de 2002, constituyó el TPR (Tribunal Permanente de Revisión), con sede en Asunción, Paraguay, como una instancia judicial permanente para revisar las decisiones de los tribunales arbitrales, que son provisorios. Sin embargo, las normas del bloque, aunque sean de cumplimiento obligatorio, todavía no se incorporan directamente a los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros y necesitan de la ratificación de los respectivos parlamentos nacionales.

El CMC es la instancia máxima, formada por los ministros de las Relaciones Exteriores y de la Economía de los países miembros y, semestralmente, también por sus jefes de Estado. La presidencia del órgano es ocupada a cada seis meses por un país miembro. En el 2003, el consejo instituyó la CRPM (Comisión de

Representantes Permanentes del MERCOSUR), para desempeñar la función de representación internacional del bloque.

El GMC es la instancia ejecutiva y se compone de cuatro autoridades de cada Estado miembro, entre los cuales deben estar un representante de cada cancillería, un de cada Ministerio de la Economía y un de cada Banco Central. El comando del GMC cabe a los representantes de las cancillerías.

El MERCOSUR está en el segundo estadio de integración económica, la unión aduanera, después de haber superado la fase de zona de libre comercio. Sin embargo, todavía no ha llegado a una unión aduanera perfecta y tampoco al objetivo expreso en su nombre, un mercado común, que representa el tercer estadio de integración económica. Para tanto, es necesaria la libre circulación de bienes, servicios, personas y capitales. En el MERCOSUR, no hay, por ejemplo, la libre circulación de personas, pues, a pesar de existir un acuerdo sobre la libertad de residencia y trabajo, todavía se exige tramitación migratoria. La libre circulación de personas implica también en la adopción de políticas comunes de inmigración, asilo y visados para nacionales de terceros países.

La historia del MERCOSUR puede ser resumida en tres etapas: el inicio prometedor, hasta 1998; la crisis económica, entre 1999 y 2002, en razón de los problemas de Argentina, sobre todo, y Brasil; y la recuperación, a partir de 2003. Para algunos, el momento actual es de crisis estructural, por las expectativas incumplidas y la ausencia de nuevos resultados.

De todos modos, el proceso de creación y evolución del MERCOSUR ha consubstanciado la aproximación entre dos de las tres potencias sudamericanas, Argentina y Brasil, ganando posteriormente la adhesión de la tercera, Venezuela, lo que ha contribuido para el fortalecimiento en América del Sur de una posición favorable a la integración regional.

3.5. SICA

La creación del SICA ocurrió en diciembre de 1991, por medio del Protocolo de Tegucigalpa, para instituir un marco único al proceso de integración en América Central, iniciado con la ODECA (Organización de Estados Centroamericanos), en el 1951. Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá son los miembros originales del SICA. Belice, el único país centroamericano ausente, adhirió en el 2000. La República Dominicana es un Estado asociado.

A pesar de miembros plenos, Belice y Panamá no están en el Subsistema de Integración Económica del SICA, que se originó del MCCA (Mercado Común Centroamericano), surgido en el 1960. Ese subsistema está en la segunda fase de integración económica, la unión aduanera, pues tiene una tarifa para el comercio exterior y políticas comunes, aunque sea una unión imperfecta, ya que permite excepciones a la tarifa externa común. También hay el compromiso de establecer una unión monetaria, pero sin un plazo fijo.

Entre las instituciones del SICA, están la Secretaría General, con sede en Antiguo Cuscatlán, El Salvador; el Parlamento Centroamericano, en la Ciudad de Guatemala, Guatemala; la Corte Centroamericana de Justicia, cuya sede está en Managua, Nicaragua; y el Banco Centroamericano de Integración Económica.

Así como se ha pasado con la CAN, el SICA ha adquirido componentes de supranacionalidad, sobre todo a causa de las reglas de funcionamiento de la Corte Centroamericana de Justicia, que interpreta las normas comunitarias, vela por su cumplimiento y toma decisiones con carácter obligatorio, aplicación inmediata y primacía sobre la legislación nacional de los Estados miembros.

3.6. NAFTA

En octubre de 1992, Canadá, Estados Unidos y México firmaron el NAFTA (North America Free Trade Agreement), creando una zona de libre comercio entre los tres países. No hay la intención de alcanzar etapas siguientes de integración, para, por ejemplo, unificar políticas en las áreas comercial y económica o liberar la circulación de personas entre los Estados miembros.

A pesar de contar apenas con países de América del Norte, Hurrell (1995b) considera que el organismo integró el movimiento de reinicio del regionalismo interamericano a partir de finales de los años 1980. Por otro lado, ha contribuido para que se consolidase en la diplomacia brasileña la percepción de que México, el único país latino en el norte del continente, había elegido la aproximación con Estados Unidos como prioridad y que el espacio más indicado para la evolución de un proceso de integración regional sería la América del Sur.

En la época del surgimiento del NAFTA, Brasil ya priorizaba las iniciativas bilaterales o con pocos países, después de las dificultades de las tentativas en el ámbito de América Latina. Con la adhesión mexicana al organismo de la América del Norte, la diplomacia brasileña encontró una nueva justificación para centrarse en el Cono Sur y, más tarde, también en la América del Sur.

3.7. ALCA

La propuesta de conformación del ALCA, o FTAA (Free Trade Area of the Americas) en inglés, surgió en la I Cumbre de las Américas, en diciembre de 1994 en Miami, convocada por la administración Bill Clinton (1993-2001). Los Estados Unidos presentaron un plan con sugerencias de cooperación en diversas áreas, en continuidad a la Operación para la Iniciativa de las Américas lanzada en el 1990 por el gobierno de George H. W. Bush (1989-1993), pero la propuesta comercial fue la más bien recibida. Así, una Declaración de Principios y un Plan de Acción

fueron firmados, para la creación de una zona de libre comercio entre 34 de los 35 países del continente hasta 2005. El único ausente sería Cuba.

Ese plazo, sin embargo, no fue cumplido. Los principales obstáculos fueron, durante la administración Clinton, la oposición de sectores sociales y políticos en Estados Unidos y, en el gobierno de George W. Bush (2001-2009), el rechazo de los países de América del Sur alineados en torno del MERCOSUR a abrir sus mercados en los sectores requeridos por los norteamericanos sin la contrapartida de Estados Unidos en los temas de interés para el grupo sudamericano.

En la declaración final de la IV Cumbre de las Américas, en el 2005 en Mar del Plata, Argentina, el grupo de países sudamericanos expresó la posición de que no aceptaba continuar a negociar en los términos defendidos por Estados Unidos y sus aliados. Así, la negociación de los puntos más sensibles para ambos los lados se transfirió para el ámbito de la OMC (Organización Mundial del Comercio), lo que, en la práctica, finalizó el proceso.

Con las dificultades para la propuesta del ALCA, los Estados Unidos han intensificado la estrategia de ofrecer acuerdos a los países de América Latina y Caribe por separado. En el caso sudamericano, están en vigor un TLC (Tratado de Libre Comercio) con Chile y un TBI (Tratado Bilateral de Inversión) con Uruguay desde, respectivamente, enero de 2004 y noviembre de 2006. A lo largo de 2006, los Estados Unidos firmaron un TLC con Perú en abril y otro con Colombia en noviembre. El primer acuerdo entró en vigor en enero de 2009. En el caso de los colombianos, el Congreso norteamericano todavía no había ratificado el tratado a finales de 2009, a causa de, entre otros motivos, la situación de los derechos humanos en Colombia. Hay también un Acuerdo Marco de Comercio e Inversiones entre Estados Unidos y Uruguay, firmado en enero de 2007.

En el ámbito de América Central y Caribe, el CAFTA-DR (Central America-Dominican Republic Free Trade Agreement) empezó a valer a lo largo de 2006

para Estados Unidos, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Ya para República Dominicana y Costa Rica, el tratado entró en vigor, respectivamente, en marzo de 2007 y en enero de 2009. Los norteamericanos también firmaron un TLC con Panamá en junio de 2007, pero, así como ocurre con Colombia, todavía no había sido ratificado por el Congreso de Estados Unidos.

3.8. ALBA

La ALBA (Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América) es una iniciativa del presidente venezolano, Hugo Chávez, lanzada en contraposición al ALCA. Después, se tornó un bloque, que definió una estructura institucional en el 2007. Sus miembros son Antigua y Barbuda, Bolivia, Cuba, Dominica, Ecuador, Honduras, Nicaragua, San Vicente y las Granadinas y Venezuela. Para conquistar adhesiones, Chávez ofrece cooperación en áreas como educación, con apoyo de Cuba, e hidrocarburos y recursos en préstamos o inversiones.

En un documento con los principios rectores de la ALBA, se trata poco de los planes para promover la integración. El texto afirma que la prioridad es la lucha contra la pobreza y la exclusión social, resalta la importancia del papel del Estado y combate políticas que relaciona con la “integración neoliberal⁹”.

Un eje del bloque es el sector de hidrocarburos, en que Venezuela puede realizar iniciativas conjuntas con los demás miembros y, incluso, otros países de América Latina y Caribe. El principal ejemplo es la PetroCaribe, que fue creada en el 2005 para la coordinación de políticas energéticas. De sus 16 integrantes, seis (Antigua y Barbuda, Cuba, Dominica, Nicaragua, San Vicente y las Granadinas y Venezuela) también hacen parte de la ALBA. Los demás son Bahamas, Belice, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía y Surinam.

⁹ Venezuela, Principios rectores del ALBA. De la integración neoliberal a la Alternativa Bolivariana para América Latina, Caracas, 2004, p. 48.

En el 2006, Bolivia, Cuba y Venezuela firmaron en el ámbito de la ALBA el TCP (Tratado Comercial de los Pueblos), un acuerdo de liberalización comercial entre los tres países propuesto por el presidente boliviano, Evo Morales, para se contraponer a los TLCs ofrecidos por Estados Unidos.

En la cumbre del bloque en el 2007, Chávez defendió la integración política formal, por medio de la conformación de una “Gran Nación”. Eso muestra que el venezolano es favorable, al menos en términos conceptuales, a la transferencia de soberanía nacional como un medio de profundizar la integración, algo que, para algunos partidarios del modelo supranacional, convierte Chávez en el principal impulsor del proceso sudamericano, a frente de Lula.

Esa posición menos refractaria a la transferencia de soberanía se refleja en una iniciativa de integración monetaria anunciada por los Estados miembros de ALBA y Ecuador en el 2008, cuando los ecuatorianos todavía no integraban el bloque. Por los planes iniciales, la moneda común, el SUCRE (Sistema Único de Compensación Regional), sería apenas virtual y serviría como referencia para el comercio entre los ocho países, evitando la utilización del dólar.

3.9. El saldo de las experiencias

Algunos ejemplos descritos en este capítulo pueden ser contrastados con teorías sobre la integración abordadas en la parte anterior del texto, sobre todo las iniciativas que se limitan a países de América del Sur, ya que son las que más interesan a este estudio.

De todos los casos citados, la CAN es lo más propicio a la aplicación de teorías de inspiración neofuncionalista, por ser el único que, de hecho, presenta características supranacionales. Las decisiones del bloque son obligatorias y se incorporan directamente a los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros.

Además, hay un tribunal con poderes para velar por el cumplimiento de las normas y una Secretaría General con algún grado de autonomía. Así, sería posible evaluar empíricamente si la acción de esa estructura institucional, incluyendo sus reglas, órganos y funcionarios, es importante para la evolución de la integración.

La CAN también posibilita un teste sobre el potencial de generalización de la importancia que la corriente de la gobernanza supranacional confiere al papel de dos agencias supranacionales específicas de la UE, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y la Comisión Europea. Eso porque la CAN cuenta con dos órganos similares, el Tribunal de Justicia Andino y la Secretaría General. Hay más semejanzas entre los dos tribunales, ya que la Secretaría General de la CAN no tiene tanta autonomía como la Comisión Europea.

Con eso, se podría testar la capacidad del Tribunal de Justicia Andino de producir reglas que las agencias intergubernamentales de la CAN no adoptarían, para reforzar su propia autonomía y promover la construcción de una gobernanza de la integración de tipo supranacional. Además, sería posible una comparación de los resultados de la actuación de los tribunales andino y europeo. Es curioso, incluso, que los investigadores que buscan testar en otros casos sus teorías desarrolladas para la UE no prioricen la CAN.

En el MERCOSUR, el modelo de integración es intergubernamental. Así, la aplicación del neofuncionalismo es menos factible. De todos modos, por se tratar de un organismo creado en el 1991, ya se puede evaluar si los papeles de actores sociales e instituciones del bloque se han tornado más o menos importantes y si han llegado a prevalecer sobre la actuación de los gobiernos en alguna área de políticas. Con el tiempo transcurrido desde el surgimiento del MERCOSUR, sería casi inevitable que los papeles de actores sociales e instituciones se tornasen más importantes, como de hecho ha ocurrido. Son ejemplos la actuación de grupos de interés para influir a las políticas del organismo y la presión para que se conforme un sistema de justicia permanente y con decisiones directamente aplicables.

Entre las áreas de políticas, el comercio exterior es un ejemplo de dominio en que los países miembros comparten soberanía, ya que, con la entrada en vigor de la unión aduanera, están obligados a tomar decisiones colectivas en ese tema, lo que, por otro lado, no significa que los Estados hayan perdido el control sobre esa área. En general, a pesar de que se pueda evaluar que los papeles de actores sociales e instituciones se han tornado más importantes en el MERCOSUR, son los gobiernos que continúan determinando el rumbo de la integración.

De las experiencias presentadas en este capítulo, también se pueden sacar algunas lecciones para las iniciativas posteriores. Las tentativas en el ámbito de América Latina, por ejemplo, han mostrado las dificultades de los procesos que se inician con la participación de muchos países, sobre todo cuando existen fuertes asimetrías entre ellos. Los problemas de CAN y MERCOSUR para completar sus estadios de unión aduanera y, después, llegar al de mercado común, por otro lado, han mostrado que un número menor de integrantes tampoco es la solución. En la CAN, la supranacionalidad, sin más voluntad política de los Estados miembros, ha sido insuficiente, mientras en el MERCOSUR, la voluntad política, sin algún grado de supranacionalidad, ha sido, de la misma forma, insuficiente.

En UNASUR, que cuenta con un número intermedio de participantes entre los casos de ALADI y de CAN y MERCOSUR, la preocupación con las asimetrías está presente, pero eso todavía no había generado la definición de un mecanismo institucional de transferencia de recursos, como ya existe en el MERCOSUR.

En la comparación con iniciativas anteriores, la UNASUR podría ser vista como una mezcla entre la ALADI y la OEA. Aunque su número de miembros sea menor que los de esos dos organismos, tampoco se trata de un grupo pequeño, como los de CAN y MERCOSUR. La justificación de la mezcla entre ALADI y OEA tiene que ver con los objetivos amplios de UNASUR, que son, al mismo tiempo, económicos, como los de ALADI, y políticos, como los de OEA.

Sin embargo, en ambas las comparaciones, entre ALADI y UNASUR y entre OEA y UNASUR, hay diferencias significativas, además de los ámbitos territoriales distintos. Los objetivos económicos de UNASUR se centran en el desarrollo de la infraestructura regional, como medio de facilitar los intercambios económicos, y no en la liberalización comercial, aunque también se busque la formalización de una zona de libre comercio en la región. En cuanto a OEA, no se trata de un proceso de integración, de acuerdo con la definición adoptada aquí.

Los principales rasgos que diferencian la UNASUR de las demás iniciativas de integración en el continente americano se refieren al ámbito territorial. Como ya resaltado, se trata del primer organismo a reunir todos los 12 países de América del Sur. Además, el bloque representa una tentativa de convertir el subcontinente sudamericano como un todo en un espacio de cooperación e integración, después de iniciativas en diferentes ámbitos territoriales, más o menos amplios.

Finalmente, es importante aclarar que la creación de UNASUR no tiene la justificación oficial de se preparar un sustituto para el MERCOSUR. Un pilar del proyecto de desarrollo del primero es la convergencia institucional entre CAN y MERCOSUR, pero como medio de aprovechar sus experiencias y estructuras y facilitar la construcción del entramado institucional de UNASUR, y no para realizar una fusión de esos dos bloques subregionales, que podrían continuar existiendo incluso en el caso de que la UNASUR se convierta en la principal instancia de la integración. El proceso en Europa es un ejemplo en ese sentido. A pesar de todo el desarrollo de las instituciones europeas, el BENELUX, conformado por Bélgica, Holanda y Luxemburgo antes del surgimiento de la CEE, todavía existe.

4. El papel de Estados Unidos

Además de los factores que este trabajo considera que explican la creación de UNASUR, hay otros dos que actúan como variables intervinientes, pues inciden sobre los planes de integración en América del Sur, en los ámbitos regional y subregional, pero no llegan a ser suficientemente importantes en el caso estudiado para merecer la condición de variable independiente. La actuación norteamericana es uno de esos factores. A diferencia de la otra variable interviniente, la evolución de las relaciones entre Argentina y Brasil, que puede influir tanto para contribuir como para dificultar las iniciativas, los Estados Unidos suelen actuar para dificultar el proceso de integración. Aunque tenga que ser tomada en cuenta, la actuación norteamericana no merece la condición de variable independiente porque los factores endógenos a la región parecen ser más importantes.

La conclusión del análisis es que los Estados Unidos, la principal potencia continental y mundial, trabajan para que la integración no prospere en los ámbitos regional y subregional en América del Sur. El proyecto integracionista en la región tiene el potencial de crear obstáculos para los Estados Unidos en la busca de una integración continental subordinada a sus intereses, como mostró la actuación del grupo de países sudamericanos alineados en torno del MERCOSUR en la etapa final de negociación del ALCA. Eso ha generado una reacción norteamericana, intensificando la estrategia de proponer acuerdos de comercio a los países de América Latina por separado y fomentando disputas en los escenarios políticos nacionales entre los defensores de una política exterior subordinada a Estados Unidos y de una más autónoma y regionalista.

En la parte inicial del capítulo, será trazado un panorama histórico de la política exterior de Estados Unidos para América Latina, con base en la idea de que hay una tentativa recurrente de los gobiernos del país de imponer a la región un modelo propio de organización de la sociedad que consideran superior. En el apartado siguiente, serán presentados ejemplos históricos y, sobre todo, datos del comercio exterior norteamericano para justificar la evaluación de que los Estados Unidos han actuado para dificultar el proceso de integración en América del Sur.

Por medio de los datos, se intentará mostrar que las medidas norteamericanas en el ámbito comercial responden a intereses tanto económicos como políticos.

4.1. La actuación histórica en América Latina

En la historia de la política exterior de Estados Unidos para América Latina, sucesivos gobiernos norteamericanos han buscado imponer, sea por la fuerza o como ejemplo, un modelo que consideran superior. Las variaciones están en los demás intereses presentes a cada actuación en la región.

Esa creencia diseminada en la sociedad norteamericana, incluso entre las élites económicas y políticas, en la superioridad de su país sobre el resto del continente y el mundo no es un privilegio de Estados Unidos. Es común que, en diferentes sociedades, el mismo pensamiento esté presente en mayor o menor grado. Las diferencias del caso norteamericano son la capacidad que el país ha adquirido de imponer su modelo y la busca incansable de ese objetivo, lo que ha sido hecho sin preocupación con la nobleza de medios.

Schoultz (2000) y Ferreira (2000) relacionan, respectivamente, cuatro y tres aspectos que consideran haber norteamericado las relaciones entre Estados Unidos y los países latinoamericanos a lo largo de la historia¹⁰. Para Schoultz, los factores son la seguridad nacional, el desarrollo económico del país, la política interna y el prejuicio de los formuladores de política exterior y funcionarios con relación a América Latina, vista como inferior. Para Ferreira, son la seguridad nacional, la expansión del comercio norteamericano y la ideología.

Los dos trabajos se complementan y trazan un panorama amplio de los aspectos que han influenciado la elaboración de la política exterior de Estados Unidos para América Latina. Ambos coinciden en dos factores identificados, la

¹⁰ En el caso de Ferreira, los puntos citados también valen para la política exterior norteamericana como un todo.

seguridad nacional y el desarrollo económico, a pesar de que las expresiones para el segundo sean diferentes. Ferreira prefiere referirse a comercio, pero con el mismo significado. La única diferencia entre los dos autores en cuanto a seguridad y desarrollo es que Ferreira divide el primer punto en dos momentos. En la etapa inicial, la preocupación norteamericana sería la preservación de sus instituciones republicanas, ya que la monarquía era más difundida en la época. Apenas en la segunda fase, el foco pasaría a ser propiamente la seguridad nacional, vista de una forma que no se refiere apenas al territorio del país.

Las principales diferencias aparecen en los demás aspectos identificados. Schoultz agrega la política interna y el prejuicio con América Latina, mientras Ferreira incluye solo un factor, la ideología de la misión redentora. Las diferencias se reducen, sin embargo, cuando se percibe que ese último punto de Ferreira puede ser relacionado con la cuestión del prejuicio.

La relación es que la creencia en la superioridad del modelo de sociedad norteamericano y en las ventajas de su reproducción universal está en la base del prejuicio con América Latina y de la ideología de la misión redentora. Para que el latinoamericano sea visto como inferior, es necesario obviamente que haya en los Estados Unidos una percepción de superioridad. Al mismo tiempo, las misiones que los norteamericanos se otorgan de expandir el mundo civilizado y de defender los valores occidentales, como apunta Ferreira, son muestras de la creencia diseminada entre ellos en la superioridad de su experiencia y en el deber de expandirla para el mundo en nombre del bienestar general.

El propio Ferreira, a pesar de no convertir la cuestión de la superioridad en su tesis principal, se refiere a ella. “O espírito de superioridade que passou a guiar, a partir de dado momento, a missão civilizadora impediu a correta compreensão de fatos que se davam em culturas e situações sociais diversas daquelas em que os Estados Unidos tinham construído seu poder” (Ferreira, 2000: 257).

Brands (1998) considera que todo el pensamiento norteamericano sobre política exterior puede ser dividido en apenas dos corrientes, la ejemplar y la vindicativa. En la primera, se cree que los valores superiores de Estados Unidos solo necesitan ser colocados en práctica en el propio país para que el restante del mundo observe y, temprano o tarde, copie. En la segunda, se cree que no basta esperar y que los norteamericanos tienen el deber de imponer mundialmente sus valores. Hay un evidente aspecto en común entre las dos vertientes: ambas están ciertas de la superioridad de la experiencia norteamericana.

Esa creencia aparece en acciones de política exterior de Estados Unidos y en declaraciones de algunas personalidades de su historia. Ferreira destaca, por ejemplo, lemas que han impulsado el progreso norteamericano. “O que Atenas foi em miniatura, será em grande escala a América. Uma foi a maravilha do mundo antigo; outra vai se tornando admiração e modelo do presente”, escribió Thomas Paine en “Rights of Man”, según Ferreira (2000: 239-40). A lo largo de la historia, ha variado la corriente que prevalece. Cuanto más predominantes son los Estados Unidos en el escenario mundial, más fuerza reúne la vindicativa.

En el caso de América Latina, las intervenciones norteamericanas ocurren hace dos siglos, desde el periodo colonial de la región. En el 1806, poco después de su independencia, los Estados Unidos ya invadieron territorio de México, que todavía era colonia española. En Cuba, la primera invasión fecha de 1902. Lo mismo ocurrió en los años siguientes con Panamá, Nicaragua, Haití y República Dominicana. Los norteamericanos ya se otorgaban en esa época el derecho de intervenir militarmente en América Central y el Caribe, que evaluaban como una zona vital para la seguridad nacional (Rouquiè, 1984).

Incluso presidentes considerados progresistas, como Woodrow Wilson (de 1913 a 1921 en el cargo) y John F. Kennedy (de 1961 a 1963), son ejemplos de la influencia de la idea de superioridad en la política exterior de Estados Unidos para América Latina. Wilson promovió tantas o más intervenciones en los países de la

región que sus últimos antecesores. La diferencia es que él conseguía, en un momento de desaprobación al imperialismo del gobierno de Theodore Roosevelt (1901-1909), tornar sus acciones más nobles y aceptables internamente, con la justificación de que buscaba enseñar la democracia.

Las elecciones en América Central y el Caribe durante el periodo de Wilson tenían que ser libres y justas, pero eran los norteamericanos que definían lo que eso significaba. Si un candidato que no agradaba a Estados Unidos era el favorito, los culpados eran los latinoamericanos, que no sabían votar. La solución del gobierno Wilson, como mostró en las elecciones de Nicaragua en el 1916, era eliminar la posibilidad de que hubiese candidatos que no le agradasen.

La actuación de Wilson en Haití también es interesante. Él envió tropas a la isla en el 1915, bajo las alegaciones de que la invasión por algún otro país era inminente y que sería mejor que fuesen los Estados Unidos, porque sus intereses estaban “desprovistos de egoísmo” (Schoultz, 2000: 262). Esos intereses, en realidad, eran la administración de las aduanas, antes de que algún acreedor europeo intentase lo mismo, el tratamiento privilegiado al capital norteamericano y la conquista de un trecho del territorio haitiano considerado estratégico.

Ese caso es ilustrativo de los principales factores que han determinado la política exterior de Estados Unidos para América Latina a lo largo de la historia. Los motivos para intervenir en Haití abarcan todos los aspectos identificados por Schoultz y Ferreira. Están presentes la preocupación con el desarrollo económico y la seguridad nacional, las exigencias de política interna, en el caso del interés en administrar las aduanas para asegurar el pago a acreedores norteamericanos, y la ideología o, como se prefiere aquí, la creencia en la superioridad, representada por el argumento de que la intervención de Estados Unidos sería mejor.

La política de Wilson para México espantó el entonces embajador británico en Washington. “O primeiro dever dos Estados Unidos é declarado como sendo a

reforma interna desse infeliz vizinho. Desde os dias da Santa Aliança é duvidoso se algum governo declarou deste modo ser sua missão reformar as deficiências morais de nações estrangeiras”, escribió Cecil Spring-Rice en el 1914, según Schoultz (2000: 264). Entre sus objetivos de política exterior para América Latina, Wilson incluía “ensinar as repúblicas sul-americanas a eleger homens bons” (Schoultz, 2000: 273). Para aplicar ese paternalismo interesado y disfrazado por intenciones nobles, su gobierno se especializó, por ejemplo, en enviar tropas a puertos caribeños.

El programa de la Alianza para el Progreso de Kennedy es otro ejemplo de como la certeza de que Estados Unidos son el modelo de sociedad a ser copiado puede hacer que sus gobiernos, aunque a veces también con buenas intenciones, actúen como si los latinoamericanos estuviesen ávidos de ser enseñados. Entre los puntos de ese proyecto, estaban

“uma concepção da importância da precisão na medição, quer de tempo, custos ou distâncias; uma abordagem pragmática, ao invés de doutrinária, à solução de diferenças e problemas; uma apreciação do valor do trabalho manual e do conhecimento científico em comparação com os estudos humanistas; um senso de responsabilidade pública e confiança pública e, por meio disso, mais respeito pela contribuição do bom governo ao bem-estar público; mais espírito de equipe e menos individualismo; uma compreensão da importância da oportunidade e das mobilidades econômicas e sociais orientadas pelo desempenho, e não pelo status” (Schoultz, 2000: 421).

Kennedy pretendía, en suma, convencer sus vecinos latinos de que progresarían si aceptasen reorganizarse siguiendo el modelo de la sociedad norteamericana.

La idea de superioridad, por lo tanto, no es el único ni el principal factor que ha determinado la política exterior de Estados Unidos para América Latina a lo largo de la historia. Independientemente de los demás aspectos que han influido a cada actuación del país en la región, sin embargo, la creencia en la superioridad del modelo norteamericano ha estado siempre presente.

Con la revolución cubana de 1959 y el contexto de la Guerra Fría, América Latina se tornó una zona de preocupación de Estados Unidos ante la diseminación de regímenes de izquierda y al avance de la influencia de Unión Soviética. Desde entonces, se estableció un flujo de ayuda norteamericana para los militares de la región, en recursos financieros y entrenamiento de personal.

Al mismo tiempo, se han difundido acusaciones y comprobaciones, en algunos casos, de apoyo y/o participación de Estados Unidos en golpes de Estado en América Latina. Ese cuadro se reflejó en la militarización de la disputa política en la región. Apenas de 1962 a 1966, hubo nueve tomas de poder conducidas por Fuerzas Armadas. En el 1980, dos tercios de los latinoamericanos estaban bajo un régimen militar o un gobierno subordinado a las Fuerzas Armadas (Rouquiè, 1984). Aunque los golpes también respondían a cuestiones de política interna, los norteamericanos desempeñaron papel significativo en muchos casos, tanto en la preparación y en la ejecución de las acciones golpistas como en el apoyo a los gobiernos autoritarios originados de los golpes.

Con el fin de los regímenes militares en la región, hubo la necesidad de un cambio en la estrategia de Estados Unidos, pues sus intervenciones directas ya no eran aceptables interna y externamente. La necesidad de los países de América Latina de renegociar sus débitos a causa de la crisis de la deuda externa creó para los norteamericanos la oportunidad de influenciar los gobiernos de la región por medio de los organismos internacionales de crédito, como el Banco Mundial y el FMI (Fondo Monetario Internacional), cuyo principal contribuyente es Estados Unidos. Los países acreedores, entonces, vieron la renegociación de sus debitos condicionada a la adopción de determinadas medidas, como la apertura comercial y a los flujos financieros internacionales, la reducción del papel del Estado, las privatizaciones, el equilibrio presupuestario, etc.

En parte como respuesta a eso, una serie de gobiernos en América Latina adoptó reformas neoliberales a partir de finales de la década de 1980. Además de

la imposición de los organismos internacionales de crédito, hay otra explicación para la opción por las reformas. Parte de las elites tecnocráticas de la región eligió ese camino e influyó a sus gobiernos para que lo siguiesen, después de las crisis recurrentes del paradigma del Estado desarrollista y de periodos en las principales escuelas liberales de economía en el exterior.

El resultado de las propias reformas neoliberales ha contribuido más tarde para reducir la capacidad de Estados Unidos de influenciar los países de América Latina. El fracaso de esas medidas para mejorar el nivel de vida de la mayoría de la población de la región ha influido a las elecciones de diversos presidentes con histórico y/o discurso de izquierda a partir de finales de los años 1990. A causa de esos dos factores, los gobiernos latinoamericanos han quedado menos dispuestos a seguir las orientaciones norteamericanas.

Al mismo tiempo, desde los atentados de 11 de septiembre de 2001 en su territorio, los Estados Unidos han dedicado menos atención a América Latina (Hakim, 2006; Roett, 2006). Así, países como Brasil y Venezuela han contado con más margen de maniobra en el escenario regional. Con la toma de posesión de Barack Obama (2009-2013) a principios de 2009, hay un movimiento para que los Estados Unidos desempeñen un papel más activo y abierto al diálogo en la región. Por ahora, sin embargo, es temprano para evaluar si están de hecho interesados en hacerlo y si serán exitosos. Lo que parece cierto es que el espacio que muchos países de América Latina están dispuestos a conceder a los norteamericanos ya no es lo mismo de antes.

Lowenthal (2006) defiende que las actuales relaciones de Estados Unidos con América Latina son, más que nunca, la suma de muchas relaciones bilaterales o con grupos de países diferentes. Para el autor, de la Segunda Guerra Mundial hasta el término de la Guerra Fría, la política norteamericana para América Latina y el Caribe tuvo un alcance más regional, proyectando para todos los países sus preocupaciones con la difusión de la experiencia cubana. En la actualidad, sería

necesario considerar las relaciones de Estados Unidos con al menos cinco áreas diferentes: a) México, América Central y el Caribe; b) Brasil; c) Chile; d) Argentina y los otros dos miembros del MERCOSUR; y e) los países andinos. La primera región y los representantes del Cono Sur, incluso, seguirían en sentidos opuestos. México, América Central y el Caribe estarían cada vez más vinculados a la gran potencia continental, mientras para Argentina, Brasil, Chile y, en menor medida, Paraguay y Uruguay, Estados Unidos serían solo uno de los cuatro interlocutores principales, juntamente con Asia, Europa y el resto de América Latina.

Otras diferencias del momento actual serían una importancia mayor de los actores no estatales en la formulación de la política exterior para América Latina y un cambio en los órganos estatales norteamericanos más influyentes en la región. El Pentágono, el Departamento de Estado y la CIA (Central Intelligence Agency) habrían perdido espacio para la Oficina del Representante de Comercio, los departamentos de Tesoro, Agricultura y Seguridad Interna, la Reserva Federal y la DEA (Drug Enforcement Agency), así como el Poder Ejecutivo federal para los gobiernos de California, Texas y Florida y el Congreso norteamericano.

4.2. La utilización de TLC's como estrategia política

Hay en la literatura relatos de la actuación de Estados Unidos a lo largo de la historia para minar la integración en el nivel regional o subregional en América del Sur. Accioly (2006) afirma que las tentativas de conformación de un bloque entre Argentina, Brasil y Chile desde principios del siglo pasado fueron siempre combatidas por los gobiernos norteamericanos. Según Moniz Bandeira (2003: 78), el canciller brasileño entre 1902 y 1912 y primer formulador de una propuesta de un Pacto ABC, José Maria da Silva Paranhos Júnior, el Barão do Rio Branco, llegó a escribir que “Washington foi sempre o principal centro das intrigas y dos pedidos de intervenção contra o Brasil por parte de alguns dos nossos vizinhos, rivais permanentes ou adversários de ocasião”.

Moniz Bandeira (1993 y 2003) también menciona un episodio más reciente, del periodo final de los regímenes militares en Argentina y Brasil. De acuerdo con él, el gobierno de Ronald Reagan (1981-1989) actuó para frenar la aproximación en curso entre argentinos y brasileños desde la firma del Acuerdo Tripartito, para el aprovechamiento de los ríos de la Cuenca del Plata, en el 1979. Los Estados Unidos habrían presionado las Fuerzas Armadas argentinas a cambiar la política exterior, lo que habría sido tenido en cuenta por los militares en la decisión de sacar el general Roberto Viola (1981) de la Presidencia de Argentina y sustituirlo por su colega Leopoldo Galtieri (1981-1982).

Moniz Bandeira da cuenta de frecuentes viajes entre Washington y Buenos Aires de altos oficiales norteamericanos y argentinos de 1981 a principios de 1982, poco después de la toma de posesión de Galtieri. Según él, en ese periodo, el jefe del Estado Mayor norteamericano y los comandantes de su Fuerza Aérea y de sus unidades en el Atlántico Sur estuvieron en Argentina, mientras en Estados Unidos, el propio Galtieri, para hacer turismo en compañía de un general norteamericano cuando todavía comandaba las Fuerzas Armadas y rivalizaba con Viola.

Una vez iniciado el gobierno Galtieri, Argentina volvió a buscar la condición de principal aliado de Estados Unidos en América del Sur, ofreciéndose, incluso, para colaborar en la política de intervención en América Central, e interpretó que esa política de aproximación le rendiría el apoyo norteamericano para intentar reconquistar las Islas Malvinas de manos de los británicos. Al fin, quien dio apoyo material a Argentina durante la guerra fue Brasil.

Ya bajo la democracia, Vaz (2002) relata un episodio más concreto sobre la integración en el ámbito del Cono Sur. Después de conformado el MERCOSUR, sus Estados miembros solicitaron que la compatibilidad del bloque con las normas del GATT (General Agreement on Tariffs and Trade), el antecesor de la OMC, fuese examinada con base en la Cláusula de Habilitación, que confería tratamiento diferenciado a iniciativas de liberalización comercial entre países en desarrollo. De

acuerdo con el autor, los Estados Unidos alegaron, sin embargo, que, a causa de las dimensiones del MERCOSUR, el análisis debería basarse en el artículo XXIV del GATT, que reglamentaba zonas de libre comercio y uniones aduaneras. Así, el proceso de evaluación sería más lento y riguroso, dejando el bloque vulnerable a contestaciones de otros miembros del GATT. Por el artículo XXIV, también cabría al MERCOSUR la comprobación de la inexistencia de perjuicios a terceras partes caso algún país se sintiese afectado y recurriese contra el bloque.

Los especialistas norteamericanos en las relaciones entre Estados Unidos y América Latina son otra fuente de datos sobre el carácter político de iniciativas comerciales del país en la región desde los años 1980. Un argumento de Fishlow (1996) para defender una zona de libre comercio de ámbito continental explicita el componente político de la estrategia comercial norteamericana en América Central en la década de 1980. “Para los Estados Unidos - pero no para los países de la región, por supuesto - el comercio y la inversión son demasiado pequeños para ser importantes. Ahora que ya no se considera a Centroamérica como el siguiente campo de la expansión comunista, es probable que la economía domine en la definición de la política. Así pues, esto convierte a un área hemisférica de libre comercio en el foco de la política central” (Fishlow, 1996: 95).

En la firma del NAFTA, en el 1992, Smith (2000) identifica cuatro objetivos políticos de Estados Unidos: a) la preservación de la estabilidad a lo largo de su frontera con México; b) el aumento de su poder de negociación en las discusiones comerciales con Europa, Japón y todo el mundo en el GATT; c) un mayor acceso al petróleo del vecino; y d) la consolidación del apoyo mexicano a su política exterior. Smith menciona un fragmento de un memorando de 1991 del entonces embajador norteamericano en México, John D. Negroponte, que es ilustrativo del carácter político de la estrategia comercial de Estados Unidos en América Latina.

“México está en el proceso de cambio de la sustancia y de la imagen de su política exterior. Ha cambiado de un abordaje ideológico, nacionalista y proteccionista para una visión pragmática, menos limitada y competitiva de los asuntos internacionales. [...] La propuesta de un TLC es de cierto

modo el coronamiento de esos nuevos abordajes políticos. De una perspectiva de política exterior, un TLC institucionalizaría la aceptación de una orientación norteamericana para las relaciones exteriores de México” (Smith, 2000: 261; con traducción propia del inglés).

En la iniciativa de 1990 que originaría la propuesta del ALCA, Roett (1995) ya identificaba los objetivos políticos de reforzar el papel de Estados Unidos en el continente y de buscar apoyo externo a los intereses norteamericanos. Aunque no coincidiera con Roett en esas intenciones políticas, Smith (2000) consideraba que la conformación de una zona de libre comercio de ámbito continental ofrecía para los Estados Unidos bien menos incentivos económicos que los presentes en el caso del NAFTA, a causa de la pérdida de importancia de sus relaciones comerciales con los países latinoamericanos, a excepción de México.

Los Estados Unidos propusieron el ALCA en el 1994 como parte de un plan con sugerencias de cooperación en diversas áreas. La iniciativa surgió en el año siguiente al de la propuesta brasileña de creación del ALCSA y en el mismo año de un acuerdo en el ámbito del MERCOSUR para definir su estructura institucional y marcar la transición del bloque del estadio de zona de libre comercio al de unión aduanera. Entre los objetivos norteamericanos con el ALCA, pueden ser incluidos el combate a su déficit comercial y la busca de reforzar su influencia regional.

Después de las resistencias en Estados Unidos durante el gobierno Clinton a la propuesta del ALCA, el MERCOSUR se acabaría convirtiendo en el principal obstáculo a una tentativa de integración continental subordinada a los intereses norteamericanos (Moniz Bandeira, 2003). Hasta 2002, las menciones al ALCA todavía aparecían en los documentos de las reuniones de los gobernantes sudamericanos. En la I Cumbre de Presidentes de América del Sur, articulada por la cancillería brasileña en el 2000, la declaración final manifestó apoyo al avance de las negociaciones, pero fijó la condición de que viniesen a asegurar el acceso al mercado de Estados Unidos para las exportaciones sudamericanas y anunció que los países de la región pasarían a negociar el tema en conjunto.

El documento final de la II Cumbre de Presidentes de América del Sur, en el 2002, también citó el ALCA, pero ya sin manifestar apoyo. Las menciones a ella desaparecerían a partir de entonces de los textos de la serie de encuentros de ámbito sudamericano iniciada en el 2000, así como ocurriría con su proceso de negociaciones. La previsión de conformación de una zona de libre comercio en el continente hasta 2005 acabó no siendo cumplida. Los países de América del Sur alineados a la posición del MERCOSUR rechazaron abrir sus mercados en los sectores requeridos por Estados Unidos sin la contrapartida norteamericana en los temas de interés para el grupo sudamericano, lo que transfirió los puntos sensibles para negociación en la OMC y, en la práctica, finalizó el proceso.

A causa de las dificultades en el ámbito continental, los Estados Unidos han intensificado la estrategia de proponer acuerdos comerciales por separado a los países latinoamericanos. En América del Sur, hay tratados de libre comercio con Chile, Colombia y Perú y uno de inversión con Uruguay, pero el acuerdo con los colombianos todavía no había entrado en vigor a finales de 2009. En América Central y Caribe, el CAFTA-DR empezó a valer en enero de 2009 para Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana, con la conclusión del proceso de adhesión de los costarricenses. El TLC con Panamá todavía no estaba en vigor a finales del mismo año.

Los números de las transacciones norteamericanas con esos países sirven para evaluar si son representativas en el total del comercio exterior de Estados Unidos y si contribuyen a su balanza comercial. Como un todo, la América Latina y el Caribe, principalmente a causa de México, son un mercado importante para los norteamericanos, pero lo que se busca mensurar es la importancia de cada país o grupo de países de la región con los cuales los Estados Unidos firmaron acuerdos de comercio desde principios de los años 2000, cuando pasaron a enfrentar más resistencia externa para crear la ALCA en los moldes que pretendían. Con eso, se espera mostrar que la estrategia de proponer esos acuerdos responde a intereses

tanto económicos como políticos, en sintonía con el objetivo norteamericano de dificultar iniciativas de integración en América del Sur.

Entre los países sudamericanos, Chile fue el primero a firmar un TLC con Estados Unidos, que entró en vigor en enero de 2004. El índice que las ventas a Chile representan en el total de las exportaciones norteamericanas ha crecido desde 2003 y alcanzó en el 2007 la proporción más alta del periodo considerado (ver cuadros 4.1. y 4.2.). Ya la participación de las compras de productos chilenos aumentó hasta 2006, cuando también llegó al mayor nivel desde 1996, y cayó en el 2007. A pesar de los crecimientos, el comercio con Chile no ha superado 0,71% del total tanto en las exportaciones como en las importaciones. Además, el saldo del comercio bilateral, que se tornó desfavorable a los norteamericanos en el 2001, se ha mantenido así.

Cuadro 4.1.

Exportaciones norteamericanas a Chile (% del total)

1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
0,66%	0,64%	0,58%	0,44%	0,44%	0,43%	0,38%	0,37%	0,44%	0,58%	0,65%
2007										
0,71%										

Fuente: US Census Bureau

Cuadro 4.2.

Importaciones norteamericanas de Chile (% del total)

1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
0,28%	0,26%	0,27%	0,29%	0,26%	0,31%	0,32%	0,29%	0,32%	0,40%	0,52%
2007										
0,46%										

Fuente: US Census Bureau

Con Uruguay, que integra el MERCOSUR y, desde la conversión del bloque en unión aduanera, no puede firmar separadamente acuerdos comerciales, los norteamericanos tienen un TBI, que se limita a dar tratamiento privilegiado a las inversiones de un país en el otro y no crea una zona de libre comercio, como en el caso de un TLC. A pesar de haber sido firmado en octubre de 2004, el tratado

entró en vigor en noviembre de 2006. Poco después, en enero de 2007, Estados Unidos y Uruguay firmaron un Acuerdo Marco de Comercio e Inversiones, creando un consejo para tratar esos temas. Entre 2007 y 2008, el órgano realizó una serie de reuniones, que culminó con la firma de dos protocolos al acuerdo marco.

La posición uruguaya es ambigua, sobre todo en la administración Tabaré Vázquez (2005-2010), en que casi todos los hechos mencionados ocurrieron. Al mismo tiempo en que el país continúa en el MERCOSUR y suscribe las posiciones comerciales del bloque, flirtea con Estados Unidos. Es cierto que hay divisiones en Uruguay sobre el mejor camino a seguir, pero no está claro si el gobierno Vázquez trabaja efectivamente con la posibilidad de dejar el MERCOSUR o la utiliza como estrategia de presión sobre Brasil. De todos modos, la participación de Uruguay en el comercio exterior norteamericano, el punto que más interesa por ahora, es casi insignificante. El índice más alto alcanzado entre 1996 y 2007 fue 0,087% del total, sea en las exportaciones o en las importaciones (ver cuadros 4.3. y 4.4.). Con relación a la balanza comercial, el saldo fue favorable a Estado Unidos hasta 2003 y volvió a ser en el 2007, el primer año de validez del TBI.

Cuadro 4.3.

Exportaciones norteamericanas a Uruguay (% del total)

1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
0,077%	0,079%	0,087%	0,071%	0,069%	0,056%	0,030%	0,045%	0,040%
2005	2006	2007						
0,039%	0,046%	0,055%						

Fuente: US Census Bureau

Cuadro 4.4.

Importaciones norteamericanas de Uruguay (% del total)

1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
0,033%	0,026%	0,028%	0,019%	0,026%	0,020%	0,017%	0,020%	0,039%
2005	2006	2007						
0,044%	0,028%	0,025%						

Fuente: US Census Bureau

La Colombia, el principal aliado norteamericano en América del Sur, es otro caso de participación limitada en el comercio exterior de Estados Unidos. Entre 1996 y 2007, sus transacciones con los colombianos no superaron 0,76% del total, sea en las exportaciones o en las importaciones (ver cuadros 4.5. y 4.6.). Todavía no se puede evaluar el efecto del TLC firmado con Colombia en noviembre de 2006, porque no había entrado en vigor, pero, en el periodo analizado, se percibe la reducción, aunque pequeña, de la cuota colombiana tanto en las exportaciones como en las importaciones norteamericanas. En cuanto a la balanza del comercio bilateral, ha sido negativa para Estados Unidos desde 1999.

Cuadro 4.5.

Exportaciones norteamericanas a Colombia (% del total)

1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
0,76%	0,76%	0,71%	0,51%	0,47%	0,49%	0,52%	0,52%	0,55%	0,60%	0,65%
2007										
0,74%										

Fuente: US Census Bureau

Cuadro 4.6.

Importaciones norteamericanas de Colombia (% del total)

1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
0,54%	0,54%	0,51%	0,61%	0,57%	0,50%	0,48%	0,51%	0,50%	0,53%	0,50%
2007										
0,48%										

Fuente: US Census Bureau

El caso peruano se acerca al colombiano. El comercio norteamericano con Perú no superó 0,35% del total en el periodo evaluado, sea en las exportaciones o en las importaciones (ver cuadros 4.7. y 4.8.). Así como se pasa con Colombia, todavía no se puede medir el efecto del TLC entre Estados Unidos y Perú firmado en abril de 2006, pues el acuerdo empezó a valer apenas en enero de 2009. Otro punto semejante es el saldo desfavorable a los norteamericanos en el comercio bilateral desde 1999. Las diferencias son la entrada en vigor del tratado con Perú y el aumento de la participación peruana tanto en las exportaciones como en las importaciones norteamericanas entre 1996 y 2007.

Cuadro 4.7.

Exportaciones norteamericanas a Perú (% del total)

1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
0,28%	0,28%	0,30%	0,24%	0,21%	0,21%	0,22%	0,23%	0,26%	0,25%	0,28%
2007										
0,35%										

Fuente: US Census Bureau

Cuadro 4.8.

Importaciones norteamericanas de Perú (% del total)

1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
0,16%	0,20%	0,22%	0,19%	0,16%	0,16%	0,17%	0,19%	0,25%	0,31%	0,32%
2007										
0,27%										

Fuente: US Census Bureau

Es útil incluir también datos del comercio entre Estados Unidos y los países con los cuales tienen acuerdos en el ámbito de América Central y Caribe. En ese caso, el principal tratado es el CAFTA-DR, que empezó a valer entre 2006 y principios de 2009 con Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana. A pesar de esa diferencia en las fechas de entrada en vigor, los números se refieren a las transacciones norteamericanas con los seis como un todo y desde 1996, para mantener el patrón adoptado hasta aquí. Por tratarse de un grupo de países, su participación en el comercio exterior de Estados Unidos es mayor, pero nunca superó 2,08% del total en el periodo analizado, sea en las exportaciones o en las importaciones (ver cuadros 4.9. y 4.10.).

Como el CAFTA-DR ya empezó a valer para casi todos sus miembros, se puede medir sus primeros efectos. La proporción que las ventas a los seis países representan en el total de las exportaciones norteamericanas aumentó entre 2005 y 2007, pero todavía está por debajo del índice más representativo. En el caso de las importaciones, por otro lado, alcanzó en el 2007 el nivel más bajo de todo el periodo considerado. Esa diferencia en los efectos ayuda a explicar el cambio en la balanza comercial entre Estados Unidos y los demás miembros del bloque. El

saldo fue negativo para los norteamericanos de 1996 a 2005. En el 2006, cuando el CAFTA-DR entró en vigor para la mayoría de los países, se registró el primer superávit del periodo analizado, que se repitió en el 2007.

Cuadro 4.9.

Exportaciones norteamericanas a los países de CAFTA-DR (% del total)

1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1,53%	1,65%	1,82%	1,81%	1,73%	1,84%	2,03%	2,08%	1,92%	1,86%	1,89%
2007										
1,93%										

Fuente: US Census Bureau

Cuadro 4.10.

Importaciones norteamericanas de los países de CAFTA-DR (% del total)

1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1,32%	1,46%	1,50%	1,49%	1,33%	1,34%	1,38%	1,34%	1,20%	1,08%	1,00%
2007										
0,96%										

Fuente: US Census Bureau

El Panamá, que, así como Belice, es un de los países centroamericanos que no integran el CAFTA-DR, no quedó aislado del proceso y firmó un TLC con Estados Unidos en junio de 2007. El acuerdo, sin embargo, todavía no había sido ratificado por el Congreso norteamericano. Las transacciones de Estados Unidos con los panameños siguen el patrón de los ejemplos anteriores y no superaron 0,32% del total en el periodo considerado, tanto en las exportaciones como en las importaciones (ver cuadros 4.11. y 4.12.). En el primer caso, el índice aumentó de 1996 a 2007, mientras en el segundo, cayó. En cuanto a la balanza comercial, la situación es similar a la del CAFTA-DR, con superávit para Estados Unidos. La diferencia es que el saldo se mantuvo así en todo el periodo analizado.

Cuadro 4.11.

Exportaciones norteamericanas a Panamá (% del total)

1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
0,22%	0,22%	0,26%	0,25%	0,21%	0,18%	0,20%	0,25%	0,22%	0,24%	0,26%
2007										
0,32%										

Fuente: US Census Bureau

Cuadro 4.12.

Importaciones norteamericanas de Panamá (% del total)

1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
0,04%	0,04%	0,03%	0,03%	0,02%	0,02%	0,03%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%
2007										
0,02%										

Fuente: US Census Bureau

La política de ofrecer acuerdos comerciales a los países latinoamericanos por separado se intensificó en el gobierno de George W. Bush, sobre todo a partir de 2003, cuando ocurrió la firma del primer TLC de Estados Unidos en América del Sur, la región que concentraba la resistencia a la propuesta del ALCA en los términos defendidos por los norteamericanos.

En la VIII Reunión Ministerial sobre el tema, en el 2003 en Miami, la primera después de iniciadas las administraciones Kirchner y Lula, las dificultades en las negociaciones se evidenciaron. Con las divergencias sobre los sectores incluidos en la liberalización, se acordó que el ritmo no podría más ser el mismo para todos los países. Poco después, en el 2005, cuando el ALCA debería entrar en vigor, el golpe fue más duro: un grupo de representantes sudamericanos, reunidos en torno del MERCOSUR, oficializó en la declaración final de la IV Cumbre de las Américas que no aceptaba proseguir con las negociaciones en los términos propuestos.

No parece ser coincidencia, entonces, que el primer TLC del gobierno de George W. Bush en América Latina haya sido firmado en el 2003 y con un país sudamericano, Chile. Los números de las transacciones entre Estados Unidos y los países de América Latina y Caribe con los cuales firmaron acuerdos bilaterales

o multilaterales de comercio desde 2003 corroboran la interpretación de que la estrategia de proponerlos responde a intereses tanto económicos como políticos.

En ningún caso, el comercio norteamericano con el país o el bloque superó 2,08% del total en el periodo considerado, sea en las exportaciones o en las importaciones. Esa proporción fue obtenida apenas por el CAFTA-DR, que cuenta con seis miembros, además de Estados Unidos. Entre los países evaluados por separado, el valor más alto fue 0,76%, de Colombia. El índice de las transacciones con Uruguay no llegó a 0,09%. Si se suman todas las proporciones registradas en el 2007, los resultados continúan siendo limitados y no alcanzan 4,2% del total (4,1% en las exportaciones y 2,2% en las importaciones).

Tampoco se puede alegar que el único factor que explica que los Estados Unidos hayan firmado los acuerdos es la necesidad de revertir el saldo negativo en el comercio con los 11 países. Eso sirve para Chile, Colombia, Nicaragua y Perú, cuya balanza comercial con los norteamericanos es positiva por lo menos desde 2001, y para Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y los seis miembros del CAFTA-DR como un todo, cuyo balanza con Estados Unidos fue positiva en la mayor parte del periodo analizado y dejó de ser recientemente. El bloque parece haber sido importante para cambiar la situación con El Salvador, Guatemala, Honduras y los seis países del CAFTA-DR como un todo, porque el saldo se tornó favorable a los norteamericanos en el primer o en el segundo año de vigencia. En los casos de Chile y Nicaragua, sin embargo, los tratados todavía no han revertido el cuadro. Con Panamá, República Dominicana y Uruguay, hubo superávit para Estados Unidos en al menos mitad del periodo.

Aunque los norteamericanos registren déficit en su comercio exterior por lo menos desde el inicio de la serie histórica disponible en la página web del órgano de estadísticas del país, o sea, desde 1989, y necesiten de una estrategia para intentar cambiar la situación, no todos los gobiernos adoptan las mismas políticas sobre ese tema. Algunos, como el de George W. Bush, son más adeptos al libre

comercio y agresivos en buscarlo. Así, la negociación de acuerdos puede ser una medida común a diversas administraciones, pero el énfasis varía.

Los demócratas tienden a ser más proteccionistas y a imponer barreras no tarifarias, como cláusulas ambientales y laborales, mientras los republicanos son más propensos a utilizar la defensa del libre comercio como estrategia económica y, al mismo tiempo, política. En los dos casos, sin embargo, los objetivos políticos, aunque diferentes, suelen estar presentes en las negociaciones comerciales con los países latinoamericanos.

Además, la importancia del comercio exterior para el crecimiento económico de Estados Unidos no implica necesariamente la adopción de una política de promoción indiscriminada de acuerdos comerciales, como ha sido el caso en los años 2000. Alemania y Japón, por ejemplo, también apoyan el desarrollo de sus economías en las exportaciones, pero no tienen una política comercial agresiva como la norteamericana. Eso sugiere que hay algo más por detrás de la estrategia de Estados Unidos que los intereses económicos.

La actuación norteamericana de carácter político más flagrante en América del Sur se refiere a Uruguay. A pesar de que la participación de ese país en el comercio exterior de Estados Unidos sea insignificante y de que los uruguayos estén impedidos por las reglas del MERCOSUR de firmar acuerdos bilaterales de comercio, la administración George W. Bush nunca dejó de asediar a Uruguay, consiguiendo las firmas de un TBI y un Acuerdo Marco de Comercio e Inversiones. Ese asedio de los norteamericanos parece apoyarse en la evaluación de que la conclusión de un TLC con Uruguay significaría un duro golpe para la integración en los ámbitos regional y subregional en América del Sur.

Excluyendo el objetivo político, es difícil encontrar una justificación factible para el interés de Estados Unidos en un país cuya participación entre 1996 y 2007 nunca llegó a 0,1% en las exportaciones o en las importaciones norteamericanas y

que está sabidamente impedido de firmar acuerdos bilaterales de comercio. Así, la intención de Estados Unidos parece ser aprovechar las oportunidades creadas por países como Uruguay para intentar minar iniciativas regionales que no sirvan a sus intereses económicos y políticos. En el caso uruguayo, fue la ambigüedad del gobierno Vázquez con relación al MERCOSUR que proporcionó ese espacio de actuación a los norteamericanos.

Otra evidencia del carácter político de la estrategia de Estados Unidos de promover acuerdos comerciales en América del Sur es el hecho de que el país tiene menos intereses económicos en la región que en México, América Central y el Caribe, que concentran casi la mitad de la inversión y más de 70% del comercio norteamericano con América Latina y el Caribe, según Lowenthal (2006).

La unión de fuerzas en las Américas del Sur y Latina no interesa a Estados Unidos, pues tiene potencial para aumentar la autonomía y, en consecuencia, el poder de negociación de los países de esas regiones. Con las ofertas de acuerdos comerciales, los norteamericanos han intentado fomentar divergencias y facilitar la concreción de un proyecto de integración subordinado a sus intereses.

Los datos y ejemplos incluidos en este capítulo corroboran la interpretación de que los Estados Unidos han actuado para dificultar el proceso de integración en América del Sur, fomentando disputas internas entre defensores de una política exterior subordinada a los intereses norteamericanos y de una más autónoma y regionalista. Al mismo tiempo, el país ha promovido, sobre todo desde mediados de la década de 1990, un proyecto integracionista que prioriza la liberalización comercial de los sectores en que tiene ventajas competitivas.

5. La evolución de las relaciones entre Argentina y Brasil

Además del papel de Estados Unidos, la evolución de las relaciones entre Argentina y Brasil actúa como una variable interviniente en la conformación de UNASUR, pues incide sobre los planes de integración en América del Sur, en los ámbitos regional y subregional, pero no llega a ser suficientemente importante en el caso estudiado para que merezca la condición de variable independiente. La influencia de ese factor puede ser tanto para contribuir como para dificultar las iniciativas, de acuerdo con el estado de las relaciones bilaterales.

Un proceso de integración en el ámbito sudamericano, independientemente del alcance temático, no puede prosperar sin algún grado de entendimiento entre Argentina y Brasil, a causa de su peso económico y político en América del Sur. En el caso de UNASUR, sin embargo, la actuación argentina no fue decisiva para el surgimiento del bloque. Incluso, el gobierno Kirchner fue en contra en la época, evaluando que sería prioritario fortalecer el MERCOSUR. Por otro lado, el papel de Argentina y, sobre todo, el estado de sus relaciones con Brasil no pueden ser ignorados. Además, la evolución de las relaciones entre los dos países contribuyó a la creación de UNASUR e influye en el desarrollo del organismo.

Es por esos motivos que las relaciones entre Argentina y Brasil precisan ser tratadas aquí. Para eso, se ofrecerá un panorama de esas relaciones desde el periodo colonial hasta los primeros gobiernos después de las restauraciones democráticas. Al mismo tiempo, serán resaltados aspectos de la historia de los dos países que han influido en sus relaciones. Por último, serán abordadas las explicaciones de la aproximación entre Argentina y Brasil a partir de finales de la década de 1970, confrontando las tesis de la falta de opciones y de la continuidad de políticas ya existentes aliada a la superación de obstáculos históricos.

5.1. Del periodo colonial hasta el fin de las últimas dictaduras

España y Portugal, colonizadores, respectivamente, de Argentina y Brasil, ya competían por el control de la Cuenca del Plata. A partir de 1680, cuando

Portugal fundó la ciudad de Colonia del Sacramento para buscar establecerse en la margen este del río, sus intenciones fueron frecuentemente combatidas. España reaccionó con esfuerzos para intentar dominar ambas las márgenes del Plata y con la fundación de la ciudad de Montevideo en el 1729.

Esa disputa en torno al río prosiguió con la independencia de Argentina y Brasil. En el 1825, apenas tres años después de la declaración brasileña, una guerra irrumpió entre el imperio creado y la confederación argentina. La firma de un acuerdo de paz, en el 1828, requirió la intervención de un mediador británico e implicó en la creación de la República Oriental de Uruguay. Esa fue la primera y última guerra entre Argentina y Brasil.

Cerca de cuatro décadas después, los dos países entraron en otro conflicto militar, pero esta vez como aliados. En la compañía de Uruguay, se enfrentaron al Paraguay de 1864 a 1870 en la Guerra del Paraguay, como es conocida en Brasil, o en la Guerra de la Triple Alianza, como es denominada en Argentina. El conflicto empezó después de una intervención armada brasileña en el Uruguay, apoyada por Argentina, y de la reacción paraguaya a ese intervencionismo y fue la mayor guerra internacional ocurrida en América del Sur.

A principios del siglo pasado, Argentina y Brasil sostenían sus economías en socios comerciales distintos. Mientras los argentinos priorizaban las relaciones con Gran Bretaña y tuvieron un periodo de desarrollo acelerado entre 1860 y 1930, los brasileños, con el Barão do Rio Branco como canciller, dependían de las exportaciones de café, sobre todo a Estados Unidos. Para Cervo (2007), la política exterior de Argentina y Brasil, en realidad, se apoyó hasta los años 1930 en el mismo paradigma liberal de exportación de productos primarios.

Una línea de pensamiento que influyó en la actuación brasileña durante el periodo del Barão do Rio Branco ha tenido después una presencia frecuente en la diplomacia del país. Es la evaluación de que una aproximación entre los países

hispánicos de la América podría tener un carácter de oposición a Brasil y Estados Unidos, las dos potencias no hispánicas, o incluso de exclusión de ambos de las iniciativas conjuntas en el continente. Eso ayuda a explicar la posición ambigua con relación a América Latina del Barão do Rio Branco, que fue el proponente original del Pacto ABC, y de otros gobiernos brasileños.

El campo de las percepciones también es importante para que se entienda la rivalidad desarrollada entre Argentina y Brasil a lo largo de la historia. El hecho de haber mantenido, después de la independencia de Portugal, la unidad de un extenso territorio y una estabilidad política por casi todo el periodo imperial en el siglo XIX contribuyó a la formación entre los brasileños de una percepción de superioridad sobre los demás países latinoamericanos. A partir de la segunda mitad del mismo siglo, fueron los argentinos quienes, con un nivel de desarrollo más alto que los vecinos brasileños, tuvieron motivos para creer en su grandeza. Además, las características de los principales productos de exportación de los dos países determinaron vínculos con socios distintos y que competían en la región. Por otro lado, las economías de Argentina y Brasil más se complementaban que competían. Las relaciones bilaterales, entonces, se han alternado entre la rivalidad y la cooperación (Moniz Bandeira, 2003).

El cuadro de desarrollo argentino fomentó la continuidad de la disputa por el control de la Cuenca del Plata, estimulando conflictos internos por el poder en Bolivia, Paraguay y Uruguay, y permitió a Argentina la acumulación de ventajas comparativas sobre Brasil. La rivalidad, sin embargo, siempre se ha apoyado más en percepciones de amenazas, con frecuentes previsiones de lado a lado sobre intenciones expansionistas del vecino, do que en disputas concretas (Oelsner, 2003). Los acontecimientos que se siguieron a la crisis de 1929 contribuyeron para empezar a cambiar el panorama regional. En Brasil, hubo una convergencia de intereses entre propietarios rurales e industriales, porque los primeros, afectados por la crisis, ya diversificaban sus inversiones apostando a la industrialización,

mientras en Argentina, el conflicto por el poder entre los dos grupos se prolongó y perjudicó los esfuerzos de industrialización (Moniz Bandeira, 2003).

La estrategia brasileña de incentivo al sector industrial y diversificación del comercio exterior a partir de 1930 llevó el país a aprovechar la disputa económica entre Estados Unidos y Alemania para intentar obtener recursos y tecnología para su desarrollo económico. Eso explica la demora en romper con los alemanes en la Segunda Guerra Mundial, lo que acabó ocurriendo después de un acuerdo con los norteamericanos para el financiamiento de las obras de un complejo siderúrgico. Para Argentina, esa ruptura era más difícil. La mayor parte de sus exportaciones todavía se destinaba a Europa, sobre todo a Gran Bretaña, que también tenía interés en la neutralidad argentina para evitar que fuerzas rivales abatiesen los navíos mercantes. Además, los militares argentinos simpatizaban con Alemania. Así, Argentina resistió a las presiones de Estados Unidos para declarar guerra a los alemanes hasta el último momento, cuando, al fin, lo realizó. En la Primera Guerra Mundial y en la Guerra del Chaco (1932-1935), entre Bolivia y Paraguay, Argentina y Brasil ya habían adoptado posiciones distintas. En el primer conflicto, los argentinos permanecieron neutrales, y los brasileños, del lado de los aliados, mientras en el segundo, Argentina apoyó a Paraguay, y Brasil, a Bolivia.

Con la decadencia británica después de la Segunda Guerra Mundial y la desconfianza de Estados Unidos, Argentina se quedó sin un financiador externo para su desarrollo, en un momento en que la industrialización del país con base en el sector de bienes de consumo se había agotado. En el primer periodo de Juan Domingo Perón como presidente (1946-1955), la tentativa de remodelar el sector industrial tuvo éxito inicialmente. Sin embargo, las propias políticas peronistas, por un lado, y la competencia externa, el proteccionismo norteamericano y la prioridad europea a las producciones interna y de sus colonias y ex colonias, por otro, perjudicaron las exportaciones de bienes primarios argentinos y, en consecuencia, redujeron la capacidad financiera estatal de fomentar la industrialización. Perón intentó atenuar eso relanzando la propuesta del Pacto ABC como una unión

aduanera entre Argentina, Brasil y Chile, pero la iniciativa no prosperó. A pesar de la simpatía de Getúlio Vargas, de vuelta al poder en Brasil entre 1951 y 1954, a la propuesta peronista, su táctica de dar cargos, como el comando del Itamaraty, a adversarios políticos y el repudio que Perón despertaba en la oposición brasileña impidieron el comprometimiento de Vargas con la iniciativa.

A diferencia de Argentina, Brasil aceleró su industrialización en los años 1950, atrayendo capitales alemanes y norteamericanos, y la elevó a la condición de prioridad nacional, a la cual su política exterior tendría que subordinar. Para Cervo (2007), se trata del periodo inicial de vigencia del paradigma desarrollista. En el caso argentino, la aplicación de la misma estrategia fue más intermitente. Cuando los gobiernos de los dos países adoptaron simultáneamente políticas de incentivo al desarrollo industrial, las relaciones bilaterales llegaron a un alto nivel de entendimiento, como entre Arturo Frondizi (1958-1962) y Juscelino Kubitschek (1956-1961) y entre el mismo Frondizi y Jânio Quadros (1961) o João Goulart (1961-1964), que asumió con la renuncia de Quadros.

Frondizi y Goulart acabaron derribados por golpes militares, en que influyó la competición entre las dos superpotencias mundiales en la Guerra Fría, aguzada en el continente americano por la Revolución Cubana. Los regímenes implantados en Argentina y Brasil, sin embargo, siguieron rumbos distintos. En Argentina, los militares no asumieron directamente el poder hasta 1966, cuando emprendieron otro golpe, y promovieron, al principio con Juan Carlos Onganía (1966-1970) en la Presidencia, la desnacionalización de la economía, facilitando la importación de productos manufacturados, en un cuadro de estancamiento, continuidad de la disputa entre los sectores agrícola e industrial y conflictos con los sindicatos. En Brasil, los militares se instalaron de inmediato en el poder y, después de una tentativa fracasada de seguir una línea similar a la de Argentina en la economía, mantuvieron la política de promoción a la industrialización, alcanzando en poco tiempo un crecimiento económico acelerado.

Ese panorama discrepante en la economía de los dos países contribuyó en la década de 1970 a una ruptura a favor de Brasil del equilibrio de fuerzas en América del Sur. Además, el régimen militar brasileño consiguió aumentar la influencia del país en el Cono Sur, firmando con los paraguayos el tratado para la construcción de la usina hidroeléctrica de Itaipu y creando vías terrestres para que Bolivia, Paraguay y Uruguay exportasen su producción por puertos brasileños y se libertasen de la dependencia del Puerto de Buenos Aires.

Es obvio que esa reconfiguración no ocurrió sin resistencia argentina. El foco de tensión fue el proyecto de construcción de Itaipu, pues se insertaba en la cuestión del aprovechamiento de los ríos de la Cuenca del Plata. El acuerdo que pondría fin a la disputa y abriría camino para la evolución de las relaciones entre Argentina y Brasil tardaría hasta 1979. Antes, sin embargo, los propios argentinos redujeron su poder de presión, ya que el nuevo régimen militar creado con el golpe de 1976 decidió que el país necesitaba revertir su industrialización y volver a depender de la exportación de productos primarios, como medio de acabar con la fuerza del peronismo y de sus sindicatos obreros. Esa política completaría la ruptura a favor de Brasil del equilibrio de fuerzas en América del Sur.

Paralelamente a la cuestión de la Cuenca del Plata, había otra disputa en curso, de forma menos pública, entre Argentina y Brasil. Durante los años 1970, los argentinos consiguieron desarrollos importantes en la área nuclear, alcanzando en el 1983 el dominio del ciclo completo de producción de combustible nuclear. Los brasileños, por su parte, llegaron a un acuerdo con Alemania Occidental en el 1975 para la transferencia de tecnología nuclear. Por otro lado, Argentina apoyó a Brasil contra la tentativa de Estados Unidos de obstruir la cooperación con los alemanes. Los dos vecinos sudamericanos coincidían en la defensa del derecho de desarrollar programas nucleares y en la resistencia a las presiones externas por adhesión a los tratados internacionales de no proliferación.

En el 1979, Argentina y Brasil pasaban por un periodo de tensiones en sus relaciones con algunos países. Los argentinos estaban en litigio con Chile y Gran Bretaña por, respectivamente, el Canal de Beagle y las Islas Malvinas y sufrían presión norteamericana a causa de su política de represión interna. La prioridad de la administración James Carter (1977-1981) en la defensa de los derechos humanos también afectó los brasileños, que ya estaban en conflicto con Estados Unidos por la cuestión de su programa nuclear. En esas circunstancias, Argentina y Brasil llegaron a un entendimiento sobre el aprovechamiento del potencial hidroeléctrico de la Cuenca del Plata y firmaron, en compañía de Paraguay, el Acuerdo Tripartito. En el año siguiente, el presidente João Figueiredo (1979-1985) realizó una visita oficial a Buenos Aires, la primera de un jefe de Estado brasileño desde 1935, y firmó una serie de protocolos de cooperación, incluso en las áreas militar y nuclear, con su colega Rafael Videla (1976-1981). Entre 1980 y 1984, Brasil también se consolidó como el segundo abastecedor argentino.

El entendimiento tendía a evolucionar con la toma de posesión en el 1981 de Roberto Viola, que nombró como canciller al negociador del Acuerdo Tripartito. Sin embargo, en el mismo año, el gobierno Reagan empezó en Estados Unidos y cambió la directriz de defensa de los derechos humanos en la política exterior para América Latina, retomando la política de cooperación con el régimen argentino. La junta militar, entonces, sustituyó antes del término de 1981 Viola por Galtieri, que promovió la aproximación con los norteamericanos. Eso llevó a Galtieri a esperar contar con el apoyo de Estados Unidos en la Guerra de las Malvinas, pero fue Brasil quien, a pesar de una posición oficial de neutralidad, apoyó materialmente a los argentinos, mientras los norteamericanos mantuvieron su alianza con Gran Bretaña. La posición de Estados Unidos sirvió para debilitar en América Latina la confiabilidad del país y de sus políticas para la región.

Con la derrota en la guerra y la crisis económica, Galtieri y, poco después, los militares dejaron el poder en Argentina. En Brasil, la dictadura militar tampoco resistió al largo periodo de gobierno y al deterioro de la situación económica, en el

contexto de la crisis de la deuda externa en América Latina. Así, a mediados de la década de 1980, los dos países estaban redemocratizados.

La visión presentada en este apartado ofrece más matices que la literatura sobre las relaciones entre Argentina y Brasil a lo largo de la historia suele tener. El tratamiento para la rivalidad entre los dos países queda más en el campo de las percepciones sobre el propio potencial y sobre las amenazas que se creía que el otro podría representar. Esas percepciones, muchas veces, no determinaban las decisiones en las relaciones bilaterales (Cervo, 2007). Además, se rechaza la evaluación simplista reproducida en Oelsner (2003) de que, a excepción de cortos periodos, Brasil buscó alinear su política exterior a Estados Unidos entre principios del siglo pasado y mediados de los años 1970, en espera de apoyo para ejercer el liderazgo en América del Sur, mientras Argentina se oponía a los norteamericanos y despreciaba el alineamiento brasileño. De hecho, Brasil ha tenido gobiernos que podrían ser definidos como alineados, pero eso ha sido más excepción que regla en el saldo general del periodo republicano, sobre todo a partir de la década de 1950. En el caso argentino, hay ejemplos de gobiernos que se aproximaron de Estados Unidos buscando lo mismo que se atribuye a Brasil.

5.2. Los gobiernos democráticos

En el 1983, Alfonsín, de la UCR (Unión Cívica Radical), fue elegido por el voto popular y asumió el cargo de presidente de Argentina. A principios de 1985, también llegó al fin la dictadura en Brasil, con la elección indirecta de Neves, del PMDB (Partido del Movimiento Democrático Brasileño), y la toma de posesión de Sarney, del PFL (Partido de la Frente Liberal), a causa de la muerte del primero, su compañero de candidatura. A finales del mismo año, Sarney y Alfonsín firmaron la Declaración de Iguazú.

La primera mitad de la década de 1980 marcó el viraje para el inicio de un proceso continuo de integración en el ámbito sudamericano (Cervo, 2007). Para

eso, influyeron el fortalecimiento del proyecto integracionista a lo largo de la historia; el trabajo para viabilizar ese ideal, con progresos en los obstáculos históricos; y la magnitud de los problemas en la región, como el nivel de inflación, la situación del endeudamiento externo, la recesión y la persistencia de dictaduras o la inestabilidad de las democracias recién iniciadas.

La decisión de buscar viabilizar procesos de integración en América del Sur fue una nueva tentativa de afirmación del paradigma desarrollista, con base en la evaluación de que la formación de bloques reforzaría la busca de un crecimiento autónomo. Después de las dificultades del proceso en el ámbito latinoamericano, el modelo más prometedor para la diplomacia brasileña sería de ejes bilaterales o grupos con pocos países, en detrimento de una unión amplia. De 1986 a 1987, Sarney visitó sus colegas argentino y venezolano y firmó con Alfonsín la acta que resultaría en la creación del MERCOSUR y con Jaime Lusinchi (1984-1989) el Compromiso de Caracas.

Para Argentina y Brasil, su aproximación en la década de 1980 crearía un espacio de construcción de políticas de confianza (Botto, Delich y Tussie, 2003). La liberalización comercial era secundaria. Frente a la persistencia de la agitación militar en Argentina, Alfonsín se preocupaba en proteger la transición democrática (Paradiso, 2000). Así, la aproximación con Brasil ayudaba a neutralizar los efectos internos del ejemplo de regímenes militares que todavía existían en el entorno inmediato y de crisis regionales, como en América Central.

A partir de finales de los años 1980, sin embargo, el paradigma desarrollista perdió espacio para las reformas neoliberales que se diseminaron en América Latina, abriendo de forma generalizada los mercados nacionales y reforzando la dependencia de recursos y tecnologías externas. La integración entre Argentina y Brasil todavía siguió adelante con Menem y Collor, convertida en unión comercial, pero la aproximación con Venezuela se estancó.

Entre las administraciones de Alfonsín y Sarney y el periodo inicial de sus sucesores, hubo cambios significativos en los escenarios internacional y regional. Con el término de la Guerra Fría, la promoción de la economía de mercado y de los beneficios de la globalización se impuso sobre otras alternativas; la estrategia norteamericana de apoyo a regímenes autoritarios en América Latina se tornó desnecesaria; y la democracia ganó fuerza en la región.

En las economías de Argentina y Brasil, por otro lado, los problemas que habían contribuido a la reacción desarrollista en la década de 1980 se agravaron. Los contextos interno y externo dieron argumentos a la defensa de la sustitución del paradigma desarrollista por las reformas neoliberales. Para que esa transición se concretase, se combinaron la presión de los organismos internacionales de crédito y la conversión de una parte de las elites locales. La implantación de las reformas tuvo diferencias de grado en las tres potencias sudamericanas.

En la actuación exterior de Argentina y Brasil, hubo tanto semejanzas como diferencias. Algunos puntos comunes fueron: la estrategia de agradar a Estados Unidos para intentar obtener ventajas; la valoración del papel del mercado y de la globalización, con el énfasis pasando de los ámbitos nacional y regional para el global; y la debilitación de las cancillerías, que tuvieron de transferir decisiones para los ministerios económicos. Esos aspectos se presentaron con intensidad y por periodos diferentes en cada país.

En Argentina, la prioridad de Menem fue el establecimiento de relaciones especiales con los norteamericanos, retomando directrices de la política exterior de los gobiernos Onganía y Galtieri. Al mismo tiempo, se enfatizaba la integración en el Cono Sur, como un instrumento de expansión comercial y una etapa hacia la liberalización del comercio en toda América. En Brasil, Collor también promovió su versión de las relaciones especiales con Estados Unidos, pero sus sucesores no hicieron eso. Además, la cancillería en las administraciones de Franco y Fernando

Henrique Cardoso (1995-2002) consiguió evitar en algunos asuntos exteriores el alineamiento con las reformas neoliberales de los ministerios económicos.

El presupuesto básico de la diplomacia de Menem era que, si la grandeza de Argentina en el pasado había sido obtenida por medio de una apertura de su economía y una relación especial con quien ejercía la hegemonía en la época, la mejor opción sería repetir la fórmula (Paradiso, 2000). Para eso, bastaba corregir lo que no había sido hecho en el momento cierto, en la Segunda Guerra Mundial, reconociendo la nueva potencia dominante y acomodándose en su esfera.

El cambio de postura con relación a Alfonsín fue radical: de las medidas económicas heterodoxas para la adopción rígida del modelo recomendado desde fuera; de las maniobras sutiles en varios ámbitos internacionales para la adhesión clara al lado dominante; y en vez de la negociación intensa con los protagonistas internos y externos, Menem se colocaba como garantía de los intereses que esos actores representaban.

La aparente contradicción de que el MERCOSUR haya sido creado por Menem y Collor, dos presidentes que adoptaron reformas neoliberales y buscaban aproximarse de los norteamericanos, se resuelve con una mirada más atenta. La conformación de un organismo con énfasis en el comercio y en la apertura de mercados se ajustaba perfectamente a la orientación económica que los gobiernos argentino y brasileño empezaban a seguir y les confería credibilidad para adoptar sus programas de reformas (Vaz, 2002). Con eso, la liberalización comercial entre Argentina y Brasil, antes flexible y gradual, se tornó general y acelerada.

La visión compartida por los dos países a principios de los años 1990 era de un proceso centrado en la área económica y más limitado y menos ambicioso que las tentativas de integración en el ámbito latinoamericano, lo que tornaría el MERCOSUR más factible (Botto, Delich y Tussie, 2003). Las administraciones de Menem y Collor también estaban de acuerdo con relación a más tres puntos: a) la

integración como un paso hacia la globalización; b) el modelo intergubernamental; y c) el grado limitado de profundización institucional (Bernal-Meza, 2001).

Después de la caída de Collor en el 1992, sin embargo, las diferencias de política exterior y sobre el papel del MERCOSUR aparecieron, al mismo tiempo en que el nivel de interdependencia económica ya crecía con la creación del bloque. Mientras que el MERCOSUR seguía como un instrumento táctico para Argentina en sus políticas económica y comercial, adquirió contornos políticos para Brasil, en el sentido de se fortalecer para se contraponer a las pretensiones regionales de Estados Unidos y tener un papel más activo en el escenario internacional.

La apuesta de Argentina era que una rápida adhesión a los regímenes internacionales diseñados por el mundo desarrollado le premiaría con beneficios concretos, como inversiones y préstamos, y sería una condición de su crecimiento económico. Para Brasil, el cálculo era y continúa siendo que la negociación de los términos de ingreso a esos regímenes maximiza su autonomía y, en el largo plazo, la posibilidad de obtener los mismos beneficios y resultados. Esa visión brasileña ha ganado fuerza a partir del segundo gobierno Cardoso.

Muchas actitudes de la administración Menem muestran esa disposición argentina, como el envío de navíos militares para dar apoyo a los Estados Unidos en la Guerra del Golfo (1991), el interés en el NAFTA y el pedido de ingreso en la OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte).

Con la continuidad del MERCOSUR, también surgieron discordancias sobre el modelo de integración. En Argentina, según Bernal-Meza (2001), la posición predominante entre políticos, diplomáticos y académicos que se ocupan del tema es que instituciones supranacionales son necesarias para la profundización de la integración y el cumplimiento de los compromisos asumidos. Brasil, por su vez, es el principal opositor de la supranacionalidad y de la cesión de soberanía, sobre

todo a causa de la cúpula de su cuerpo diplomático, para mantener la autonomía de acción y el peso brasileño sobre las decisiones colectivas.

A pesar de las diferencias, el MERCOSUR consubstanció la aproximación entre Argentina y Brasil y ha elevado sus niveles de interdependencia económica. La participación argentina en el comercio exterior de Brasil saltó de 3,93% en el 1990 para 8,47% en el 1992, el primer año completo con el bloque, llegando a 13,56% en el 1998, mientras que la brasileña en el comercio exterior de Argentina creció de 12,45% para 17,60% entre 1990 y 1992.

En el gobierno de Franco, que sucedió a Collor, Brasil propuso oficialmente por primera vez, en el 1993, la conformación de un organismo para reunir diez de los doce países de América del Sur, el ALCSA. Todavía se trataba de un bloque comercial, pero representaba la recuperación de la prioridad a la región y a las relaciones con Argentina y una nueva tendencia, en el sentido de ampliación del alcance territorial de la integración regional. Incluso, el canciller brasileño en esos momentos era Celso Amorim, el mismo que retornaría al cargo en el 2003, con la llegada de Lula al poder, e impulsaría la creación de UNASUR.

El fin del periodo de Menem en la Presidencia en el 1999 no cambió la posición argentina sobre la integración regional y las relaciones con Brasil, porque Fernando de la Rúa (1999-2001) tuvo un mandato efímero y turbulento. Así, la convergencia de posiciones integracionistas en detrimento de las relaciones especiales con Estados Unidos, que ya había con Cardoso en Brasil y Chávez en Venezuela desde 1999, no contó con la adhesión argentina hasta 2002, cuando la administración de Eduardo Duhalde (2002-2003) empezó. Aunque también corto y difícil, por el caos heredado, su gobierno representó un cambio de paradigma, después de los años de reformas neoliberales y de reintroducción de la idea de convertir Argentina en el principal aliado norteamericano en América del Sur.

El periodo de crisis económica y social en Argentina con De la Rúa en la Presidencia, que culminó con su renuncia después de manifestaciones populares, generó efectos negativos en las relaciones con Brasil, afectando el flujo comercial entre los dos países. Las administraciones de Kirchner y Lula también tuvieron la capacidad de actuación exterior reducida por dificultades internas en los primeros años. La situación económica heredada consumió los principales esfuerzos de Kirchner hasta que obtuvo en el 2005 una renegociación favorable de la parcela de la deuda externa que estaba en moratoria. En el mismo año, Brasil pasó a enfrentar turbulencias políticas, por denuncias de corrupción contra el gobierno Lula y partidos de su base de apoyo. El presidente brasileño, al fin, consiguió la reelección en el 2006, así como el colega argentino logró que la esposa, Cristina Fernández de Kirchner, fuese elegida su sucesora en el 2007.

A pesar de los problemas, el panorama político ha sido más favorable a la integración regional y a las relaciones entre Argentina y Brasil a partir de 2002. Ese cuadro se reforzó en el 2003, con las llegadas al poder de Kirchner y Lula. El proceso que culminaría con la creación de UNASUR empezó poco antes, a finales de 2000, cuando la cancillería brasileña promovió en Brasilia la I Cumbre de Presidentes de América del Sur. El organismo surgió, con el nombre de CASA, en la tercera edición de esa reunión presidencial, en el 2004, también por iniciativa de Brasil, ya bajo el gobierno Lula. La administración Kirchner estuvo en contra de la idea, por considerar que sería prioritario fortalecer el MERCOSUR. Además, se especula con que el gobernante argentino estaría insatisfecho con la permanencia de Duhalde, de quien había pasado de ahijado político a adversario, en el cargo de presidente de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR hasta 2005. Con la consolidación de UNASUR después de la firma de su Tratado Constitutivo, la resistencia de Argentina parece superada. El propio Kirchner fue considerado para la Secretaría General del bloque. De todos modos, la creación de UNASUR no sería posible si no estuviese en curso un proceso de aproximación entre argentinos y brasileños.

Las políticas y los desafíos comunes en Argentina y Brasil desde la década de 1970 han contribuido para la formación de un sentimiento de complicidad entre los dos países (Oelsner, 2003). Hay ejemplos en ese sentido a cada periodo: los regímenes militares y la oposición a la política norteamericana de no proliferación nuclear en los años 1970; las transiciones democráticas y los planes económicos heterodoxos en el periodo siguiente; el desarrollo de la estabilidad institucional y las reformas neoliberales en los años 1990; y la recuperación del papel del Estado y las políticas sociales en la década de 2000.

5.3. ¿Cómo se explica la aproximación?

Para responder a la cuestión arriba, serán confrontadas dos explicaciones presentes en la literatura sobre la aproximación entre Argentina y Brasil a partir de finales de los años 1970. La primera es la tesis de Hurrell (1995b), según la cual los dos países se han aproximado por, sobre todo, falta de opciones. La otra es de Cervo (2007), que se apoya en una combinación entre la continuidad de políticas de cooperación y la superación de obstáculos históricos.

Hurrell considera que Argentina y, sobre todo, Brasil siguieron una directriz de política exterior a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial: el equilibrio constreñido, para intentar distanciarse de Estados Unidos, pero sin alinearse a los principales antagonistas norteamericanos, y diversificar la actuación internacional, expandiendo lazos con diferentes países y regiones y generando la emergencia de una perspectiva tercermundista en sus políticas exteriores. Para él, esa directriz se mostraba fracasada a principios de la década de 1980. Además, la centralidad de Estados Unidos en América Latina, rechazada por argentinos y brasileños, habría sido reafirmada en la misma época. Así, restaría a los dos vecinos sudamericanos la adopción de otra estrategia, también considerada a lo largo de sus historias, la formación de coaliciones subregionales.

Las fricciones de los nuevos gobiernos democráticos en Argentina y Brasil con los norteamericanos, según Hurrell, se presentaban en diversos temas, como el resentimiento con la actuación de Estados Unidos en la Guerra de las Malvinas, la posición de no alineamiento, la negociación de la deuda externa y cuestiones comerciales y de inversiones, en el caso argentino, y las políticas nuclear y de exportación de armas, la moratoria de la deuda externa y cuestiones comerciales y ambientales, en el caso brasileño.

Argentina y Brasil pasaban simultáneamente por un periodo de crisis económica y la intentaban enfrentar de manera similar, con políticas heterodoxas. Los dos países, por lo tanto, necesitarían presentar una posición unificada frente a un mundo hostil y reforzar el mercado regional para aumentar la interdependencia económica, que había decaído a principios de los años 1980.

Hurrell también apunta factores de orden estratégico y político para explicar, como él denomina, la reaproximación. En el primer grupo, están la continuidad de las tensiones entre argentinos y chilenos y la sustitución de Argentina por la región amazónica como foco de preocupación de los militares brasileños, mientras el factor político es la influencia de la democratización. Para el autor, la presencia de regímenes militares, frecuentemente influenciados por doctrinas geopolíticas, reduciría las posibilidades de entendimiento. Además, la democratización habría generado el nivel de transparencia necesario para la evolución de la confianza entre argentinos y brasileños.

En cuanto a la aplicabilidad de las teorías sobre la integración, Hurrell hace una breve evaluación del neofuncionalismo. De acuerdo con él, esa corriente no explica el caso de la aproximación entre Argentina y Brasil, porque no hubo un aumento de la interdependencia en el origen de la cooperación. Al contrario, los Estados habrían optado por promover el entendimiento como forma de reaccionar a la reducción de la interdependencia a principios de la década de 1980.

Cervo, por su vez, identifica dos conjuntos de factores para explicar la aproximación, que él llama de viraje para un proceso de integración de largo curso tanto entre Argentina y Brasil como entre Brasil y Venezuela. El primer grupo se refiere a la tradición de pensamiento político y a la acción diplomática que habrían promovido el entendimiento y la cooperación, aunque de alcance limitado, y el segundo, a la superación de obstáculos históricos al proyecto de integración.

Esos obstáculos, que se presentarían de manera separada o combinada, pueden ser resumidos en seis puntos: a) las rivalidades, que no serían fijas y se manifestarían de forma intermitente, afectando opinión pública y gobernantes de todos los países latinoamericanos, con más efectos perjudiciales al confrontar potencias regionales; b) las ambiciones nacionales desmesuradas, de las cuales serían ejemplos la Argentina de Perón, la Venezuela de Marcos Pérez Jiménez (1952-1958) y el Brasil del milagro económico de los años 1970, intentando liderar procesos y definir sus condiciones; c) las posturas con relación a Estados Unidos, que podrían ser el boicoteo a la cooperación, como Brasil en algunos momentos, por la evaluación de que perjudicaría las relaciones con los norteamericanos, el confronto, por la visión de que el entendimiento con Estados Unidos no sería del interés de los países latinoamericanos, o la prioridad a relaciones especiales con los norteamericanos; d) las percepciones sobre Brasil en América hispánica, que, en algunos sectores, serían de que la integración crearía una hegemonía brasileña sobre América del Sur; e) la desatención de los gobiernos a las posiciones en la sociedad, que haría con que opiniones de grupos organizados, como asociaciones de industriales y de agricultores, no fuesen consideradas en los planes para la integración; y f) la diplomacia de la obstrucción, que sería una política inspirada en los demás obstáculos para frenar iniciativas de cooperación de otros países, con más efecto cuando practicada por una de las potencias regionales.

Las señales de cambio con relación a los obstáculos históricos podían ser percibidas, según Cervo, a principios de la década de 1980 y se explican en parte por las dificultades del paradigma desarrollista. Los regímenes militares, la Guerra

de las Malvinas, la redemocratización, la inestabilidad de las instituciones recién instaladas, la inflación, la deuda externa y la recesión económica habrían afectado la autoconfianza nacional y creado la consciencia de la necesidad de unidad regional. Como el modelo de integración que Brasil consideraba más viable sería de ejes bilaterales o grupos pequeños, Argentina y Venezuela se habrían tornado blancos prioritarios, sobre todo la primera, “em vista da importância das relações entre os dois países e das possibilidades de ação conjugada” (Cervo, 2007: 211). Así, en el 1986, argentinos y brasileños ya firmaban la Acta para la Integración.

Hay algunos puntos coincidentes entre las explicaciones de Hurrell y Cervo, como la influencia de los problemas comunes enfrentados por Argentina y Brasil, pero, en general, los dos autores tienen entendimientos opuestos. El primero valora factores exógenos y considera que el movimiento para la integración es, sobre todo, una postura reactiva, mientras el segundo autor se centra en aspectos endógenos y ve la aproximación como una decisión planeada y madurada a lo largo de la historia. Las diferencias ya aparecen en las definiciones del proceso. Hurrell prefiere *rapprochement* (reaproximación), definición que no se restringe a autores que escriben en inglés, pues él entiende que hubo un cambio con relación a una situación anterior de distanciamiento, mientras Cervo habla del viraje para un proceso de integración de largo curso.

Ambas las explicaciones tienen problemas, pero la de Cervo parece más acertada. Hurrell no presenta elementos que justifiquen su evaluación de que la estrategia de diversificación fracasó. En el caso brasileño, se puede estimar hoy, incluso, que la política de diversificación de las relaciones internacionales del país ha sido exitosa, a causa de, por ejemplo, su número de socios comerciales. Así, no se puede afirmar que la aproximación fue resultado del fracaso de la estrategia anterior. También es problemático enfatizar factores exógenos a Argentina y Brasil y la postura reactiva, sobre todo en temas como la integración regional y las relaciones bilaterales, que históricamente han generado debates intensos y han motivado una serie de propuestas e iniciativas en los dos países.

A pesar de más precisa, la explicación de Cervo no está libre de problemas serios. El principal es que ha sido precipitado tratar los obstáculos históricos como superados. Sería mejor limitarse a la identificación de avances significativos en los seis aspectos, ya que muchos de ellos han continuado manifestándose. Otras cuestiones importantes son la generalización y el carácter normativo excesivo. Es posible centrarse en Argentina, Brasil y Venezuela, como también hace este trabajo, pero no se puede generalizar conclusiones para toda América Latina con base en esos tres países y tampoco se pueden desconsiderar los matices entre los casos. Finalmente, el autor exagera en sus evaluaciones sobre dos periodos del proceso de aproximación entre argentinos y brasileños, positivamente cuanto a la segunda mitad de la década de 1980 y negativamente sobre la fase siguiente, a partir de 1989, a tal punto que considera que, en el corto intervalo entre el primero y el segundo momentos, se consolidó y se extinguió la tendencia favorable a la cooperación de largo plazo, a causa de un cambio de paradigma.

De hecho, hay un cambio de paradigma a partir de finales de los años 1980, más en la economía que en la política exterior y con diferencias de grado entre las tres potencias sudamericanas en la aplicación de las reformas neoliberales. En Argentina, hubo un cambio tanto en la economía como en la política exterior y un programa radical de reformas, adoptado por Menem y seguido por De la Rúa. En Brasil, Collor intentó repetir eso, pero permaneció poco tiempo en la Presidencia. Aunque sin el mismo ímpetu, Franco y Cardoso prosiguieron con las reformas. Por otro lado, ya retomaron la prioridad a la integración regional y a las relaciones con Argentina. En Venezuela, Carlos Andrés Pérez (1989-1993) y Rafael Caldera (1994-1999) tuvieron problemas para implantar sus reformas, pero consiguieron adoptar una política de apertura e internacionalización del sector petrolero, lo que atendía a los intereses norteamericanos. En la actuación internacional, no llegó a ocurrir un cambio de paradigma, porque el país históricamente ha priorizado las relaciones con Estados Unidos.

Independientemente de sus matices, el cambio de paradigma ocurrido entre finales de la década de 1980 y principios de la siguiente no extinguió la tendencia favorable a la aproximación entre Argentina y Brasil, sino que más bien transformó sus contornos. El énfasis que se adoptó en la liberalización comercial, incluso, ya fue revertido. Argentina también retomó desde 2002 la prioridad a la integración regional y a las relaciones con Brasil. Lo que todavía resta del cambio aparece en las políticas económicas, sobre todo en la brasileña. A pesar de la oposición inicial argentina, la creación de UNASUR es una evidencia de que la tendencia favorable a la aproximación entre Argentina y Brasil se ha mantenido.

6. El contexto para la integración

Además de representar la continuidad de la aproximación entre Argentina y Brasil, las conformaciones del MERCOSUR y, posteriormente, de la UNASUR se insertan en contextos de orden tanto global como regional que han incentivado la cooperación entre los países de América del Sur. Este capítulo no evaluará las perspectivas de la integración, aunque este trabajo no ignore los problemas tanto de MERCOSUR como de UNASUR, porque la intención en esa parte es apenas resaltar algunas tendencias en los ámbitos internacional y local que han favorecido el entendimiento entre los países sudamericanos y la integración, como muestran una serie de acuerdos y avances en ese sentido.

Así, el capítulo se centrará en esos contextos, que serán abordados por separado. El panorama regional recibirá un tratamiento más extenso, a partir de datos económicos de las potencias sudamericanas. Esa parte utilizará los criterios de Moravcsik (1998), que evalúa que países más dependientes de la exportación y del comercio regional son más propensos a comprometerse con un proceso de integración, para estimar si Argentina, Brasil y Venezuela son propensos. Entre Alemania, Estados Unidos y Japón, el autor concluye, con base en datos de los años 1960, 1980 y 1990, que los alemanes son los más propensos.

El intergubernamentalismo liberal de Moravcsik, sin embargo, no se ajusta totalmente al caso de UNASUR porque, entre otros motivos ya resaltados, los intereses económicos no son suficientes para explicar la acción gubernamental en la creación del bloque y precisan ser combinados con los objetivos políticos de los gobiernos. Así, el capítulo pretende mostrar el aumento de la interdependencia en América del Sur, lo que genera incentivos económicos para la actuación política de los gobiernos en la promoción de la integración, pero que no explica de por sí el surgimiento y la evolución del proceso en el ámbito sudamericano.

6.1. Las tendencias globales

Fawcett (1995) apunta los factores que han contribuido para el aumento de las iniciativas de cooperación regional a partir de principios de la década de 1990. Su análisis enfatiza cuestiones de seguridad, pero es útil para describir el contexto general en que el proceso ocurrió.

De acuerdo con ella, el fin de la bipolaridad en el sistema internacional y el ablandamiento del antagonismo que le caracterizaba son una explicación obvia del nuevo interés en todas las formas de cooperación entre los países. La misma importancia tendría el cambio de postura de soviéticos y, después, rusos sobre las perspectivas de actuación conjunta en el ámbito global. La primera organización en beneficiarse de ese nuevo escenario sería las Naciones Unidas, que seguirían actuando en un mundo dividido, pero tendrían menos restricciones y una gama mayor de actividades.

Los organismos regionales pasarían a ser vistos como una consecuencia natural de la cooperación internacional, compatibles con y, incluso, indispensables para el funcionamiento de la ONU. Dado el aumento de las responsabilidades de las Naciones Unidas desde el término de la Guerra Fría, tendría sentido que los bloques regionales también asumiesen un papel significativo.

Otro resultado del colapso del orden bipolar que, de acuerdo con Fawcett, ha mejorado las perspectivas de la cooperación regional es la descentralización del sistema internacional, pues el fin de las zonas de influencia de las grandes potencias habría aumentado las expectativas de la emergencia de nuevos polos y de una actuación significativa de los organismos regionales.

En el caso de los países en desarrollo, esa descentralización significaría que los asuntos regionales dejarían de estar condicionados por las exigencias de la bipolaridad. Para muchos, la nueva realidad sería de independencia decisoria.

Como el equilibrio entre las grandes potencias no dominaba más las cuestiones de seguridad regional, las potencias regionales pasarían a tener más libertad para conducir sus políticas exteriores y determinar sus alineamientos y tratarían de sus preocupaciones de seguridad cada vez más en el ámbito regional.

El deseo de independencia en la actuación exterior ya estaba presente en los países en desarrollo antes del fin de la Guerra Fría y se relacionaría con un cambio de pensamiento entre las élites locales sobre la necesidad de promover un crecimiento económico de base nacional o regional. Con el colapso del sistema bipolar, ese deseo llevaría al fortalecimiento de alianzas regionales y a la creación de otros mecanismos colectivos de seguridad. Las percepciones de vulnerabilidad y aislamiento con la ausencia del apoyo de una de las grandes potencias también contribuirían al recurso a la cooperación regional.

Antes disputados por las grandes potencias, los países en desarrollo habían perdido su valor en las negociaciones. Además, pasarían a tener la competencia de los nuevos Estados del Este Europeo y de la ex Unión Soviética para obtener préstamos, socios comerciales y ayuda humanitaria. Así, precisarían demostrar capacidad de liberalizar sus economías y sistemas políticos, como medio de evitar la marginalización. En ese contexto, la promoción de la cooperación regional se presentaría como una opción política racional, tanto para estrechar lazos con el mundo desarrollado como para demostrar independencia.

Según Fawcett, el aislamiento económico era una preocupación tan grande o mayor que la marginalización en las cuestiones de seguridad. Habría, entonces, la consciencia de que sería necesario actuar regionalmente en ambas las áreas, visto que los dos procesos se complementarían y reforzarían mutuamente.

En primer lugar, la CE (Comunidad Europea), que a mediados de los años 1980 decidió completar la transición para un mercado común hasta 1992, habría proveído un ejemplo. Los planes europeos también crearían preocupación por la

posibilidad de emergencia de una Europa fortalecida y estimularían a otros países a repensar sus políticas de integración económica. Eso contribuiría a un cambio en la postura norteamericana y, en consecuencia, al surgimiento del NAFTA.

El interés en la cooperación reflejaría, además, el temor de no quedarse aislado en un mundo de bloques comerciales en disputa. Al mismo tiempo, con su liberalización económica, los países en desarrollo mejorarían las perspectivas de la integración como una alternativa de largo plazo. Finalmente, había la dificultad para conquistar mercados del mundo desarrollado a causa de la falta de avances de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales. Todo eso habría coincidido para la percepción de la necesidad de reforzar el intercambio regional.

Fawcett apunta otros dos factores para el aumento del número de iniciativas de cooperación regional: el debilitamiento de la idea de solidaridad colectiva en el Tercer Mundo; y el avance del proceso de liberalización política. El primer punto, aliado al fin de la solidaridad en el Segundo Mundo, habría abierto espacio para la promoción de nuevos mecanismos de cooperación en los ámbitos regional y subregional. Las evidencias del debilitamiento del tercermundismo serían la poca efectividad de foros de países en desarrollo como el G77 y el crecimiento de la asimetría y de las divergencias entre sus representantes. En consecuencia, una tendencia de las iniciativas de cooperación en los años 1990 sería la prioridad a la formación de grupos con menos países.

El segundo punto habría contribuido a crear un ambiente más propicio a la interdependencia en los ámbitos global y regional. La democracia no sería una condición necesaria para la cooperación regional, ya que también sería practicada por países donde el régimen democrático es débil o no existe. Por otro lado, los gobernantes que evitan comprometerse internamente tenderían a hacer lo mismo con los vecinos. Según Fawcett, el continente americano ofrece evidencias de que el cambio político genera efectos positivos sobre los esfuerzos cooperativos. Un ejemplo sería el caso del Cono Sur, en que la tendencia favorable a la integración

en la década de 1990 habría sido influenciada por la ola de liberalización política. Además, los nuevos líderes de los países en desarrollo habrían percibido con rapidez que la cooperación regional, así como las liberalizaciones económica y política, representaba una tendencia y sería deseable, pues tendría la aprobación del mundo desarrollado y de los organismos internacionales de crédito.

6.2. Las tendencias regionales en América del Sur

En la explicación de Hurrell (1995b) para la aproximación entre Argentina y Brasil y en el análisis de Fawcett (1995) sobre el contexto global que ha favorecido la cooperación regional, los aspectos exógenos a los casos prevalecen. A partir de ahora, se enfatizarán los factores endógenos a América del Sur que han influido al proceso de integración en la región, evaluados aquí como más importantes.

Datos sobre la participación de América del Sur en el comercio exterior y en la inversión extranjera en Argentina, Brasil y Venezuela servirán para evaluar la evolución de la interdependencia regional. También serán utilizados datos sobre la importancia del comercio regional en el PIB de las potencias regionales y sobre la dependencia sus economías con relación al comercio exterior para estimar, según los criterios de Moravcsik (1998), si Argentina, Brasil y Venezuela son propensos a la integración y cuales, entre los tres, tienen más propensión.

Después de que las aproximaciones entre Argentina y Brasil y entre Brasil y Venezuela en la década de 1980 fueron influidas por las iniciativas diplomáticas acumuladas, el avance con relación a obstáculos históricos, la necesidad de unión de fuerzas frente a problemas comunes y la nueva tentativa de afirmación del paradigma desarrollista, el proceso de integración entre Argentina y Brasil en los años 1990 fue influido por los mismos aspectos, a excepción del último, sustituido por la importancia de la apertura comercial para la credibilidad de los programas de reformas neoliberales en implantación.

Al mismo tiempo, se ha registrado un aumento de la interdependencia en América del Sur, que ha contribuido al avance del proceso de integración regional desde finales de la década de 1970. La interdependencia económica creciente puede ser observada en los datos comerciales de las potencias regionales. No fue posible examinar su evolución a lo largo de las décadas, por la ausencia de datos disponibles, pero el conjunto de evidencias que será presentado en este apartado es suficiente para la identificación de tendencias.

En el caso de Argentina, la participación de Brasil en las importaciones de su vecino aumentó del 20,74% al 32,79% entre 1995 y 2007, mientras que la de América del Sur creció del 27,25% al 39,04% (ver cuadro 6.1.). En el mismo periodo, la proporción ocupada por América Latina saltó del 29,16% al 42,09%. Esas tres participaciones llegaron a ser todavía mayores en el 2005. En cuanto a Estados Unidos y Unión Europea, sus cuotas se redujeron, respectivamente, de 20,91% y 29,94% para 11,97% y 16,65%. Los resultados en las importaciones compensaron la pérdida de espacio de Brasil y América del Sur como destinos de las exportaciones argentinas y fueron suficientes para aumentar las proporciones brasileña y sudamericana en el total del comercio exterior de Argentina entre 1995 y 2007. Las participaciones de Brasil y América del Sur subieron, respectivamente, de 23,51% y 36,43% para 25,02% y 37,44%, después de alcanzar a 26,34% y 39,37% en el 2000. La de Venezuela también creció, pero continuaba siendo muy baja. Al paso que la región se tornó más importante, Estados Unidos y UE tuvieron reducciones en todos sus índices y se quedaron más detrás de América del Sur en el total del comercio exterior. La cuota china, incluso, superó la norteamericana.

Cuadro 6.1.

Participaciones en el comercio exterior argentino (%)

País, región o bloque	Exportaciones			
	1995	2000	2005	2007
Brasil	26,16%	26,89%	15,69%	18,80%
Venezuela	1,80%	0,84%	1,27%	2,11%
América del Sur	45,24%	46,40%	35,49%	36,16%
América Latina	46,42%	48,20%	39,37%	39,81%
América Latina y Caribe	47,23%	48,77%	40,43%	40,55%
China	1,36%	3,07%	8,26%	9,61%
Estados Unidos*	8,61%	12,11%	11,32%	7,79%
Unión Europea	21,30%	17,93%	16,95%	17,64%

País, región o bloque	Importaciones			
	1995	2000	2005	2007
Brasil	20,74%	25,76%	35,51%	32,79%
Venezuela	0,23%	0,11%	0,11%	0,05%
América del Sur	27,25%	32,10%	41,93%	39,04%
América Latina	29,16%	34,46%	44,78%	42,09%
América Latina y Caribe	29,22%	34,51%	45,10%	42,34%
China	3,02%	4,60%	7,91%	11,47%
Estados Unidos*	20,91%	19,18%	14,10%	11,97%
Unión Europea	29,94%	23,01%	16,84%	16,65%

País, región o bloque	Comercio exterior			
	1995	2000	2005	2007
Brasil	23,51%	26,34%	23,92%	25,02%
Venezuela	1,03%	0,48%	0,79%	1,19%
América del Sur	36,43%	39,37%	38,17%	37,44%
América Latina	37,97%	41,44%	41,62%	40,82%
América Latina y Caribe	38,41%	41,77%	42,37%	41,34%
China	2,18%	3,82%	8,12%	10,44%
Estados Unidos*	14,63%	15,58%	12,48%	9,65%
Unión Europea	25,53%	20,43%	16,91%	17,20%

* Con Puerto Rico

Fuentes: ALADI y INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos)

En el comercio exterior de Brasil, son las exportaciones que sostienen el crecimiento de la importancia de América del Sur. La participación argentina subió tanto en las exportaciones como en las importaciones brasileñas de 1989 a 2007, con un avance mayor en el primer caso, del 2,10% al 8,97%, después de llegar al 11,32% en el 2000 (ver cuadro 6.2.). La cuota de América del Sur en las ventas de

Brasil pasó del 8,98% al 18,86%, registrando 20,46% en el 1995, así como la de América Latina del 11,08% al 23,88%. Las participaciones de Estados Unidos y Unión Europea, por su vez, cayeron, respectivamente, de 24,34% y 32,88% para 15,76% y 25,17%. Las proporciones de Argentina y América del Sur en el total del comercio exterior brasileño, entonces, crecieron entre 1989 y 2007, pasando, por su orden, del 3,72% al 8,83% y del 11,88% al 17,93%, después de llegar a 11,79% y 19,83% en el 2000. La cuota venezolana también subió bastante, pero sigue por debajo de los 2%. Así como en el caso argentino, Estados Unidos y UE tuvieron reducciones en todos sus índices, al paso que China registró aumentos en todos. La diferencia es que la participación de América del Sur en el comercio exterior de Brasil todavía no superó la europea, de 23,88%, aunque se haya aproximado y ya sea mayor que la norteamericana.

Cuadro 6.2.

Participaciones en el comercio exterior brasileño (%)

País, región o bloque	Exportaciones				
	1989	1995	2000	2005	2007
Argentina	2,10%	8,69%	11,32%	8,38%	8,97%
Venezuela	0,77%	1,03%	1,37%	1,88%	2,94%
América del Sur	8,98%	20,46%	20,18%	17,92%	18,86%
América Latina	11,08%	22,37%	24,33%	23,02%	23,88%
América Latina y Caribe	11,63%	23,11%	25,26%	25,49%	26,02%
China	1,83%	2,59%	1,97%	5,77%	6,69%
Estados Unidos*	24,34%	18,92%	24,27%	19,24%	15,76%
Unión Europea	32,88%	28,46%	27,84%	22,81%	25,17%

País, región o bloque	Importaciones				
	1989	1995	2000	2005	2007
Argentina	6,78%	11,19%	12,25%	8,48%	8,63%
Venezuela	1,21%	1,65%	2,38%	0,35%	0,29%
América del Sur	17,35%	18,37%	19,48%	14,58%	15,37%
América Latina	18,53%	20,12%	20,95%	15,94%	17,24%
América Latina y Caribe	18,68%	20,47%	21,16%	16,29%	17,74%
China	0,70%	2,08%	2,19%	7,27%	10,46%
Estados Unidos*	20,68%	21,34%	23,34%	17,46%	15,66%
Unión Europea	22,88%	28,44%	26,03%	24,78%	22,16%

País, región o bloque	Comercio exterior				
	1989	1995	2000	2005	2007
Argentina	3,72%	9,98%	11,79%	8,42%	8,83%
Venezuela	0,92%	1,35%	1,87%	1,29%	1,80%
América del Sur	11,88%	19,38%	19,83%	16,64%	17,93%
América Latina	13,66%	21,20%	22,63%	20,31%	21,03%
América Latina y Caribe	14,08%	21,74%	23,19%	21,96%	22,47%
China	1,44%	2,33%	2,08%	6,34%	8,31%
Estados Unidos*	23,07%	20,17%	23,80%	18,56%	15,71%
Unión Europea	29,41%	28,45%	26,93%	23,56%	23,88%

* Con Puerto Rico

Fuente: Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior de Brasil

El panorama de Venezuela tiene diferencias importantes, pero el resultado de aumento de la participación sudamericana en el comercio exterior se repite. Al mismo tiempo en que hay un crecimiento sucesivo de las participaciones de Brasil, Colombia y Américas del Sur y Latina en las importaciones, las cuotas de esas tres últimas áreas oscilan bastante en las exportaciones, lo que se refleja en sus

proporciones en el total del comercio exterior. Así como en el caso de Argentina, son las importaciones, por lo tanto, que sostienen el aumento de la importancia de América del Sur. Venezuela también es la única potencia regional cuyas ventas al exterior se concentran en Estados Unidos y que pasó de un cuadro de superávit con la región para un de déficit, mientras que Argentina registró superávit en todos los años considerados y que Brasil siguió el camino opuesto al venezolano.

La participación argentina en el comercio exterior de Venezuela cayó en los dos tipos de transacciones entre 1995 y 2007, aunque poco en las importaciones (ver cuadro 6.3.). En cuanto a Brasil, su cuota bajó más en las exportaciones que subió en las importaciones. Por otro lado, las proporciones de las Américas del Sur y Latina crecieron mucho en las importaciones, respectivamente, de 17,99% y 23,83% para 31,76% y 39,50%. Juntos, Argentina, Brasil y Colombia respondían en el 2007 por 25,74% de las importaciones venezolanas. Las participaciones de norteamericanos y europeos, por su vez, aumentaron en las exportaciones, con el 53,02% para los primeros, pero se redujeron bastante en las importaciones, del 42,58% al 26,24% en el caso de Estados Unidos. En el total del comercio exterior, las cuotas de Argentina, Colombia y Américas del Sur y Latina subieron, al paso que las de Estados Unidos y UE cayeron. La brasileña quedó estable. Con eso, la proporción de América del Sur, que ya superaba la europea, se aproximó de la norteamericana, pasando de una situación de 20,54% contra 47,94% para una de 27,43% contra 33,99%. En la comparación entre las participaciones de América Latina y Estados Unidos, había prácticamente empate en el 2007. La cuota china también subió mucho, a causa sobre todo de sus ventas a Venezuela.

Cuadro 6.3.

Participaciones en el comercio exterior venezolano (%)

País, región o bloque	Exportaciones			
	1995	2000	2005	2007
Argentina	0,19%	0,07%	0,17%	0,08%
Brasil	8,90%	3,65%	0,48%	1,00%
Colombia	7,52%	2,76%	2,03%	10,24%
América del Sur	22,00%	9,86%	4,47%	16,79%
América Latina	25,37%	14,13%	7,14%	20,30%
América Latina y Caribe	34,90%	26,43%	29,21%	29,65%
China	S/r	0,11%	0,40%	0,15%
Estados Unidos**	51,00%	59,60%	54,13%	53,02%
Unión Europea	9,11%	5,48%	7,21%	11,75%

País, región o bloque	Importaciones			
	1995	2000	2005	2007
Argentina	2,71%	1,55%	1,85%	2,65%
Brasil	3,85%	4,99%	9,15%	9,46%
Colombia	7,59%	7,43%	10,99%	13,63%
América del Sur	17,99%	18,28%	26,75%	31,76%
América Latina	23,83%	24,64%	36,79%	39,50%
América Latina y Caribe	24,60%	27,29%	37,89%	39,85%
China	0,00%*	1,27%	4,77%	9,68%
Estados Unidos**	42,58%	37,77%	30,63%	26,24%
Unión Europea	18,19%	19,08%	13,90%	12,02%

País, región o bloque	Comercio exterior			
	1995	2000	2005	2007
Argentina	1,11%	0,55%	0,65%	1,91%
Brasil	7,07%	4,08%	2,95%	7,01%
Colombia	7,55%	4,25%	4,59%	12,65%
América del Sur	20,54%	12,56%	10,84%	27,43%
América Latina	24,81%	17,50%	15,61%	33,94%
América Latina y Caribe	31,16%	26,71%	31,69%	36,90%
China	0,00%*	0,48%	1,65%	6,92%
Estados Unidos**	47,94%	52,61%	47,41%	33,99%
Unión Europea	12,41%	9,84%	9,12%	11,94%

S/r: sin registro; * menos de 0,01%; ** con Puerto Rico

Fuente: ALADI

El saldo de las potencias regionales, por lo tanto, es que hubo crecimiento de la participación de América del Sur en el total de comercio exterior de todas las tres en los periodos considerados. En el caso de Argentina, cuyas transacciones

con Brasil en el 2007 fueron mayores que con toda la UE, la ventaja de la región sobre Estados Unidos y el bloque europeo se amplió. En el caso de Brasil, cuyo principal socio comercial en América del Sur es Argentina, la proporción regional superó la norteamericana y se acercó de la europea. Y en el caso de Venezuela, la cuota de la región, liderada por Colombia, amplió la ventaja sobre la europea y se aproximó de la norteamericana.

La participación del comercio regional en el PIB aumentó en dos de las tres potencias sudamericanas en los periodos evaluados (ver cuadro 6.4.). El mayor avance ocurrió en Argentina, donde el índice saltó del 5,80% al 14,34% entre 1995 y 2007. El otro crecimiento fue en Brasil, del 1,47% al 3,84% entre 1989 y 2007. Además, esa proporción subió entre todos los años considerados para Brasil. En Venezuela, hubo una caída pequeña de 1995 a 2007, pero el valor continuaba por arriba del 7%. Los números de Argentina, Brasil y Venezuela en el 2007 superan los registrados en el 1990 por los dos países que Moravcsik (1998: 495) evaluaba como menos propensos a la integración. Las proporciones de Estados Unidos y Japón eran, respectivamente, 2% y 3%, contra 21% de Alemania.

Cuadro 6.4.

Participación del comercio con América del Sur en el PIB (%)

País*	1989	1995	2000	2005	2007
Argentina	-	5,80%	7,08%	14,39%	14,34%
Brasil	1,47%	2,43%	3,41%	3,62%	3,84%
Venezuela	-	8,15%	4,88%	5,68%	7,03%

* Para Brasil, el primer año con dato disponible es 1989, y para Argentina y Venezuela, 1995

Fuentes: ALADI, Banco Mundial, INDEC e Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior de Brasil

En la dependencia de las exportaciones, el otro criterio de Moravcsik para analizar la propensión a la integración regional, la participación de las ventas al exterior en el PIB aumentó en las tres potencias sudamericanas entre el inicio y el fin del periodo evaluado, de casi 50 años (ver cuadro 6.5.). Hubo reducciones en algunos momentos, pero en Argentina y Brasil, los índices finales son los mayores de todo el intervalo, con un gran crecimiento a partir de 2000 en el caso argentino.

Además, Venezuela, donde la importancia de las exportaciones cayó después de llegar a 39% del PIB en el 1990, presentó el valor final más alto, de 29%.

Cuadro 6.5.

Participación de las exportaciones en el PIB (%)

País	1960	1970	1980	1990	2000	2007
Argentina	8%	6%	5%	10%	11%	21%
Brasil	7%	7%	9%	8%	10%	13%
Venezuela	27%	21%	29%	39%	30%	29%

Fuente: Banco Mundial

Si es considerado el comercio exterior como un todo, la participación en las economías argentina y venezolana alcanzó, respectivamente, 38% y 48% al fin del periodo (ver cuadro 6.6.). Así como en el caso anterior, ocurrieron crecimientos en las tres potencias sudamericanas, en especial en Argentina. Incluso en Brasil, que presentó el valor final más bajo, el índice llegó a 24%.

Cuadro 6.6.

Participación del comercio exterior en el PIB (%)

País	1960	1970	1980	1990	2000	2007
Argentina	16%	11%	11%	15%	23%	38%
Brasil	14%	14%	20%	15%	22%	24%
Venezuela	43%	38%	51%	59%	48%	48%

Fuente: Banco Mundial

Con base en los criterios de Moravcsik, Argentina y Venezuela son los más propensos a la integración regional entre las potencias sudamericanas, aunque los datos referentes a Brasil también sostengan una posición integracionista. Además de los números ya presentados, los mayores crecimientos porcentuales de las exportaciones brasileñas de 2002, cuando Lula se eligió por primera vez, a 2007 fueron justamente con Argentina (514,40%) y Venezuela (491,25%), seguidos de China (326,37%), considerando los principales socios comerciales de Brasil¹¹. Con eso, Brasil ha revertido un cuadro de déficit en su comercio con América del Sur. La diferencia a favor de Argentina y Venezuela en los resultados exhibidos en los

¹¹ LEO, Sergio. "Exportação do Brasil sobe 514% desde 2002 e leva investimentos". *Valor Econômico*, 5 ago. 2008.

tres últimos cuadros, sin embargo, ayuda a explicar porque esos dos países suelen ser más receptivos a la supranacionalidad que Brasil.

Las evidencias sobre la interdependencia económica creciente en América del Sur todavía pueden ser reforzadas con datos sobre la inversión directa de la región como un todo en Argentina y Brasil y algunos ejemplos de la actuación de las empresas brasileñas en los países sudamericanos. Con relación a la inversión extranjera directa, hubo aumento del valor invertido por la región en Argentina entre 1992 y 2004, el último año con datos disponibles por país de origen de los recursos (ver cuadro 6.7.). La participación de América del Sur en el total de la inversión extranjera directa en Argentina también creció en el mismo periodo, llegando al 22,65% en el 2004 (ver cuadro 6.8.).

Cuadro 6.7.

Inversión directa de América del Sur en Argentina (en millones de US\$)

1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
866	390	226	1.030	885	1.052	391	-195	97	-114	681
2003	2004									
282	968									

Fuente: INDEC

Cuadro 6.8.

Participación de la inversión directa de América del Sur en Argentina (%)

1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
19,54%	13,96%	6,21%	18,36%	12,73%	11,48%	5,36%	-
2000	2001	2002	2003	2004			
0,93%	-	31,69%	17,07%	22,65%			

Fuente: INDEC

En el caso brasileño, los dos aumentos se repiten, con la diferencia de que la participación de América del Sur en el total de la inversión extranjera directa es menor que en Argentina. El periodo considerado también es distinto, a causa de la ausencia de datos disponibles por país de origen de los recursos para los años anteriores a 2001. El valor invertido por la región en Brasil creció entre 2001 y

2007 (ver cuadro 6.9.). En la participación, los países sudamericanos subieron de 1,46% para 3,54%, la mayor proporción en todo el periodo (ver cuadro 6.10.).

Cuadro 6.9.

Inversión directa de América del Sur en Brasil (en millones de US\$)

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
307,62	382,42	301,93	266,66	397,66	629,78	1193,18

Fuente: Banco Central de Brasil

Cuadro 6.10.

Participación de la inversión directa de América del Sur en Brasil (%)

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1,46%	2,04%	2,34%	1,32%	1,85%	2,83%	3,54%

Fuente: Banco Central de Brasil

Las empresas brasileñas han invertido más en Argentina a partir de 2001, cuando la crisis económica local estalló, en la compra del control de compañías, en la construcción y la ampliación de fábricas o en la expansión de sus actividades para el mercado argentino. Casos particularmente importantes son los de AmBev (bebidas), que asumió el control de la cervecería Quilmes y domina cerca de 70% del sector en Argentina; Camargo Corrêa (construcción civil), que compró Loma Negra, la principal productora de cemento local; Petrobras (hidrocarburos), que, a partir de las adquisiciones de empresas locales, constituyó una red con cerca de 550 gasolineras; Itaú (banca); Belgo Mineira (siderurgia); y JBS-Friboi y Marfrig (frigoríficos)¹². Esa actuación también ha posibilitado a las compañías brasileñas beneficios logísticos para exportar o instalarse en otros mercados de la región.

Los ejemplos se extienden a otros países sudamericanos. En Uruguay, de los diez principales exportadores, cinco están bajo control brasileño¹³; la mayor empresa de Bolivia es la Petrobras, que, además, actúa en Argentina, Colombia,

¹² OUALALOU, Lâmia, "Só falta colocar vinho na mesa dos argentinos", *Operamundi.net*, 19 dic. 2008, disponible en <http://operamundi.net/materias_ver.php?idConteudo=7>, acceso en 28 ene. 2009.

¹³ PELLEGRINO, Sebastián, "La diplomacia del Real", *Agencia Periodística del MERCOSUR*, 31 dic. 2008, disponible en <http://www.prensamerocosur.com.ar/apm/nota_completa.php?idnota=4179>, acceso en 28 ene. 2009.

Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela; y, finalmente, la constructora Norberto Odebrecht, otra multinacional brasileña de peso, cuenta, después del episodio de su expulsión de Ecuador en el 2008, con filiales en Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Perú y Venezuela. La actuación de Petrobras es ilustrativa de la importancia que América del Sur ha adquirido para las compañías brasileñas y de la prioridad que Brasil confiere a las relaciones con la región, ya que Petrobras es una empresa de control estatal.

Las evidencias sobre la interdependencia económica creciente en América del Sur presentadas en este apartado corroboran el argumento de que se trata de una tendencia en las tres potencias regionales. Esa interdependencia ha creado incentivos económicos para la integración sudamericana, pero, como ya resaltado, estos no son suficientes para explicar la creación de UNASUR y precisan ser combinados con la actuación política de los gobiernos, sobre todo los de Brasil y Venezuela. A pesar de que la economía venezolana dependa más del comercio con América del Sur que la brasileña, Venezuela tiene menos interés económico en la integración sudamericana que Brasil, porque las exportaciones venezolanas todavía se concentran en Estados Unidos. Así, la importancia de UNASUR para Venezuela es más política, como parte de un proyecto de autonomía con relación a Estados Unidos, pero también hay interés económico en el proceso, por las perspectivas para la cooperación energética y la participación regional creciente en las importaciones venezolanas. Para Brasil, el bloque presenta un carácter tanto político, como consecuencia de la prioridad a las relaciones con América del Sur, como económico, por las perspectivas de exportaciones, principalmente del sector industrial, y negocios en la región. A partir de ahora, se mostrará cómo los incentivos económicos han sido aprovechados por la acción gubernamental.

7. La creación de UNASUR

Efectivamente, la UNASUR fue creada en el 2004, pero el inicio del proceso que ha contribuido a eso puede ser buscado a finales de los años 1970, con las dictaduras militares en Argentina y Brasil todavía en vigor. El Acuerdo Tripartito, firmado por argentinos, brasileños y paraguayos en el 1979, fue un paso en la aproximación entre los dos primeros países que, al posibilitar la superación de disputas persistentes sobre el aprovechamiento de la Cuenca del Plata, contribuyó a las creaciones de MERCOSUR y, más tarde, UNASUR.

Otra iniciativa de cooperación regional de la misma época que contribuiría a los avances posteriores es el Tratado de Cooperación Amazónica, firmado en el 1978 por todos los países con parte de su territorio en la región amazónica (Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela) para unir esfuerzos en el desarrollo y la preservación de esa zona. El acuerdo también es representativo porque reunió ocho de los doce países sudamericanos y estableció el Norte de América del Sur como un espacio para iniciativas de cooperación. Los firmantes crearon en el 1995 la OTCA (Organización del Tratado de Cooperación Amazónica), para dar carácter jurídico internacional al acuerdo, e instituyeron en el 1998 una Secretaría Permanente, en Brasilia.

En el ámbito del Cono Sur, una visita de Figueiredo a Videla en Buenos Aires en el 1980 inició la serie de acuerdos entre Argentina y Brasil que culminaría con la creación del MERCOSUR. En esa ocasión, fueron diversos protocolos de cooperación, incluso en la área nuclear. A eso, se siguieron la Declaración de Iguazú, la Acta para la Integración Brasil-Argentina y el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo, todos firmados ya después de las redemocratizaciones por Alfonsín y Sarney, respectivamente, en los años de 1985, 1986 y 1988. El último estableció un plazo de 10 años para la creación de un espacio económico común, pero la Acta de Buenos Aires, firmada por Menem y Collor en el 1990, adelantó eso para 1994. En el 1991, los dos presidentes y sus colegas paraguayo y uruguayo crearon el MERCOSUR, por medio del Tratado de Asunción.

Entre los dos últimos momentos, los acuerdos bajo Alfonsín y Sarney y los firmados por Menem y Collor, hubo diferencias significativas. Ambos los periodos fueron de crisis económica, pero las medidas adoptadas en cada momento y sus reflejos en el proceso de integración difieren. Los dos primeros líderes siguieron planes heterodoxos y coincidían en la evaluación de que la integración gradual de sus economías, permitiendo aumentos de escala a las producciones nacionales, sería la solución para sostener la continuidad del paradigma desarrollista. Menem y Collor implantaron otras políticas económicas, apostaban por la integración comercial en el ámbito subregional como medio de conquistar credibilidad a sus programas de reformas neoliberales y buscaban el establecimiento de relaciones especiales entre sus países y Estados Unidos.

A pesar de las diferencias, la integración en el Cono Sur prosiguió. En el caso de brasileños y venezolanos, sin embargo, la aproximación anunciada en el 1987 por el Compromiso de Caracas, firmado entre Sarney y Lusinchi, se estancó. Las circunstancias en Brasil ya cambiaron en el 1992, cuando Franco asumió el poder a causa del juicio político de Collor. En el 1993, el canciller brasileño, Celso Amorim, propuso oficialmente por primera vez la creación de un bloque, el ALCSA, para reunir diez de los doce países sudamericanos. Aunque todavía se tratase de una iniciativa comercial, la propuesta representaba la recuperación de la prioridad a la región en la política exterior y un cambio en la concepción de Brasil sobre el alcance territorial de la integración, ya que, desde el fracaso de las tentativas en el ámbito de América Latina, la diplomacia brasileña se había centrado en ejes bilaterales o grupos con pocos países. Con Cardoso, sucesor de Franco, también se consolidó un cambio en el alcance temático del proceso. Desde entonces, el sector de infraestructura ha adquirido cada vez más importancia.

En Argentina, la política exterior quedó vinculada al programa económico neoliberal en los gobiernos Menem y De la Rúa. Así, la tentativa de relaciones especiales con Estados Unidos se mantuvo hasta 2001, aunque los hechos, como los datos sobre la interdependencia regional creciente presentados en el capítulo

anterior, empujasen Argentina a una política de prioridad a la integración. Eso ayuda a explicar porque los argentinos siguieron en el MERCOSUR.

En Venezuela, Andrés Pérez y Caldera tuvieron problemas para adoptar sus programas de reformas neoliberales, pero consiguieron implantar una política de apertura e internacionalización del sector petrolero que atendía a los intereses de Estados Unidos. Al mismo tiempo, Caldera retomó la aproximación con Brasil, enfatizando, en concordancia con Cardoso, la cuestión energética. El ascenso de Chávez al poder en el 1999 ha generado tres cambios principales en la política exterior venezolana para la integración: con relación a Andrés Pérez y Caldera, la prioridad a las Américas del Sur y Latina en detrimento de Estados Unidos; y con relación a la posición adoptada históricamente por Venezuela desde que se ha interesado por la integración, la valoración de la participación de los países del Cono Sur y la atención a las áreas política, estratégica y social.

Las tendencias favorables a una integración de ámbito sudamericano en Brasil y Venezuela ya empezaron a convergir en iniciativas concretas a principios de los años 2000. La administración Cardoso promovió en el 2000 en Brasilia la I Cumbre de Presidentes de América del Sur. En ese encuentro, fue instituida la IIRSA (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana), para se responsabilizar por los proyectos conjuntos de infraestructura.

El panorama político para el proceso mejoró en el 2002, cuando las tres potencias regionales pasaron a tener gobiernos inclinados a la integración. Eso ocurrió con la llegada de Duhalde al poder en Argentina, juntándose a Cardoso en Brasil y Chávez en Venezuela. Aunque corta, la administración del primero ya representó un cambio de paradigma con relación a Menem y De la Rúa, pasando de la tentativa de relaciones especiales con Estados Unidos a la prioridad a la integración. Si las perspectivas para el proceso mejoraron políticamente en el 2002, no ocurrió lo mismo en términos económicos, a causa de la crisis argentina, pero los niveles de intercambio en el MERCOSUR ya empezaron a recuperarse en

el 2003. Además, la tendencia a la interdependencia creciente en América del Sur contribuía para contrarrestar los efectos negativos de la crisis sobre la integración y actuar como un incentivo económico al proceso.

Por otro lado, los gobiernos argentino, brasileño y venezolano no estuvieron hasta 2006 en situaciones internas favorables simultáneamente. En Venezuela, la llegada de Chávez al poder abrió un periodo de turbulencia que, de 2002 a 2004, registró un golpe de Estado, una paralización general de cerca de dos meses y embates en torno a un referéndum sobre la continuidad del mandato presidencial. Apenas desde la victoria chavista en esa votación, en el 2004, se ha registrado un periodo de menos inestabilidad. En Argentina, el caos dejado por De La Rúa ocupó sus sucesores hasta 2005, cuando Kirchner acabó de renegociar la parte de la deuda externa en moratoria. En Brasil, un escándalo de corrupción afectó al gobierno Lula en el 2005 y derribó a ministros, dirigentes del partido del presidente y parlamentarios de su base de apoyo hasta 2006.

Otra dificultad para la integración sudamericana es la discrepancia entre los países de la región en términos socioeconómicos. Así, es necesaria una actuación de los Estados más desarrollados para atenuar las asimetrías, creando incentivos para que los países que presentan menos desarrollo y capacidad de beneficiarse de la integración también participen del proceso. Brasil y Venezuela se disponen a asumir esa función, mientras que los recursos del petróleo permitan al segundo desempeñar ese papel. Sin embargo, es importante que esa actuación muestre un carácter benigno, para no melindrear los vecinos y alimentar percepciones de dependencia, imperialismo o intromisión. Las administraciones de Lula y Chávez han tenido dificultades de conseguir eso.

Los Estados Unidos también actúan para crear divisiones en las Américas del Sur y Latina. La unión en las dos regiones no interesa a los norteamericanos, pues podría fortalecer los países de forma individual y colectiva, tornándolos más independientes de la potencia continental y aumentando su poder de negociación.

Para evitar eso, los Estados Unidos han ofrecido favores a cambio de una postura más servil y han promovido iniciativas, sean de ámbito más restricto o continental, en que puedan imponer sus directrices.

A pesar de las dificultades, el panorama político ha sido más favorable a la integración sudamericana a partir de 2002, con Duhalde en Argentina, Cardoso en Brasil y Chávez en Venezuela. Kirchner y Lula pronto sucedieron a Duhalde y Cardoso, reforzando el escenario favorable al proceso. Las principales acciones desde entonces han sido la conformación de UNASUR en el 2004 y la adhesión de Venezuela al MERCOSUR como miembro pleno en el 2006, lo que todavía requería la aprobación de los parlamentos de los cuatro Estados parte.

Fue a partir del proceso de reuniones presidenciales iniciado en el 2000 que se llegó a la creación de UNASUR, en la III Cumbre de Presidentes de América del Sur, en el 2004 en Cusco. Lula y su canciller, el mismo que había propuesto la conformación del ALCSA en el 1993, impulsaron la iniciativa, aprovechando una sugerencia del presidente peruano, Alejandro Toledo. La resistencia de Argentina, por entender que sería prioritario fortalecer el MERCOSUR, no fue suficiente para evitar el surgimiento de UNASUR. Desde 2004, han ocurrido tres cumbres de jefes de Estado, en 2005 en Brasilia, en 2006 en Cochabamba y en 2009 en Quito, y cinco de carácter extraordinario, en 2005 en Montevideo, en 2008 en Brasilia, para la firma del Tratado Constitutivo, en Santiago de Chile y en la Cuesta del Sauípe y en 2009 en San Carlos de Bariloche.

La creación de UNASUR, por lo tanto, fue una acción gubernamental, a cargo, sobre todo, del país con más potencial para explotar la interdependencia creciente en América del Sur, Brasil, que ha aprovechado ese incentivo económico para avanzar en su objetivo político de impulsar la integración en la región. Eso se refleja, por un lado, en la énfasis que el bloque ha conferido hasta ahora a las áreas política y estratégica y, por otro, en la preocupación con el desarrollo de la infraestructura regional, como medio de incrementar los intercambios económicos.

Además, la directriz de recuperación del papel del Estado de las administraciones Kirchner, Lula y Chávez ha contribuido al aumento de la importancia conferida al sector de infraestructura y, en consecuencia, a la expansión del alcance temático del proceso de integración.

La conformación de UNASUR, la variable dependiente, será explicada a partir de ahora por dos variables independientes: a) las políticas exteriores de las tres potencias regionales para la integración regional; y b) el surgimiento de un líder en Venezuela con intención y condiciones financieras para actuar como un impulsor del proceso.

Las variables independientes están asociadas a la acción gubernamental. Eso se justifica por el objeto de estudio y las características del caso: como lo que se busca explicar es el surgimiento de UNASUR, no es posible considerar el papel de un entramado institucional que todavía no existía; los principales bloques ya existentes en América del Sur, el MERCOSUR y la CAN, no podrían asumir ese papel porque actúan en otro ámbito territorial, el subregional, y no disponen de un espacio de acción suficientemente independiente de los gobiernos nacionales para una tarea como esa; el proceso sudamericano está en un estadio preliminar y se mantiene en el ámbito del Estado; y la participación de las sociedades nacionales ha sido escasa, incluso después de la conformación de UNASUR.

Hay dos factores ya tratados a lo largo de este estudio que también tienen influencia en las perspectivas de la integración en América del Sur: la actuación de Estados Unidos para dificultar el proceso y la evolución de las relaciones entre Argentina y Brasil. Esos aspectos, sin embargo, no llegan a merecer la condición de variables independientes, porque, en el primer caso, los factores endógenos a la región parecen ser más importantes y, en el segundo, la actuación de Argentina, como ya explicado, no fue decisiva para la creación de UNASUR.

Los próximos pasos serán justificar cada variable y presentar indicadores que sostengan la hipótesis de que la convergencia de posiciones integracionistas en las tres potencias regionales, impulsada por los presidentes Lula y Chávez y el canciller brasileño Amorim, posibilitó la conformación de UNASUR en el 2004.

7.1. Las políticas exteriores de las tres potencias para la integración

Es por medio de la política exterior que los Estados actúan en el escenario internacional. Como se considera en este trabajo que la acción gubernamental es determinante para explicar el objeto de estudio, las políticas exteriores para la integración regional tienen que ser una variable independiente. Y una vez que se cree que Argentina, Brasil y Venezuela dictan el rumbo del proceso sudamericano, hay que evaluar sus actuaciones en ese sentido.

7.1.1. Argentina

En Argentina, después del periodo del gobierno Alfonsín en que se priorizó la aproximación con Brasil, a partir de una visión general de que el país necesitaba de apoyo para recuperar su economía y para consolidar su régimen democrático, la administración Menem adoptó el paradigma de aquiescencia pragmática, en la definición de Russel y Tokatlian (2003). Por esa posición, el modelo conflictivo de inserción exterior adoptado históricamente por Argentina había sido responsable en parte por los fracasos económicos del pasado (Saraiva y Tedesco, 2003). Así, había la necesidad de establecer relaciones especiales con Estados Unidos para favorecer la reinserción argentina en el mundo desarrollado. Al Brasil, quedaría la condición de socio económico en el ámbito del MERCOSUR.

En cuanto al bloque, la visión que predominó en el gobierno Menem fue la de corte liberal, que defiende la abertura indiscriminada de la economía y prefiere una zona de libre comercio a una unión aduanera (Saraiva, 2008). A pesar de esa posición, el MERCOSUR se tornó una unión aduanera, aunque imperfecta, en ese

periodo. La explicación de Saraiva es que la visión liberal sobre el bloque coexistió en la administración Menem con la de línea heterodoxa, que habría prevalecido en la definición de ese punto. Para los heterodoxos, la unión aduanera es preferible porque privilegia los países miembros en el acceso a los mercados internos y, con eso, puede beneficiar más a los socios. Al mismo tiempo, creen, cada país puede promover políticas de desarrollo industrial con enfoque sectorial.

El paradigma de relaciones especiales con Estados Unidos empezó a ser revertido en el gobierno Duhalde. Según Russel y Tokatlian (2003), las reacciones diferentes de brasileños y norteamericanos a la situación de crisis en Argentina, más distante y dura por parte de los segundos, contribuyeron para que la nueva administración recuperase la prioridad a la aproximación con Brasil y confiriese un carácter político a ese proceso.

Con Kirchner, esas orientaciones se reforzaron. Eso no evitó, sin embargo, que surgiesen problemas en las relaciones con Brasil, sobre todo en reacción a la postura del gobierno Lula de buscar un liderazgo brasileño más activo en América del Sur. De todos modos, la visión que prevalece desde la administración Kirchner es de prioridad a la aproximación con Brasil.

Con relación a la integración regional, hay matices en la política exterior del gobierno Kirchner que precisan ser resaltados. Según Saraiva (2008), hubo en esa administración la convivencia entre posiciones económicamente heterodoxas de sesgo pragmático y de sesgo progresista en términos políticos. Por la distinción de Malamud y Castro (2007), los dos grupos defienden la importancia del Estado y de la integración para la promoción del desarrollo industrial de los países miembros y se diferencian en cuanto al alcance del proceso. En el caso del MERCOSUR, los pragmáticos sostienen que el bloque tenga un enfoque económico que beneficie Argentina y que una mayor institucionalización sería necesaria solo si aumentase la eficacia económica. Los progresistas, por su vez, consideran que la principal preocupación es política, ya que la integración ayudaría a fortalecer el país en el

escenario internacional. Para el MERCOSUR, defienden el fortalecimiento de las instituciones y de la identidad común del bloque.

Algunos avances institucionales recientes en el MERCOSUR atendieron a ambos los grupos, de acuerdo con Saraiva (2008). Por otro lado, aunque las dos corrientes coincidan en la prioridad a la aproximación con Brasil, las percepciones de que los brasileños intentan ejercer un liderazgo más activo en América del Sur por medio de la imposición generaron fricciones en las relaciones bilaterales. La insatisfacción del gobierno Kirchner con la conformación de UNASUR se inserta en ese contexto de fricciones.

Poco después de la creación del bloque, a finales de 2004, Rafael Bielsa, el primer canciller de Kirchner, afirmó en mayo de 2005 que el MERCOSUR debería tener prioridad. “Depois de investir 14 anos no MERCOSUL, o racional é investir um pouco mais no MERCOSUL¹⁴”. Para él, la unión de los países sudamericanos podría ser pensada “como uma idéia”, pero no se debería dar un salto mayor que la capacidad de concretarlo. “O chanceler Celso Amorim me disse recentemente que não se pode pedir que o Brasil renuncie a sua grandeza, o que me parece uma frase muito feliz. Mas sem deixar de ter o sonho de uma união sul-americana, o MERCOSUL ainda requer muito trabalho”.

Con la continuidad de UNASUR, sin embargo, esa posición de resistencia ya parece superada. Kirchner, incluso, llegó a ser considerado para el cargo de secretario general del bloque, pero Uruguay rechazó la idea, por la actuación de Argentina en contra de la construcción de fábricas de papel en el lado uruguayo de la frontera entre los dos países.

La prioridad a la integración regional en detrimento de la estrategia anterior de relaciones especiales con Estados Unidos, que prevaleció con Menem y De la

¹⁴ BACOCINA, Denize, “Bielsa minimiza polémica do papel do Brasil na América do Sul”, *BBC Brasil.com*, 2 may. 2005, disponible en <http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2005/05/050502_bielsadenizems.shtml>, acceso en 31 ago. 2009.

Rúa, puede ser identificada en declaraciones de algunos de los responsables por la política exterior argentina desde la administración Kirchner.

En su discurso de toma de posesión, en el 2003, Kirchner se refirió a esa busca de relaciones especiales afirmando que los “alineamientos automáticos”¹⁵ no tendrían más espacio en su gobierno. A continuación, el presidente argentino estableció sus prioridades de política exterior.

“Nuestra prioridad en política exterior será la construcción de una América Latina políticamente estable, próspera, unida, con base en los ideales de democracia y de justicia social.

[...] EL MERCOSUR y la integración latinoamericana deben ser parte de un verdadero proyecto político regional, y nuestra alianza estratégica con el MERCOSUR, que debe profundizarse hacia otros aspectos institucionales que deben acompañar la integración económica y ampliarse abarcando a nuevos miembros latinoamericanos, se ubicará entre los primeros puntos de nuestra agenda regional”.

Como se puede notar, Kirchner trataba en esos momentos de la integración de América Latina, del MERCOSUR y de la necesidad de incorporar otros países latinoamericanos al bloque, sin referirse a la América del Sur, lo que se reflejaría en la posición inicial de su administración sobre la creación de UNASUR.

En una conferencia de 2007, Jorge Taiana, que fue el segundo canciller de Kirchner y se ha mantenido en el cargo en el gobierno Cristina Kirchner, reforzó la prioridad a la integración regional y la justificó en términos comerciales.

“[...] la integración regional ocupa un lugar prioritario. En las últimas dos décadas, a partir del MERCOSUR, la Argentina ha consolidado fuertes vínculos comerciales con los países de la región. Precisamente, el MERCOSUR representa el principal destino de exportación, 20% en el año 2006 y 22% según datos del primer semestre de este año, y Chile aparece en segundo lugar, con el 10% en 2006 y 7% en el primer semestre de 2007.

¹⁵ Discurso de toma de posesión de Néstor Kirchner en la Presidencia de Argentina, 23 may. 2003, disponible en <<http://www.democraciasur.com/documentos/ArgentinaKirchnerPresidencial.htm>>.

A la vez, nuestro país es el segundo destino en importancia de Brasil y el tercero de Uruguay. En conjunto a los países de América Latina destinamos aproximadamente el 40% del total de nuestras exportaciones y más del 60% de las manufacturas de origen industrial. Aunque en proporción menos importante, en los últimos años se ha recuperado de manera significativa la importancia relativa de la Argentina como mercado de las exportaciones de otros países de la región.

De esta manera, los lazos comerciales con la región se profundizaron en los últimos años y, tal vez lo más importante, es que lograron superar y recuperarse de la inestabilidad económica [...] ¹⁶”.

El canciller argentino se profundizó en su explicación de la importancia de la integración regional y del MERCOSUR para Argentina en más cuatro momentos de la misma conferencia.

“La política exterior de la Argentina está comprometida con el fortalecimiento y la profundización de los lazos comerciales y de inversión entre todos los países de la región latinoamericana. Dentro de esta estrategia, el MERCOSUR es el principal instrumento para profundizar y mejorar la calidad de nuestra inserción económica internacional”.

“En definitiva, la participación argentina en el MERCOSUR es esencial dentro de las estrategias nacionales de largo plazo”.

“Creemos que el perfeccionamiento del bloque es un elemento fundamental para potenciar el desarrollo de sus miembros al generar un verdadero mercado ampliado y favorecer la competitividad de los distintos sectores económicos”.

“[...] la integración regional (latinoamericana) debe ser la clave para lograr nuestro desarrollo sustentable con inclusión. En el fortalecimiento de los organismos regionales, la integración física, energética, comercial, económica, política y social está la base de nuestro futuro”.

¹⁶ Conferencia del canciller Jorge Taiana en encuentro organizado por Americas Society, Council of the Americas y Cámara Argentina de Comercio, en Buenos Aires, 7 ago. 2007, disponible en <<http://www.mrecic.gov.ar/>>.

Con esas declaraciones, se puede percibir que era la América Latina que continuaba presente en el discurso oficial argentino sobre la integración regional hasta finales de la administración Kirchner. Después de la toma de posesión de Cristina Kirchner, en el 2007, la América del Sur ha pasado a aparecer más, así como Argentina se ha tornado más activa en UNASUR.

Un ejemplo reciente es un discurso de Cristina Kirchner a finales de 2009 en un acto de firma de acuerdos de cooperación con Venezuela. En su habla, la presidente argentina se refirió a la América del Sur cuatro veces, contra apenas una mención a la América Latina, y llegó a definir la primera región como “la casa común de todos nosotros¹⁷”. Pocos meses antes, Argentina ya había recibido por primera vez una reunión de jefes de Estado de UNASUR.

En un artículo para comentar la visita de Cristina Kirchner, en la condición de presidente elegida, a Brasil a finales de 2007, el subsecretario de Integración Económica Americana y MERCOSUR de la cancillería argentina, Eduardo Sigal, rechazó interpretaciones de que, al aproximarse de Brasil, Argentina se apartaba de Venezuela, o viceversa, defendió la importancia de las relaciones con ambos y anticipó la participación más activa que su país pasaría a tener en UNASUR.

“Analistas deseosos de encontrar permanentemente conflictos donde no existen, acudiendo a argumentos que poco tienen que ver con la realidad, creyeron ver en este encuentro un gesto en favor de cambiar la positiva relación que nuestro país ha cultivado con Venezuela.

Una vez más, trataron de hacer una interpretación de tipo bipolar: “quiero y me acerco a éste porque me alejo y no quiero al otro”. Sin embargo, en estos últimos cuatro años nunca estuvo en duda la relación estratégica de Argentina y Brasil; como tampoco lo está - lo hemos expresado en este espacio - el vínculo con Venezuela¹⁸”.

¹⁷ Discurso de la presidente Cristina Kirchner en un acto de firma de acuerdos de cooperación con Venezuela, en Buenos Aires, 9 dic. 2009, disponible en <http://www.casariosada.gov.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=6720&Itemid=66>.

¹⁸ SIGAL, Eduardo, “La asociación con Brasil y el camino hacia la Unión Sudamericana de Naciones”, *Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina*, 28 nov. 2007, disponible en <<http://www.mrecic.gov.ar/>>, acceso en 31 ago. 2009.

En cuanto a UNASUR y su relación con el MERCOSUR, Sigal escribió: “En un contexto económico y político favorable, la ratificación de estas políticas [*la asociación con Brasil y la voluntad de fortalecer el MERCOSUR*] y la agenda común en materia productiva, energética, industrial y tecnológica, se presentan como signos más que positivos de cara al futuro del bloque regional, como así también hacia la construcción de la Unión Sudamericana de Naciones”. Al mismo tiempo, el texto del diplomático argentino muestra indicios de que la atención que pasaría a ser dedicada a la UNASUR todavía cargaba un grado de insatisfacción. En las dos referencias presentes, el nombre del bloque está incorrecto, ya que es Unión de Naciones Suramericanas, y no “Unión Sudamericana de Naciones”.

De todos modos, la prioridad a la integración regional desde el gobierno Duhalde, parte de la convergencia de posiciones integracionistas que posibilitó la creación de UNASUR, está presente tanto en acciones como en el discurso de la política exterior argentina. Con relación al bloque, ha ocurrido un movimiento de una posición de resistencia, por un entendimiento de que el MERCOSUR debería ser prioritario, para una participación más activa.

La decisión de priorizar la integración, abandonando la estrategia anterior de relaciones especiales con Estados Unidos, se apoya en razones económicas, como las perspectivas para el comercio y el desarrollo de Argentina, y políticas, como la posibilidad de aumentar la capacidad del país de negociar en el escenario internacional. Esa transición en la política exterior también es consecuencia de la ruptura con el paradigma económico de reformas neoliberales.

7.1.2. Brasil

En Brasil, la última tentativa de relaciones especiales con Estados Unidos duró poco, incluso porque la administración que la promovió, la de Collor, fue corta. De todos modos, esa tentativa y el programa económico neoliberal en que se insertó dejaron marcas en la diplomacia brasileña. Con Franco, se recuperó la

prioridad a la región, además de que se expandió el alcance del proceso del ámbito del Cono Sur a toda la América del Sur. Los dos gobiernos de Cardoso, por su vez, buscaron conjugar elementos de las visiones liberal y nacionalista sobre la política exterior brasileña, según Saraiva (2005). A pesar de esa estrategia, fue con Cardoso en la Presidencia que se inició el proceso de cumbres presidenciales que culminaría con la conformación de UNASUR.

De acuerdo con Saraiva, la primera corriente da más importancia al apoyo de Brasil a los regimenes internacionales, defiende una inserción exterior del país con base en la idea de una autonomía por la participación, en que valores globales precisan ser asumidos por todos, y busca un liderazgo brasileño más discreto en América del Sur, mientras que la segunda, por su vez, defiende una proyección más autónoma de Brasil en el escenario internacional, tiene una preocupación de carácter político con las relaciones Norte-Sur, prioriza la aceptación del país como miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y busca un liderazgo brasileño más activo en América del Sur.

En las administraciones de Lula, esa segunda visión tiene un predominio claro. Con relación a la región, eso significó, además del impulso a la creación y a la evolución de UNASUR, una postura brasileña de mediador para situaciones de crisis, sea de forma bilateral o en los ámbitos de UNASUR y OEA.

La atención de Brasil se ha dirigido a la América del Sur después de una serie de transformaciones en las pretensiones regionales de su política exterior a lo largo de la historia. Con su conversión en república, el país pasó a promover una americanización de su política exterior, identificándose con los demás Estados republicanos de la América y distanciándose de las potencias europeas (Couto, 2009). Principalmente en el periodo del Barão do Rio Branco como canciller, eso implicó en una aproximación con Estados Unidos y con la estrategia continental norteamericana. La atención brasileña, entonces, se dirigía a toda la América.

Con el decorrer del siglo XX, la disparidad de desarrollo y de intereses entre los Estados Unidos y los países americanos de origen latina se intensificó. En la década de 1960, la actuación de la CEPAL inspiró la creación de la ALALC, de que Brasil tomó parte. En esos momentos, las pretensiones regionales del país, por lo tanto, ya se habían redireccionado y se centraban en la América Latina.

Las dificultades de un proceso con muchos países y fuertes asimetrías, sin embargo, contribuyeron para que la diplomacia brasileña pasase a priorizar a partir de los años 1980 las iniciativas regionales con pocos integrantes o los ejes bilaterales. Al mismo tiempo, la aproximación entre Argentina y Brasil empezaba a avanzar, después de la resolución de cuestiones pendientes a finales de la década de 1970. Además, el México se definió por la América del Norte a principios de los años 1990, entrando en el NAFTA. La atención brasileña se dirigió, así, para la América del Sur, centrada inicialmente en el ámbito del Cono Sur.

Todavía en la década de 1990, Brasil lanzó su primera propuesta oficial de expandir el alcance de la integración del Cono Sur para la América del Sur, pero la iniciativa no prosperó. A partir de 2000, con el inicio del proceso de cumbres de presidentes sudamericanos, ese proyecto de expansión se consolidó. Para Couto (2009), ese movimiento representa una ruptura con el foco inicial en el Cono Sur. Aquí, la interpretación es opuesta, de que se trata de una continuidad del proceso de aproximación en los ámbitos regional y subregional en América del Sur que se ha acelerado desde finales de los años 1970. Avances institucionales recientes en el MERCOSUR, como el fondo para atenuar asimetrías y las elecciones directas al Parlamento del bloque a partir de 2014, aunque persistan muchos problemas, contradicen la evaluación de que la atención de Brasil a la UNASUR representa un abandono del MERCOSUR. Además, el bloque del Cono Sur ya abarca, como miembro pleno o asociado, diez de los doce países sudamericanos.

Es posible identificar la intención de expandir el alcance de la integración a la América del Sur en el discurso de la diplomacia brasileña desde principios de

los años 1990. En entrevista después de dejar el cargo de canciller de Franco en el 1993, Cardoso evaluaba, según Couto (2009), que hacía falta una iniciativa de Brasil en América del Sur que no se limitase al Cono Sur. En la misma época, Amorim, el sucesor de Cardoso, propuso oficialmente por primera vez la creación de un bloque con diez de los doce países sudamericanos, el ALCSA. Para explicar esa iniciativa, Amorim escribió que el ALCSA iniciaba “a construção política da América do Sul” y afirmó en una conferencia que “para a política externa brasileira, a América do Sul é, obviamente, mais ampla do que o MERCOSUL” (Couto, 2009: 38). El canciller justificó, en la misma exposición, que esa tentativa de expansión del alcance de la integración expresaría las necesidades económicas y políticas de Brasil y de los demás países sudamericanos.

En realidad, Brasil se preocupaba con la atracción que el NAFTA, firmado en el año anterior, podría ejercer sobre la América del Sur, ya que Argentina y Chile mostraban interés en incorporarse al bloque de la América del Norte (Couto, 2009). Con la propuesta del ALCSA, la diplomacia brasileña pretendía asegurar el acceso de la industria nacional a los mercados sudamericanos y protegerla de la competencia con los productos norteamericanos.

Las crisis económicas de finales de la década de 1990 y las dificultades en impulsar un bloque de América del Sur a partir de un tema conflictivo, el comercio, perjudicaron las intenciones de Brasil. Al mismo tiempo, había presión de Estados Unidos para acelerar la negociación del ALCA. A pesar de todo eso, hubo la firma de acuerdos del MERCOSUR con Bolivia, Chile y la CAN.

En el periodo siguiente, el Itamaraty insistió en la expansión del alcance de la integración a la América del Sur, convocando la primera reunión de presidentes sudamericanos para 2000 en Brasilia, ampliando la gama de temas, con destaque para la infraestructura, e incluyendo a Guyana y Surinam, que habían sido dejados fuera del proyecto del ALCSA. Por esos momentos, no había más una propuesta formal de convertir el proceso en un bloque regional.

Para justificar la convocatoria de la reunión, Luiz Felipe Lampreia, canciller en los dos gobiernos de Cardoso, afirmó que había “uma vontade política de dar um passo que a diplomacia brasileira já começara a preparar há algum tempo, desde que Fernando Henrique Cardoso foi chanceler, no início dos anos 1990: transformar a América do Sul num conceito cada vez mais operacional para o conjunto das nações do continente” (Couto, 2009: 39). De acuerdo con Lampreia, se buscaba crear, a partir de una realidad física, “um invólucro político capaz de otimizar um pouco a vizinhança” (Couto, 2009: 49). Celso Lafer, el último canciller de Cardoso, agregó otro objetivo: “ampliar a capacidade dos países da região no encaminhamento do desafio do desenvolvimento” (Couto, 2009: 39). Por eso, se puede entender también fortalecer la capacidad de América del Sur y Brasil en las negociaciones del ALCA, que todavía proseguían en esos momentos.

En otra declaración, Lampreia explicitó, además, la voluntad política de su país en impulsar el proceso. “O objetivo do Brasil é criar uma maior aproximação entre os países da América do Sul, com vistas a permitir que as possibilidades, as potencialidades, que existem na região sejam exploradas da melhor maneira possível: nos planos comercial, energético e de transportes. A nossa avaliação é que é necessário fomentar a integração por meio de uma orientação política do mais alto nível” (Couto, 2009: 52).

Con el ascenso de Lula al poder y la vuelta de Amorim al cargo de canciller en el 2003, una propuesta formal de creación de un bloque sudamericano sería nuevamente presentada y, en esta vez, concretada. En sus discursos de toma de posesión, ambos revelaron la prioridad que sería conferida a la América del Sur. Lula también mencionó el carácter político del proyecto y el papel de mediador que Brasil buscaría ejercer en la región.

“A grande prioridade da política externa durante o meu governo será a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social.

[...] O MERCOSUL, assim como a integração da América do Sul em seu conjunto, é sobretudo um projeto político. Mas esse projeto repousa em alicerces econômico-comerciais que precisam ser urgentemente reparados e reforçados.

[...] Apoiaremos os arranjos institucionais necessários, para que possa florescer uma verdadeira identidade do MERCOSUL e da América do Sul. Vários dos nossos vizinhos vivem hoje situações difíceis. Contribuiremos, desde que chamados e na medida de nossas possibilidades, para encontrar soluções pacíficas para tais crises, com base no diálogo, nos preceitos democráticos e nas normas constitucionais de cada país” (Silva, Amorim y Guimarães, 2003: 40-41).

Amorim, por su vez, explicitó algunos de los beneficios que Brasil esperaba obtener con la integración sudamericana, como el fortalecimiento de su capacidad de actuación exterior, la estabilidad regional y el apoyo al desarrollo nacional.

“Consideramos essencial aprofundar a integração entre os países da América do Sul nos mais diversos planos. A formação de um espaço econômico unificado, com base no livre comércio e em projetos de infraestrutura, terá repercussões positivas tanto internamente quanto no relacionamento da região com o resto do mundo. Vários de nossos vizinhos vivem situações difíceis ou mesmo de crise. O processo de mudança democrática por que o Brasil está passando com o governo Lula pode ser elemento de inspiração e estabilidade para toda a América do Sul. Respeitaremos zelosamente o princípio da não intervenção, da mesma forma que velaremos para que seja respeitado por outros. Mas não nos furtaremos a dar nossa contribuição para a solução de situações conflituosas [...].

Uma América do Sul politicamente estável, socialmente justa e economicamente próspera é um objetivo a ser perseguido não só por natural solidariedade, mas em função do nosso próprio progresso e bem-estar” (Silva, Amorim y Guimarães, 2003: 55-56).

En otro discurso, pocos días después de su toma de posesión, el canciller de Lula intentó definir el grado de liderazgo regional que Brasil buscaría y el medio para alcanzar esa condición. “Às vezes nos perguntam se o Brasil quer ser líder. Não temos pretensão à liderança, se liderança significa hegemonia de qualquer

espécie. Mas, se o nosso desenvolvimento interno, se as nossas atitudes, [...] geram liderança, não há por que recusá-la. E seria, certamente, um erro, uma timidez injustificada” (Silva, Amorim y Guimarães, 2003: 77).

Con la UNASUR recién creada, Lula explicó el carácter complementario que su gobierno esperaba que esa iniciativa tuviese con relación al MERCOSUR. “[...] há pouco mais de um mês, [...] recordava a nossa disposição de trabalhar com entusiasmo pela integração regional, começando pela realização do potencial do MERCOSUL e prosseguindo pela consumação de um espaço político, cultural, econômico e comercial comum na América do Sul. Foi neste sentido que fiz questão de convidar para este encontro semestral do MERCOSUL [a *finales de 2004, en Ouro Preto, Brasil*] todos os presidentes sul-americanos¹⁹”.

La propuesta para el nuevo bloque era que se centrase en la concertación política, sirviendo, además, para afirmar la región como un actor en el escenario internacional; en la liberalización comercial, por medio de la convergencia entre CAN y MERCOSUR, incluyendo a Chile, Guyana y Surinam; y en el desarrollo de la infraestructura regional. Después, el área estratégico también ganaría atención, con la promoción de medidas de cooperación y transparencia.

El embajador Samuel Pinheiro Guimarães, secretario general del Itamaraty entre 2003 y 2009, también expuso en un trabajo de 2008 la articulación que se esperaba entre MERCOSUR y UNASUR, incluyendo las relaciones con Argentina en su explicación. “A América do Sul se encontra, necessária e inarredavelmente, no centro da política externa brasileira. Por sua vez, o núcleo da política brasileira na América do Sul está no MERCOSUL. E o cerne da política brasileira no MERCOSUL tem de ser, sem dúvida, a Argentina²⁰”.

¹⁹ Discurso del presidente Luiz Inácio Lula da Silva al final de la cumbre del MERCOSUR en Ouro Preto, 17 dic. 2004, disponible en <http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_DISCURSO=2539>.

²⁰ GUIMARÃES, Samuel Pinheiro, “O mundo multipolar e a integração”, *Agência Carta Maior*, 6 mar. 2008, disponible en <http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=14847>, acceso en 1 sep. 2009.

En un libro publicado por primera vez en el 1999, Guimarães defendió una visión de la política internacional que influiría en la actuación exterior del gobierno Lula y, en consecuencia, en su prioridad a la América del Sur.

Guimarães (2002) identifica una dominación del escenario internacional por las estructuras hegemónicas, que serían vínculos de interés y derecho, múltiples actores públicos y privados y organizaciones internacionales, con, en su centro, las grandes potencias y, sobre todo, los Estados Unidos, la superpotencia. Esas estructuras desarrollarían estrategias activas de preservación de su poder, como la elaboración permanente de normas de conducta. Esas reglas valdrían para los países periféricos, con la posibilidad de sanción por la fuerza, pero las mismas grandes potencias, decisivas en la definición y en la imposición de las normas, no tendrían la obligación de responder a las organizaciones internacionales.

En esa formulación, se pueden apoyar algunas de las principales metas de la política exterior de la administración Lula, como el distanciamiento de la esfera de influencia de Estados Unidos; el aumento del peso de Brasil en el escenario internacional; la promoción de múltiples polos de poder y de la democratización de las organizaciones internacionales, con la inclusión de Brasil y de otros países en desarrollo entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas; y la preservación del espacio de autonomía nacional.

Los dos últimos puntos aparecen en los discursos de posesión tanto de Lula como de Amorim. Un ejemplo es la evaluación del canciller brasileño sobre los cuidados necesarios en las negociaciones internacionales: “Atuaremos em cada momento norteados pela necessidade de assegurar a compatibilidade do que está sendo proposto com as políticas nacionais. Lutaremos para preservar o espaço de flexibilidade para que possamos decidir, soberanamente, qual o modelo de desenvolvimento que mais nos convém” (Silva, Amorim y Guimarães, 2003: 53).

Según Guimarães (2002), en el esfuerzo para insertarse de forma soberana en las estructuras hegemónicas o para reducir su vulnerabilidad a la acción de esas estructuras, Brasil precisa definir estrategias conjuntas con los otros grandes Estados periféricos y establecer programas de cooperación económica y política con los países vecinos. Nuevamente, esos dos puntos están presentes en los discursos de posesión tanto de Lula como de Amorim.

Guimarães evalúa que los grandes Estados periféricos, como Brasil, China e India, no compiten directamente y pueden articularse, como medio de aumentar su capacidad de enfrentar la resistencia de las estructuras hegemónicas. A causa de esa resistencia, el autor estima que Brasil encontrará situaciones de conflicto siempre que intentar desarrollar su potencial y “superar o complexo de Estado de segunda classe”, principalmente con los norteamericanos, por estar en la zona de influencia directa de Estados Unidos (2002: 143-45).

Con relación al punto de la cooperación con los países vecinos, Guimarães considera que “a América do Sul é a circunstância inevitável, histórica e geográfica do Estado e da sociedade brasileira” y que sería necesario ampliar el MERCOSUR para la región y aumentar el grado de cooperación con los países sudamericanos que no integran el bloque, superando la retórica (2002: 146-47). Después, en su artículo de 2008 ya citado, el embajador ayudaría en tres momentos del texto a justificar el interés del gobierno Lula en la América del Sur.

“Os países médios que constituem a América do Sul se encontram diante do dilema ou de se unirem e assim formarem um grande bloco de 17 milhões de quilômetros quadrados e de 400 milhões de habitantes para defender seus interesses inalienáveis de aceleração do desenvolvimento econômico, de preservação de autonomia política e de identidade cultural, ou de serem absorvidos como simples periferias de outros grandes blocos, sem direito à participação efetiva na condução dos

destinos econômicos e políticos desses blocos, os quais são definidos pelos países que se encontram em seu centro²¹”.

“É parte essencial da estratégia brasileira de integração fornecer crédito aos países vizinhos para a execução de obras de infra-estrutura e, no futuro, vir a fornecer créditos a empresas desses países em condições normais semelhantes às que se exigem de empresas brasileiras, tendo em vista o interesse vital brasileiro no crescimento e no desenvolvimento dos países vizinhos até mesmo por razões de interesse próprio, devido à grande importância de seus mercados para as exportações brasileiras e, em consequência, para o nível de atividade econômica geral e de suas empresas”.

“[...] a atuação individual, isolada, nessas negociações não é vantajosa, nem mesmo para um país com as dimensões de território, população e PIB que tem o Brasil. Assim, para o Brasil é de indispensável importância poder contar com os Estados vizinhos da América do Sul nas complexas negociações internacionais de que participa”.

De todo que fue presentado arriba a partir de declaraciones, discursos y textos de políticos y diplomáticos brasileños, se puede evaluar que la integración sudamericana y, posteriormente, la UNASUR toman parte de las estrategias de Brasil para afirmar su autonomía frente a Estados Unidos, aumentar su peso en el escenario internacional, favorecer la estabilidad democrática en América del Sur y preservar y expandir los mercados para sus exportaciones industriales.

7.1.3. Venezuela

Desde la restauración democrática en el 1959, Venezuela ha pasado por diversas fases en su política exterior. Hasta 1967, la actuación internacional del país respondía a la necesidad de consolidar el nuevo régimen (Romero, 2003). Por ello, el primer presidente elegido, Rómulo Betancourt (1959-1964), elaboró la

²¹ GUIMARÃES, Samuel Pinheiro, “O mundo multipolar e a integração”, *Agência Carta Maior*, 6 mar. 2008, disponible en <http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=14847>, acceso en 1 sep. 2009.

Doctrina Betancourt, según la cual no serían reconocidos gobiernos surgidos a partir de una ruptura del orden institucional. Esa actitud llevó Venezuela a romper relaciones con varios países de América del Sur en la década de 1960, cuando proliferaron golpes de Estado en la región, y a aislarse en aquella época. Los venezolanos también evitaban participar en iniciativas de integración regional, a fin de proteger su mercado y promover la industrialización.

Entre 1967 y 1980, el país se valió de las reservas de hidrocarburos para buscar una presencia más activa en el escenario internacional, ampliando los temas de su agenda exterior, retomando relaciones en América Latina, uniéndose a iniciativas de integración, como el Pacto Andino, y expandiendo los lazos, sobre todo con sus socios del Medio Oriente en la OPEP (Organización de los Países Exportadores de Petróleo). Ese activismo se reforzó en los años 1970, con la explosión de los precios del petróleo en el mercado internacional.

Fue justamente la caída de precios en la década siguiente lo que precipitó el inicio de un nuevo periodo, entre 1980 y 1988, cuando Venezuela tuvo que centrarse en las relaciones regionales y con Estados Unidos, país que ya recibía tratamiento privilegiado desde la restauración democrática. Esa balanza se inclinó hacia el norte a partir de 1989. Con Andrés Pérez y Caldera, Venezuela acató las orientaciones de los organismos internacionales de crédito para la elaboración de programas de reformas en la economía y promovió una política de apertura e internacionalización del sector petrolero que beneficiaba a los norteamericanos. Al mismo tiempo, Caldera participó de las creaciones del Grupo de los Tres, entre Colombia, México y Venezuela, y de la AEC (Asociación de Estados del Caribe) y promovió una aproximación con Brasil.

Con el ascenso de Chávez al poder, en el 1999, ha ocurrido una serie de cambios en la actuación exterior del país, sobre todo en comparación con el último periodo, pero no hay consenso en la literatura sobre la continuidad o la ruptura con algunas líneas fundamentales de la política exterior venezolana desde 1959. Para

Serbin (2006), a pesar de que hayan ocurrido cambios, Chávez ha mantenido las directrices fundamentales, agregando ciertos elementos personales. Esas líneas, según el autor, son: la excepcionalidad de Venezuela en el contexto regional, con base en la combinación de continuidad democrática y abundancia de petróleo; el papel decisivo de los presidentes en la política exterior; y la busca de un activismo internacional. A eso, Chávez agregaría una visión geopolítica derivada de su formación militar; la influencia del ejemplo cubano, en términos ideológicos y sobre como un país pequeño puede ejercer protagonismo en el escenario internacional; y la creencia, inspirada en la trayectoria de Bolívar, de que cabe a Venezuela y a su presidente un papel relevante en el continente americano y en las iniciativas de integración regional.

Soares de Lima y Kfuri (2007) y Urrutia (2006), por su vez, consideran que Chávez ha impuesto una nueva dirección a la política exterior venezolana. Para las primeras, los ejes de su actuación internacional son el uso de los recursos energéticos como base para iniciativas de integración regional y un discurso alineado a un proyecto socialista. A partir de eso, Venezuela buscaría ampliar sus relaciones en América Latina y el mundo, apostaría en el desarrollo de múltiples polos de poder y promovería un modelo de integración distinto del norteamericano. En ese modelo alternativo, las relaciones comerciales continuarían a ser parte del proceso, pero estarían dominadas por las empresas estatales.

Para Urrutia, Chávez mantuvo hasta finales de 2004 algunos elementos y principios de política exterior de gobiernos anteriores y profundizó eso en algunos casos, como en la aproximación con Brasil. En esa época, sin embargo, habría ocurrido una ruptura, estableciendo la consolidación del proyecto revolucionario y la conformación de alianzas geopolíticas y estratégicas como nuevos ejes.

Aunque Chávez pueda haber mantenido las características fundamentales de la política exterior venezolana, como afirma Serbin, eso no significa que, con él, esos trazos se expresen de la misma manera. Y las diferencias no se limitan a los

aspectos personales que han sido agregados. En términos de regiones y países priorizados históricamente en las relaciones exteriores de Venezuela, el gobierno Chávez ha abandonado los Estados Unidos, ha sustituido el norte de América del Sur por el Cono Sur y ha mantenido los vínculos con el Caribe y el Medio Oriente. El uso del petróleo en la actuación internacional también persiste, pero con nuevos elementos, como la promoción de un proyecto integracionista que abarca, además del comercio, las áreas política, de infraestructura, estratégica y social.

Otra característica del proyecto integracionista de la administración Chávez es que se destina a toda la América Latina y el Caribe, por medio de iniciativas como la ALBA y la PetroAmérica. Es en América del Sur, sin embargo, donde Venezuela participa activamente de instancias más concretas, como la UNASUR y el MERCOSUR. Las acciones e iniciativas que el gobierno Chávez ha promovido para la integración regional serán abordadas con detalles en el último apartado de este capítulo. Por ahora, como en los casos de Argentina y Brasil, serán reunidas evidencias sobre la política exterior de Chávez para la integración regional a partir de declaraciones de políticos y diplomáticos venezolanos.

La radicalización que Urrutia (2006) identifica en la actuación internacional de Venezuela a partir de finales de 2004 es perceptible en los discursos sobre política exterior producidos por la administración Chávez desde 1999. La atención en los primeros años se dirigía a extrapolar para el ámbito global causas como justicia y desarrollo sociales, igualdad y combate a la pobreza. Al mismo tiempo, el país empezó a abordar temas más polémicos, como los resultados de las políticas económicas de inspiración neoliberal, el respeto al derecho internacional, el nivel de participación popular en los regímenes democráticos, la multiplicación de los polos de poder en el mundo, la reforma de las organizaciones internacionales y la cooperación en el hemisferio Sur.

La busca de protagonismo, con la presentación de una serie de propuestas para los ámbitos global y regional, y de se colocar como un modelo alternativo

también ya está presente desde los primeros años de Chávez, como sugería el presidente venezolano en un discurso a finales de 2000 en la Asamblea General de las Naciones Unidas. “Desde Venezuela, humildemente, estamos haciendo un aporte a través de una revolución pacífica y democrática, comprometidos con el ser humano, comprometidos con una política internacional de paz, de amistad, de respeto, de pluripolaridad, y hoy venimos a ratificarlo” (Frías y otros, 2009: 60).

Con las dos guerras iniciadas por Estados Unidos, en Afganistán en el 2001 y en Irak en el 2003, y el golpe de Estado contra Chávez en el 2002, la agresividad del discurso venezolano de política exterior ya empezó a aumentar en el 2003. El canciller en esos momentos, Roy Chaderton Matos, criticó a mediados del mismo año en la Asamblea General de las Naciones Unidas la invasión de Irak por los norteamericanos, todavía sin ser explícito.

“El uso de la fuerza del Estado no debe ser emprendido a discreción de los interesados de turno. La responsabilidad de los miembros de esta organización es colectiva, como colectiva debe ser la seguridad internacional que queremos proteger y garantizar. Todos deseamos un mundo mejor para las generaciones futuras y, por qué no, para nosotros. Todos somos protagonistas en este escenario mundial, las hegemonías lucen arcaicas y autoritarias. Propiciamos una ONU fortalecida, universal y democrática” (Frías y otros, 2009: 104).

Un ejemplo del nivel de radicalización en términos discursivos a que llegaría el gobierno Chávez es la participación del presidente venezolano a mediados de 2006 en la Asamblea General de las Naciones Unidas. En ese sentido, una parte en especial de su discurso es ilustrativa.

“Ayer estuvo el diablo aquí, en este mismo lugar. ¡Todavía huele a azufre esta mesa donde me ha tocado hablar! Ayer, señoras, señores, desde esta misma tribuna, el señor Presidente de los Estados Unidos, a quien llamo “el Diablo”, vino aquí, hablando como dueño del mundo. No estaría de más un psiquiatra para analizar el discurso de ayer del Presidente de los Estados Unidos.

Como vocero del imperialismo vino a dar sus recetas para tratar de mantener el actual esquema de dominación, explotación y saqueo a los pueblos del mundo” (Frías y otros, 2009: 156-57).

Es evidente que los conceptos expuestos arriba, de rechazo a las reformas neoliberales y defensa del desarrollo social, de los múltiples polos de poder en el mundo, de la cooperación en el hemisferio Sur y de la autonomía frente a Estados Unidos, también inspiran la política exterior de la administración Chávez para la integración regional. Si su proyecto integracionista abarca toda la América Latina y el Caribe, es en América del Sur donde centra su atención.

Esa importancia de la última región apareció en declaraciones de Chávez en un seminario para su grupo político a finales de 2004. “En el mundo hay cinco polos o agrupaciones de fuerza: África, Asia, Europa, y en este continente dos, el polo de Norteamérica y el polo de Suramérica²²”. Hay otro ejemplo en el mismo encuentro, cuando el presidente venezolano habló de una “Unión Suramericana” cerca de un mes antes de la creación de UNASUR, con el nombre de CASA, y también de la necesidad de influir en esa decisión.

“Sólo pudiera agregar que este nuevo momento estratégico, mirando hacia el futuro, vamos a mirar 2005-2006 sobre todo y vamos a tratar de que esté signado, si no por la consolidación, al menos por la conformación de la Unión Suramericana, y en eso vamos a trabajar muy duro, ya lo estamos haciendo, pero necesitamos trabajar mucho más duro y de manera más eficiente y eficaz.

El 9 de diciembre próximo [un día antes del surgimiento de UNASUR] estaremos todos los presidentes suramericanos en Ayacucho.

[...] Nosotros tenemos que garantizar que lo que se prepare ahí tenga el sello venezolano”.

En una cumbre del MERCOSUR a finales de 2005, la primera que participó después del pedido de adhesión de Venezuela al bloque como miembro pleno, Chávez dejó en evidencia que esa decisión sería más una opción por la América

²² Conferencia del presidente Hugo Chávez en el seminario “El nuevo mapa estratégico”, para políticos y afiliados al movimiento chavista, Caracas, 12-13 nov. 2004.

del Sur que por el Cono Sur, utilizando con frecuencia expresiones como “todos los países de Sudamérica”, “los pueblos de Suramérica”, “integración petrolera de Sudamérica”, “unión del Sur”, “unión de naciones de Sudamérica” y “Unión Sudamericana” (Frías, 2006).

Con la presencia en diversos foros de integración o cooperación, ya que en esos momentos Venezuela todavía estaba en la CAN y en el Grupo de los Tres, el presidente venezolano explicó cómo su gobierno articularía la participación en todas las instancias. “Lo que nosotros creemos es que todos estos mecanismos deben ir articulándose y, al final, dar una resultante: la integración de nuestros espacios geopolíticos en uno solo, complementario, diverso y dinámico” (Frías, 2006: 15). Después, la CAN y el Grupo de los Tres saldrían de esos planes, pues Venezuela acabaría dejando los dos foros.

En otros momentos del mismo discurso, Chávez citó algunas justificativas del interés de su país en el MERCOSUR y en la integración en general.

“Más que un mercado común, el MERCOSUR es el principal instrumento para promover los intereses internacionales de sus participantes y ejerce un inmenso efecto multiplicador sobre la influencia que cada uno de ellos podría tener individualmente en el sistema internacional.

La segunda consideración importante, relativa al MERCOSUR, es el hecho de que dicho sistema constituye una condición sine qua non para permitir que sus participantes identifiquen a sus sectores económicos que disponen de potencial para lograr niveles internacionales de competitividad y así puedan actuar, a fin de lograr en un futuro no distante insertarse competitivamente en el proceso de globalización que se halla en acelerada expansión” (Frías, 2006: 17-18).

“En fin, Venezuela ha dado un viraje, porque antes enviaba todo su petróleo hacia Norteamérica, ahora no. Nosotros tenemos que compartir, hacia Norteamérica también, pero a los pueblos de Suramérica. Venezuela nunca se les atendió desde el punto de vista energético, eso es una prioridad para nosotros [...]” (Frías, 2006: 23).

“Si nosotros planificamos el desarrollo económico, éticamente, como líderes políticos que somos, estamos más obligados aún a planificar el desarrollo social; eso no se va a solucionar por sí solo, es un fenómeno sumamente grande, se requiere la acción concertada, coordinada” (Frías, 2006: 24-25).

Al discursar nuevamente en una cumbre del MERCOSUR, a mediados de 2008, Chávez trató de algunas iniciativas destinadas a toda la América del Sur, reforzando la estrategia de su administración de encarar el bloque del Cono Sur como más un instrumento para el objetivo mayor de la integración sudamericana, y no como un proceso cerrado en sí mismo.

El presidente venezolano evaluó en esa ocasión que el MERCOSUR ya había dejado de tener un carácter meramente comercial y se había politizado. “Hemos logrado colocar de nuevo, perdonenme el lugar común, los caballos delante de la carreta. Hace ocho años, iba la carreta delante de los caballos; es decir, la política a la retaguardia y la economía neoliberal pretendiendo dirigir los Estados, los gobiernos y los pueblos, eso es una locura [...]” (Frías, 2008: 14).

A estas alturas, ya se puede percibir que Venezuela, así como Argentina y Brasil, prioriza la integración regional y confiere un carácter político al proceso. Aunque actúe en toda la América Latina y el Caribe, la administración Chávez se centra en la América del Sur, donde la iniciativa más concreta que abarca toda la región es la UNASUR.

La integración sudamericana y la UNASUR se insertan en las estrategias de Venezuela de afirmar la autonomía del país y de su proceso de transformaciones, así como los promovidos por otros gobiernos de América del Sur, frente a Estados Unidos y de unir fuerzas para desarrollar su economía y aumentar su capacidad de negociación en el escenario internacional.

7.1.4. Las tres potencias

Para resumir el panorama en las potencias regionales, en Brasil, la política exterior ha sido más favorable a la integración desde la caída de Collor en el 1992. Lo mismo pasó en Venezuela a partir de la llegada de Chávez al poder en el 1999. La convergencia de posiciones integracionistas en detrimento de las relaciones especiales con Estados Unidos se completó en las tres potencias con la toma de posesión de Duhalde en Argentina en el 2002.

El panorama favorable para la integración sudamericana se reforzó a partir de 2003, con los ascensos al poder de Kirchner y Lula. Quien ha actuado más en esa dirección es el brasileño, juntamente con su canciller, responsable por las propuestas de ALCSA y UNASUR. Kirchner, por su vez, consolidó el cambio de paradigma de política exterior empezado con Duhalde.

Para convertir sus posiciones favorables a la integración sudamericana en acción gubernamental, Lula y Chávez han podido aprovechar la interdependencia creciente en la región, como mostró el capítulo anterior, para conquistar el apoyo al proceso entre las elites económicas de sus respectivos países, pero, de hecho, solo el brasileño ha buscado esos apoyos. Chávez no se ha empeñado en hacer lo mismo, pues no se caracteriza por buscar atraer las elites económicas y prefiere apoyarse en otros sectores sociales. Además, aunque intentase hacerlo, él tendría dificultades en conseguirlo, a causa del carácter de su proyecto de gobierno y de la polarización política en Venezuela.

Económicamente, la integración sudamericana también interesa menos a Venezuela que a Brasil, porque, a pesar de que la economía venezolana dependa más del comercio con América del Sur que la brasileña, las exportaciones de Venezuela todavía se concentran en Estados Unidos. La importancia de UNASUR para Venezuela, así, es más política, como parte de un proyecto de autonomía frente a Estados Unidos, pero también hay interés económico en el proceso, por

las perspectivas para la cooperación energética y la participación creciente de la región en las importaciones venezolanas. Para Brasil, el organismo presenta un carácter tanto político, como consecuencia de la prioridad a las relaciones con América del Sur, como económico, por las perspectivas de exportaciones, sobre todo del sector industrial, y negocios en la región.

En términos políticos, la prioridad brasileña a las relaciones con América del Sur se apoya en las premisas de que esa postura consolidaría el distanciamiento del país de la esfera de influencia de Estados Unidos, una directriz del Itamaraty desde la propuesta del ALCSA, de que un mayor protagonismo en la región fortalecería las aspiraciones globales de Brasil y de que esa actuación tendría un impacto positivo para la estabilidad democrática en América del Sur (Hirst, 2006). Los objetivos de alejarse de la zona de influencia norteamericana y de fortalecer sus pretensiones globales también están presentes en la actuación regional de Venezuela. Los gobiernos Lula y Chávez, además, coinciden en las políticas de promover las relaciones con otros países en desarrollo, las llamadas relaciones Sur-Sur, y de fomentar múltiples polos de poder en el escenario internacional.

Desde 2002, y con más intensidad a partir de 2003, por lo tanto, hay en las tres potencias regionales una convergencia sobre el abandono de las tentativas de relaciones especiales con Estados Unidos a favor de la aproximación regional y sobre la importancia política de la integración. Como explicado, esa confluencia se debe más a prioridades de política exterior que a intereses económicos.

La convergencia en las tres potencias de América del Sur de posiciones de prioridad a la integración, sin embargo, no implica necesariamente que el proceso, sea en ámbito regional o subregional, haya avanzado de forma más rápida que en otros momentos. Hay más factores que interfieren en el ritmo y en el éxito de la integración. Además, no existe un consenso sobre el significado del éxito de un proceso, pues las evaluaciones están condicionadas por el modelo de integración que se considera más adecuado.

7.1.5. Los indicadores

A partir de ahora, en vez de utilizar más declaraciones o documentos y medidas para explicar las políticas exteriores de las tres potencias regionales para la integración, serán presentados datos que ilustren sus prioridades de actuación internacional, aunque se tenga claro que son indicadores y no explican de por sí la integración sudamericana.

El número de acuerdos entre Brasil y Argentina, por ejemplo, ha aumentado desde el fin de las dictaduras militares en los dos países (ver cuadros 7.1. y 7.2.). En los casi 21 años del régimen militar brasileño, de 1964 a principios de 1985²³, el promedio de tratados con Argentina, que también estuvo bajo dictadura de 1966 a 1973 y de 1976 a 1983, fue de 2,33. Entre 1985, cuando los dos ya están redemocratizados, y 2007, el promedio saltó a 7,35.

Cuadro 7.1.

Acuerdos* entre Brasil y Argentina durante el régimen militar brasileño

1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
1	1	0	0	2	1	1	2	4	0	1	1	0	1	0
1979	1980	1981	1982	1983	1984									
1	23	1	2	3	4									

* Incluyen tratados en el ámbito de la Cuenca del Plata
Fuente: Itamaraty

Cuadro 7.2.

Acuerdos* entre Brasil y Argentina desde la redemocratización en los dos

1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
5	10	4	6	7	11	9	1	9	6	4	11	17	5	5
2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007							
8	5	5	10	2	23	3	3							

* Incluyen tratados en el ámbito del MERCOSUR
Fuente: Itamaraty

²³ Para el número de tratados por año y los promedios por periodo, se considera el 1984 como el último año de la dictadura militar en Brasil, ya que la elección indirecta para presidente ocurrió en enero de 1985 y la toma de posesión del nuevo gobierno en marzo de 1985.

Al se analizar cada gobierno desde las redemocratizaciones, también se ve una evolución del promedio de tratados, que va, respectivamente, de 5,27 y 6,40 con Alfonsín y Sarney a 8,73 y 9,50 con Kirchner y Lula (ver cuadros 7.3. y 7.4.). Las administraciones con mayor promedio de acuerdos en cada país fueron la segunda de Menem y la primera de Lula. El primer año del segundo periodo de Menem marcó el inicio de la fase de zona aduanera del MERCOSUR. A pesar de eso, la mayoría de los tratados en su segundo mandato no ocurrió en el ámbito del bloque. Es curioso que el gobierno que más celebró acuerdos con Brasil sea el de Menem, cuyo canciller Guido Di Tella abogó por “relaciones carnales” con Estados Unidos, y que el MERCOSUR no sea la explicación para eso. Después de la segunda administración Menem y de la primera de Cardoso, hubo una caída en el número de tratados hasta las llegadas al poder de Kirchner y Lula, que ostentan el año con más acuerdos desde las restauraciones democráticas y, respectivamente, el segundo y el primer mayores promedios de sus países.

Cuadro 7.3.

Promedio de acuerdos con Argentina por gobierno democrático en Brasil

Sarney (1985-1989)	Collor (1990-1992)	Franco* (1992-1994)	Cardoso 1 (1995-1998)	Cardoso 2 (1999-2002)	Lula 1 (2003-2006)
6,40	7,00	7,50	9,25	5,75	9,50

* El año de 1992 compete a Collor pues el gobierno Franco empezó el 2 de octubre

Fuente: Itamaraty

Cuadro 7.4.

Promedio de acuerdos con Brasil por gobierno democrático en Argentina

Alfonsín* (1983-1989)	Menem 1 (1989-1995)	Menem 2 (1995-1999)	De la Rúa** (1999-2001)	Duhalde (2002-2003)	Kirchner (2003-2007)
5,27	7,17	9,33	6,50	4,22	8,73

* El año de 1983 no es considerado pues el gobierno empezó el 10 de diciembre

** El año de 1999 compete a Menem 2 pues el gobierno De la Rúa empezó el 10 de diciembre

Fuente: Itamaraty

El número de tratados entre brasileños y venezolanos también ha crecido desde el fin del régimen militar en Brasil. El promedio pasó de 0,95 entre 1964 y 1984 a 1,87 de 1985 a 2007. La diferencia con relación al ejemplo anterior es que la cantidad de acuerdos es menor (ver cuadros 7.5. y 7.6.).

Cuadro 7.5.

Acuerdos* entre Brasil y Venezuela durante el régimen militar brasileño

1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
0	0	0	0	0	0	0	2	0	1	0	0	1	4	1
1979	1980	1981	1982	1983	1984									
5	2	0	2	2	0									

* Incluyen tratados en el ámbito de la cooperación amazónica
Fuente: Itamaraty

Cuadro 7.6.

Acuerdos* entre Brasil y Venezuela desde la redemocratización brasileña

1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
0	0	2	8	1	2	0	1	0	3	7	1	1	1	0
2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007							
3	1	0	0	0	3	0	9							

* Incluyen tratados en el ámbito de la cooperación amazónica
Fuente: Itamaraty

Otra diferencia respecto al caso de Argentina y Brasil es que no ha ocurrido una evolución en el promedio de tratados por gobierno desde la redemocratización brasileña (ver cuadros 7.7. y 7.8.). Los peores valores son para las primeras administraciones de Lula y Chávez²⁴. Por otro lado, 2007, cuando empezaron los segundos mandatos de ambos los presidentes, es el año con más acuerdos entre Brasil y Venezuela desde 1964. Los gobiernos con más tratados son los de la mitad final de los años 1990, el primero de Cardoso y el segundo de Caldera. Los segundos mayores promedios en cada país son de las administraciones de la mitad final de la década de 1980.

²⁴ La definición de Chávez 1 para los ocho años de gobierno entre 1999 y 2007 es por razones prácticas. En realidad, él tuvo un primer periodo de dos años, cuando se reeligió por primera vez, y otro de seis años. Bajo la Constitución de 1999, sin embargo, la administración que empezó en el 2007 es la segunda de Chávez.

Cuadro 7.7.

Promedio de acuerdos con Venezuela por gobierno democrático en Brasil

Sarney (1985-1989)	Collor (1990-1992)	Franco* (1992-1994)	Cardoso 1 (1995-1998)	Cardoso 2 (1999-2002)	Lula 1 (2003-2006)
2,20	1,00	1,50	2,50	1,00	0,75

* El año de 1992 compete a Collor pues el gobierno Franco empezó el 2 de octubre

Fuente: Itamaraty

Cuadro 7.8.

Promedio de acuerdos con Brasil por gobierno venezolano desde 1984

Lusinchi (1984-1989)	An. Pérez 2* (1989-1993)	Caldera 2 (1994-1999)	Chávez 1** (1999-2007)
2,00	1,00	2,60	0,87

* El año de 1993 no es considerado pues el presidente fue destituido el 20 de mayo

** El año de 2007 no es considerado pues el gobierno terminó el 2 de febrero

Fuente: Itamaraty

En el comercio con Argentina, las exportaciones brasileñas aumentaron en 15 de los 22 años entre 1986 y 2007, y las importaciones, en 17 (ver cuadros 7.9. y 7.10.). Los años de 2001 y 2002, cuando Argentina enfrentó lo peor de su crisis económica, registraron caídas, pero ha ocurrido una recuperación desde 2003, con crecimientos de las exportaciones brasileñas en todos los años hasta 2007 y de las importaciones en cuatro de los cinco. Durante los cinco primeros años de los dos mandatos de Lula en Brasil, el montante del comercio bilateral saltó de US\$ 7,09 millardos en el 2002 para US\$ 24,83 millardos en el 2007.

Cuadro 7.9.

Exportaciones brasileñas a Argentina (variación en %)

1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
23,73%	22,62%	17,75%	-26,27%	-10,66%	128,81%	105,94%	20,36%	13,04%
1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
-2,29%	27,94%	30,94%	-0,31%	-20,51%	16,28%	-19,68%	-53,16%	94,75%
2004	2005	2006	2007					
61,74%	34,36%	18,22%	22,81%					

Fuente: Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior de Brasil

Cuadro 7.10.

Importaciones brasileñas de Argentina (variación en %)

1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
57,19%	-22,02%	23,04%	75,18%	13,00%	14,97%	7,60%	56,92%	34,77%
1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
52,69%	21,71%	16,69%	1,04%	-27,56%	17,74%	-9,30%	-23,57%	-1,50%
2004	2005	2006	2007					
19,20%	12,05%	29,04%	29,26%					

Fuente: Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior de Brasil

En el caso de la participación argentina en el comercio exterior de Brasil, la trayectoria fue ascendente hasta 1998, cuando se registraron los niveles más altos entre 1986 y 2007 (ver cuadros 7.11. y 7.12.). Después, las exportaciones llegaron en el 2002 al índice más bajo en 12 años. A partir de entonces, se recuperaron y se aproximaron de los 9% al fin del periodo. En las importaciones, la trayectoria ha sido descendente desde 2001, pero con el nivel siempre por arriba del 8%.

Cuadro 7.11.

Exportaciones brasileñas a Argentina (% del total)

1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
3,04%	3,17%	2,90%	2,10%	2,05%	4,67%	8,49%	9,49%	9,50%	8,69%
1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
10,83%	12,78%	13,20%	11,17%	11,32%	8,60%	3,88%	6,24%	7,64%	8,38%
2006	2007								
8,52%	8,97%								

Fuente: Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior de Brasil

Cuadro 7.12.

Importaciones brasileñas de Argentina (% del total)

1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
5,25%	3,82%	4,84%	6,78%	6,77%	7,65%	8,42%	10,76%	11,07%
1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
11,19%	12,76%	13,29%	13,89%	11,79%	12,25%	11,16%	10,04%	9,67%
2004	2005	2006	2007					
8,86%	8,48%	8,82%	8,63%					

Fuente: Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior de Brasil

Entre Brasil y Venezuela, ocurrieron aumentos de las exportaciones en 14 de los 22 años entre 1986 y 2007 y de las importaciones en 13, pero el aspecto

más significativo fue el crecimiento del comercio bilateral desde que Lula llegó al poder (ver cuadros 7.13. y 7.14.). En las exportaciones, fueron cuatro crecimientos seguidos por arriba de los 32%, llegando a 141,79% en el 2004. Eso significó en valores un salto de US\$ 799 millones para US\$ 4,72 millardos entre 2002 y 2007. En las importaciones, hubo dos aumentos consecutivos por arriba del 28%, con un de 131,08% en el 2006, después de cuatro caídas. La secuencia de crecimientos se interrumpió en el 2007. Así como en el intercambio comercial con Argentina, el montante del comercio entre Brasil y Venezuela aumentó mucho durante los cinco primeros años de Lula en la Presidencia, pasando de US\$ 1,43 millardo en el 2002 para US\$ 5,07 millardos en el 2007.

Cuadro 7.13.

Exportaciones brasileñas a Venezuela (variación en %)

1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
18,04%	7,37%	34,56%	-47,25%	0,76%	60,22%	3,16%	-11,15%	-28,33%
1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
70,75%	-5,51%	68,93%	-7,99%	-24,00%	40,27%	45,47%	-27,05%	-23,87%
2004	2005	2006	2007					
141,65%	51,29%	60,34%	32,49%					

Fuente: Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior de Brasil

Cuadro 7.14.

Importaciones brasileñas de Venezuela (variación en %)

1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
-62,92%	64,32%	-11,37%	58,68%	63,72%	36,72%	-22,45%	2,61%	40,12%
1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
49,37%	18,58%	3,05%	-24,90%	28,96%	36,26%	-43,74%	-15,25%	-56,54%
2004	2005	2006	2007					
-27,65%	28,39%	131,43%	-41,52%					

Fuente: Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior de Brasil

En cuanto a la participación, las exportaciones para Venezuela superaron en el 2006 la marca de 2% del total de las ventas brasileñas al exterior por primera vez desde 1986, aproximándose del 3% en el 2007 (ver cuadro 7.15.). En el caso de las importaciones, los cinco años con los niveles más bajos de todo el periodo analizado fueron con Lula en la Presidencia (ver cuadro 7.16.). Eso se refleja en

un saldo comercial muy favorable a Brasil desde su toma de posesión. El superávit con Venezuela acumulado entre 2003 y 2007 llegó a US\$ 10,92 millardos.

Cuadro 7.15.

Exportaciones brasileñas a Venezuela (% del total)

1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
1,56%	1,43%	1,49%	0,77%	0,85%	1,36%	1,24%	1,02%	0,65%	1,03%	0,95%
1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1,45%	1,38%	1,12%	1,37%	1,88%	1,32%	0,83%	1,52%	1,88%	2,59%	2,94%

Fuente: Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior de Brasil

Cuadro 7.16.

Importaciones brasileñas de Venezuela (% del total)

1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
0,68%	1,04%	0,95%	1,21%	1,75%	2,35%	1,87%	1,56%	1,67%	1,65%	1,83%
1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1,68%	1,31%	1,98%	2,38%	1,34%	1,34%	0,57%	0,32%	0,35%	0,65%	0,29%

Fuente: Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior de Brasil

En el comercio entre Brasil y los demás países del MERCOSUR, los años con variaciones positivas también predominaron entre 1986 y 2007²⁵: 16 en las exportaciones y 15 en las importaciones (ver cuadros 7.17. y 7.18.). Una vez más, Lula se destaca, registrando crecimiento de las transacciones brasileñas con los socios del bloque en todos sus cinco años de Presidencia hasta 2007. Con él, el montante del comercio de Brasil con los demás países del MERCOSUR pasó de US\$ 8,93 millardos en el 2002 para US\$ 28,98 millardos en el 2007.

Cuadro 7.17.

Exportaciones brasileñas a los países del MERCOSUR (variación en %)

1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
18,18%	18,56%	18,41%	-16,02%	-4,31%	74,92%	77,43%	31,47%	9,92%
1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
3,92%	18,71%	23,82%	-1,84%	-23,65%	14,18%	-17,64%	-47,94%	71,28%
2004	2005	2006	2007					
57,19%	31,46%	19,07%	24,08%					

Fuente: Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior de Brasil

²⁵ Para mantener el patrón seguido hasta aquí, el periodo considerado empieza en el 1986 aunque el MERCOSUR haya sido creado en el 1991.

Cuadro 7.18.

Importaciones brasileñas de los países del MERCOSUR (variación en %)

1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
73,76%	-25,26%	28,19%	92,52%	5,48%	-2,99%	-0,63%	51,59%	35,67%
1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
49,32%	21,30%	13,55%	-0,11%	-28,64%	16,03%	-10,09%	-19,94%	1,31%
2004	2005	2006	2007					
12,41%	10,38%	27,13%	29,69%					

Fuente: Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior de Brasil

En cuanto a la importancia para el comercio exterior de Brasil, el caso del MERCOSUR repite el argentino. La participación del bloque en el total tanto de las exportaciones como de las importaciones brasileñas fue ascendente hasta 1998, cuando alcanzó los niveles más altos del periodo considerado (ver cuadros 7.19. y 7.20.). Después, en las exportaciones, el índice cayó hasta el punto más bajo en 12 años, registrado en el 2002. A partir de entonces, se ha recuperado, volviendo a la marca de los dos dígitos en el 2006. Con Lula, saltó de 5,49% en el 2002 a 10,80% en el 2007. Por otro lado, la trayectoria ha sido descendente desde 1999 en las importaciones, pero con el nivel siempre por arriba del 9,5%.

Cuadro 7.19.

Exportaciones brasileñas a los países del MERCOSUR (% del total)

1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
5,24%	5,29%	4,86%	4,01%	4,20%	7,30%	11,45%	13,97%	13,60%
1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
13,23%	15,30%	17,07%	17,36%	14,12%	14,04%	10,94%	5,49%	7,77%
2004	2005	2006	2007					
9,24%	9,91%	10,15%	10,80%					

Fuente: Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior de Brasil

Cuadro 7.20.

Importaciones brasileñas de los países del MERCOSUR (% del total)

1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
8,46%	5,90%	7,80%	12,00%	11,19%	10,66%	10,84%	13,38%	13,86%
1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
13,70%	15,56%	15,78%	16,30%	13,63%	13,96%	12,61%	11,88%	11,76%
2004	2005	2006	2007					
10,17%	9,58%	9,82%	9,64%					

Fuente: Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior de Brasil

Otro indicador que ayuda a evaluar la convergencia de posiciones entre las tres potencias sudamericanas y, en consecuencia, el grado de importancia que confieren a las relaciones con los demás países de la región son las votaciones en la Asamblea General de las Naciones Unidas. El índice medio de coincidencia en las opciones de Argentina y Brasil saltó de 70,60% en los años 1990, marcados por las reformas neoliberales, al 84,06% en los 2000, aunque la convergencia haya caído entre el inicio y el fin del periodo analizado (ver cuadro 7.21.). Además, el promedio por gobierno²⁶ creció de la primera administración Menem y de la de Collor a la de Kirchner y la primera de Lula (ver cuadros 7.22. y 7.23.). Esas dos últimas ostentan, respectivamente, el primero y el segundo mayores valores de sus países. El índice más alto en Brasil es del segundo gobierno Cardoso, iniciado en el 1999. Es curioso que Menem sea responsable por los momentos de mayor y menor sintonía con Brasil, respectivamente en 1989 y 1995. La explicación parece ser que, en los primeros años de Menem, el cambio de paradigma en las políticas económica y exterior todavía estaba en estudio y en implantación.

Cuadro 7.21.

Votos coincidentes entre Argentina y Brasil en la ONU (%)

1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
96,55%	94,19%	62,67%	62,67%	61,54%	60,29%	55,56%	72,37%	75,36%	81,97%
1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
79,41%	86,57%	82,09%	82,67%	78,48%	80,56%	85,90%	87,36%	88,89%	

²⁶ Como, desde principios de la década de 1990, las asambleas empiezan a finales de cada año y terminan a mediados o finales del siguiente, se estableció, para los casos de cambio de gobierno entre el inicio y el fin de una misma edición, que cada asamblea corresponde a la administración que vigoraba en el momento del término. Hay un caso en que se optó por el gobierno anterior, porque apenas el periodo final de sesiones quedó para la administración siguiente.

Fuentes: VoteWorld (<http://voteworld.berkeley.edu/jvw/JAnim.html>) y ONU

Cuadro 7.22.

Promedio por gobierno argentino desde 1989

Menem 1 (1989-1995)	Menem 2 (1995-1999)	De la Rúa (1999-2001)	Duhalde (2002-2003)	Kirchner (2003-2007)
72,98%	71,31%	82,99%	82,38%	83,07%

Fuentes: VoteWorld (<http://voteworld.berkeley.edu/jvw/JAnim.html>) y ONU

Cuadro 7.23.

Promedio por gobierno brasileño* desde 1989

Collor (1990-1992)	Franco (1992-1994)	Cardoso 1 (1995-1998)	Cardoso 2 (1999-2002)	Lula 1 (2003-2006)
78,43%	62,10%	65,89%	82,51%	81,90%

* Excluye gobiernos que no tienen al menos dos años dentro del periodo considerado

Fuentes: VoteWorld (<http://voteworld.berkeley.edu/jvw/JAnim.html>) y ONU

Para Brasil y Venezuela, la tendencia es opuesta, ocurriendo una caída, de 91,52% para 86,88%, en el índice medio de coincidencia entre los años 1990 y los 2000 (ver cuadro 7.24.). Tanto la convergencia como el promedio por gobierno también se redujeron del inicio al fin del periodo considerado (ver cuadros 7.25. y 7.26.). Las administraciones con mayores valores en cada país son la de Collor y la segunda de Andrés Pérez, iniciadas a finales de la década de 1980 o principios de la siguiente. Esos datos podrían ser interpretados como en conflicto con la argumentación desarrollada aquí, pero, a pesar de la reducción, el índice medio de los años 2000 todavía es muy alto y mayor que los registrados entre Argentina y Brasil y entre Argentina y Venezuela. Además, la tendencia presentada por el caso de brasileños y venezolanos no coincide con ningún otro de los analizados en el tema de las votaciones en la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Cuadro 7.24.

Votos coincidentes entre Brasil y Venezuela en la ONU (%)

1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
91,38%	93,02%	96,00%	94,67%	86,15%	85,29%	92,59%	92,11%	95,65%	88,52%
1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
91,18%	88,06%	83,58%	88,00%	89,87%	81,94%	88,46%	86,21%	88,89%	

Fuentes: VoteWorld (<http://voteworld.berkeley.edu/jvw/JAnim.html>) y ONU

Cuadro 7.25.

Promedio por gobierno brasileño* desde 1989

Collor (1990-1992)	Franco (1992-1994)	Cardoso 1 (1995-1998)	Cardoso 2 (1999-2002)	Lula 1 (2003-2006)
94,51%	90,41%	91,41%	87,83%	87,07%

* Excluye gobiernos que no tienen al menos dos años dentro del periodo considerado
Fuentes: VoteWorld (<http://voteworld.berkeley.edu/jvw/JAnim.html>) y ONU

Cuadro 7.26.

Promedio por gobierno venezolano desde 1989

An. Pérez 2 (1989-1993)	Caldera 2 (1994-1999)	Chávez 1 (1999-2007)
93,77%	90,36%	87,45%

Fuentes: VoteWorld (<http://voteworld.berkeley.edu/jvw/JAnim.html>) y ONU

Con Argentina y Venezuela, el panorama es nuevamente de crecimiento en el índice medio de coincidencia, que pasó de 67,02% en los años 1990 a 78,16% en los 2000, aunque la convergencia haya caído entre el inicio y el fin del periodo evaluado y el nivel actual sea menor que en los dos casos anteriores (ver cuadro 7.27.). El promedio por gobierno también aumentó de la primera administración Menem y la segunda de Andrés Pérez a la de Kirchner y la primera de Chávez, que, como reflejo de la aproximación entre esos dos últimos presidentes, ostentan los mayores valores de sus países (ver cuadros 7.28. y 7.29.).

Cuadro 7.27.

Votos coincidentes entre Argentina y Venezuela en la ONU (%)

1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
91,38%	87,21%	58,67%	60,00%	60,00%	58,82%	54,32%	69,74%	71,01%	75,41%
1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
75,00%	77,61%	74,63%	76,00%	75,95%	75,00%	78,20%	83,91%	83,95%	

Fuentes: VoteWorld (<http://voteworld.berkeley.edu/jvw/JAnim.html>) y ONU

Cuadro 7.28

Promedio por gobierno argentino desde 1989

Menem 1 (1989-1995)	Menem 2 (1995-1999)	De la Rúa (1999-2001)	Duhalde (2002-2003)	Kirchner (2003-2007)
69,35%	67,62%	76,30%	75,31%	78,26%

Fuentes: VoteWorld (<http://voteworld.berkeley.edu/jvw/JAnim.html>) y ONU

Cuadro 7.29.

Promedio por gobierno venezolano desde 1989

An. Pérez 2 (1989-1993)	Caldera 2 (1994-1999)	Chávez 1 (1999-2007)
74,31%	62,78%	75,97%

Fuentes: VoteWorld (<http://voteworld.berkeley.edu/jvw/JAnim.html>) y ONU

Vistos en conjunto, los tres casos muestran que la sintonía de posiciones entre las potencias sudamericanas ha crecido con relación a la década de 1990 o seguido muy alta y coinciden con la evaluación de Cerro (2007) de que la mitad final de los años 1980 fue un momento singular de convergencia entre Argentina, Brasil y Venezuela. Ese segundo punto se justifica por los altos índices de 1989, que todavía se reflejan en el 1990 y hasta en 1991 y 1992 en el caso de Brasil y Venezuela. El problema para la tesis de Cerro, que también identifica la década de 1990 como el momento de interrupción del proceso anterior, es que no hubo una ruptura total, como muestra, por ejemplo, la trayectoria de los valores entre Brasil y Venezuela en los años 1990, siempre por arriba de los 85%.

Los datos sobre la coincidencia de votos en las Naciones Unidas entre las potencias sudamericanas y los Estados Unidos sirven para reforzar la evaluación de que ha ocurrido una confluencia de posiciones integracionistas en detrimento de las relaciones especiales con los norteamericanos a partir del gobierno de Duhalde. En el caso argentino, el índice cayó del 44,4% en el 1992 al 15,8% en el 2007, después de llegar al 68,8% en el 1995 (ver cuadro 7.30.). Las “relaciones carnales” de Menem con los Estados Unidos se reflejaron en los promedios de sus administraciones, por arriba del 55%, contra 33,50% con Duhalde y 25,07% con Kirchner (ver cuadro 7.31.). La secuencia de valores por gobierno desde Menem corrobora tanto la afirmación de que Duhalde representó un cambio de paradigma como la de que esa situación se reforzó con Kirchner.

Cuadro 7.30.

Votos coincidentes entre Argentina y Estados Unidos en la ONU (%)

1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
44,4%	53,8%	67,9%	68,8%	60,7%	56,1%	50,0%	44,4%	44,2%	32,8%	34,2%
2003	2004	2005	2006	2007						
24,3%	25,0%	26,9%	24,1%	15,8%						

Fuente: Departamento de Estado norteamericano

Cuadro 7.31.

Promedio por gobierno argentino desde 1992

Menem 1* (1989-1995)	Menem 2 (1995-1999)	De la Rúa (1999-2001)	Duhalde (2002-2003)	Kirchner (2003-2007)
55,37%	58,90%	44,30%	33,50%	25,07%

* Por falta de datos, el cálculo no incluye valores referentes a los años de 1989 a 1991
Fuente: Departamento de Estado norteamericano

Entre Brasil y Estados Unidos, la coincidencia de votos cayó del 22,7% en el 1992 al 10,7% en el 2007, llegando al índice más bajo de todo el periodo (ver cuadro 7.32.). El mayor fue el 42,6% en el 1997. En el promedio por gobierno, el primero de Lula registró el menor valor, y la administración Franco, el segundo más bajo (ver cuadro 7.33.). En ambos, Celso Amorim fue canciller.

Cuadro 7.32.

Votos coincidentes entre Brasil y Estados Unidos en la ONU (%)

1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
22,7%	28,0%	39,1%	41,1%	42,4%	42,6%	41,7%	38,9%	39,7%	29,0%	31,0%
2003	2004	2005	2006	2007						
20,8%	14,9%	20,0%	17,9%	10,7%						

Fuente: Departamento de Estado norteamericano

Cuadro 7.33.

Promedio por gobierno brasileño desde 1992

Franco (1992-1994)	Cardoso 1 (1995-1998)	Cardoso 2 (1999-2002)	Lula 1 (2003-2006)
25,35%	41,30%	37,32%	21,67%

Fuente: Departamento de Estado norteamericano

El caso venezolano es similar al brasileño. La coincidencia de votos con los norteamericanos cayó entre 1992 y 2007 al menor nivel de todo el periodo, apenas

6,3%, después de llegar al 42,9% en el 1995 (ver cuadro 7.34.). En cuanto al promedio por gobierno, también hubo reducción entre los dos únicos ejemplos con datos suficientes para que ese cálculo tenga sentido (ver cuadro 7.35.). La primera administración Chávez, como esperable, obtuvo el valor más bajo.

Cuadro 7.34.

Votos coincidentes entre Venezuela y Estados Unidos en la ONU (%)

1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
25,4%	29,6%	37,9%	42,9%	42,0%	41,2%	36,7%	32,4%	35,5%	20,9%	22,2%
2003	2004	2005	2006	2007						
18,5%	11,0%	10,0%	12,5%	6,3%						

Fuente: Departamento de Estado norteamericano

Cuadro 7.35.

Promedio por gobierno venezolano* desde 1992

Caldera 2 (1994-1999)	Chávez 1 (1999-2007)
38,72%	23,40%

* Excluye gobiernos que no tienen al menos dos años dentro del periodo considerado

Fuente: Departamento de Estado norteamericano

Los índices de Argentina, Brasil y Venezuela muestran la misma trayectoria descendente entre 1992 y 2007, superando una fase ascendente en los años 1990 e intensificándose a principios de los 2000. Eso coincide con la identificación del gobierno Duhalde, iniciado en el 2002, como el punto de partida de la confluencia de posiciones integracionistas que ha ocurrido en las potencias sudamericanas. La caída en la convergencia con Estados Unidos en las Naciones Unidas se repite en América Latina y Caribe como un todo (ver cuadro 7.36.). La intensidad de esa reducción entre 1997 y 2007²⁷ también refleja el rechazo que la administración de George W. Bush generó en las dos regiones.

²⁷ El periodo no es el mismo, de 1992 a 2007, porque los datos sobre la coincidencia de votos de Estados Unidos con regiones geográficas disponibles en la página web de su Departamento de Estado empiezan con el año de 1997.

Cuadro 7.36.

Votos coincidentes entre América Latina* y Estados Unidos en la ONU (%)

1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
40,4%	38,6%	34,6%	39,7%	25,6%	28,1%	20,7%	18,0%	19,7%	18,8%	11,0%

* Incluye los países del Caribe

Fuente: Departamento de Estado norteamericano

Los préstamos de fondos públicos brasileños a países sudamericanos son una evidencia más. En un proyecto de integración entre países heterogéneos, es necesario que los Estados de más capacidad económica desempeñen el papel de financiar el proceso y atenuar las asimetrías, transfiriendo recursos a los menos desarrollados. Históricamente, han ocurrido presiones interna y externa para que Brasil asuma esa función. Aunque siga relucante, el país se ha esforzado más en cumplir esas expectativas. Los préstamos brasileños en América del Sur crecieron de US\$ 276 millones en el 1997 para US\$ 433 millones en el 2007, llegando al valor más alto de todo el periodo (ver cuadro 7.37.). Esos recursos, en un total de US\$ 3,02 millardos en el intervalo analizado, son prestados por el BNDES (Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social), la institución estatal para el estímulo de la producción económica, y condicionados a la utilización de bienes o servicios brasileños en los proyectos financiados

Cuadro 7.37.

Préstamos de Brasil* en América del Sur (en millones de US\$)

1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
276	427	349	284	185	182	116	208	344	219	433

* Concedidos por BNDES

Fuente: BNDES

En el promedio de préstamos por gobierno en Brasil, hubo una reducción pequeña entre el segundo de Cardoso y el primero de Lula (ver cuadro 7.38.). Una diferencia es que, a partir de 2003, con Lula, los fondos han sido dirigidos al área de infraestructura (ver cuadro 7.39.). Además, el BNDES creó su Departamento de Comercio Exterior e Integración de la América del Sur.

Cuadro 7.38.

Promedio de préstamos* por gobierno brasileño (en millones de US\$)

Cardoso 2 (1999-2002)	Lula 1 (2003-2006)
250	221,75

* Concedidos por BNDES

Fuente: BNDES

Cuadro 7.39.

Participación de la área de infraestructura en los préstamos de Brasil* (%)

1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
13%	12%	33%	37%	54%	36%	65%	95%	91%	68%	98%

* Concedidos por BNDES

Fuente: BNDES

Los países sudamericanos que más recibieron préstamos brasileños entre 1997 y 2008 fueron, en orden decreciente, Argentina, Ecuador y Venezuela (ver cuadro 7.40.). Con Lula en el poder, los dos primeros se han mantenido, mientras los venezolanos han perdido la tercera posición para Chile.

Cuadro 7.40.

Préstamos de Brasil* por país sudamericano (en miles de US\$)

	1997/98	99/2000	2001/02	2003/04	2005/06	2007/08	Total
Argentina	273.662	238.240	70.933	1.556	221.760	586.121	1.392.273
Bolivia	141.943	49.776	16.003	1.767	882	-	210.371
Chile	2.952	16.915	4.797	49.384	97.124	152.003	323.174
Colombia	906	1.678	25.556	560	-	-	28.701
Ecuador	100.576	209.887	77.209	112.735	174.608	18.018	693.034
Paraguay	27.943	2.237	32.065	43.367	8.009	-	113.622
Perú	79.097	44.142	14.206	14.021	6.498	764	158.728
Uruguay	9.318	44.757	27.285	307	2.633	5.555	89.855
Venezuela	66.511	25.518	98.265	99.705	51.455	113.524	454.978

* Concedidos por BNDES

Fuente: BNDES

7.2. El surgimiento de un líder pro integración en Venezuela

Como Venezuela históricamente ha priorizado las relaciones con el norte de América del Sur, el Caribe y los Estados Unidos, el proyecto integracionista en el ámbito sudamericano carecía de un gobierno venezolano que actuase más a su

favor. Desde que tomó posesión en el 1999, Chávez ha desempeñado ese papel. La importancia que el presidente venezolano ha tenido para la promoción de la integración en América del Sur se justifica más por lo que su administración ha realizado en términos prácticos que por su retórica favorable al proceso y contraria a Estados Unidos. Como Venezuela es el séptimo mayor productor de petróleo del mundo y exporta cerca de 70% de esa producción, los récords de los precios del petróleo en el mercado internacional permitieron al gobierno Chávez acumular recursos también para su política exterior. Así, Venezuela se ha convertido en una financiadora de la integración, juntamente con Brasil. Su presidente, además, ha contribuido para la expansión del alcance temático, agregando la infraestructura y la política, y territorial del proceso.

Con los recursos de las exportaciones petroleras del país, la administración Chávez ha contribuido para atenuar las asimetrías que dificultan las tentativas de integración en América del Sur. Para eso, el gobierno chavista ha promovido su versión de la diplomacia del petróleo, ofreciendo el producto a precios más bajos y con condiciones especiales de financiamiento, la transferencia de tecnología y la posibilidad de iniciativas conjuntas en el sector de hidrocarburos a los países de las Américas del Sur y Latina y del Caribe, ya que el proyecto integracionista de Chávez abarca las tres regiones.

En el 2000, su administración promovió la firma del Acuerdo Energético de Caracas, entre Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y Venezuela. Esa iniciativa complementó un acuerdo de 1980, en que México y Venezuela se comprometían a suministrar 160 mil barriles diarios de petróleo a países de América Central y Caribe, agregando 80 mil barriles venezolanos diarios con un financiamiento en condiciones especiales. Por medio de un convenio, Venezuela se comprometió en el mismo año a suministrar 53 mil barriles diarios a Cuba, que, además de las mismas facilidades, podría pagar con bienes y servicios. El suministro de petróleo a la isla ha sido ampliado después, llegando en el 2006 a 98 mil barriles diarios,

que correspondían a 54% de las necesidades cubanas en la época, por un precio máximo de menos de la mitad del valor internacional (Serbin, 2006).

El año de 2005 sirvió para la creación de la PetroCaribe, con el objetivo de coordinar y administrar las actividades en el sector de hidrocarburos en el Gran Caribe²⁸. El organismo cuenta con una estructura institucional, compuesta por una Secretaría General bajo responsabilidad del ministro de Energía venezolano, y con un fondo para cooperación e inversiones. A los participantes, Venezuela ofrece la venta de petróleo con financiamiento parcial en condiciones especiales. Así, su iniciativa conquistó al principio las adhesiones de Antigua y Barbuda, Bahamas, Belice, Cuba, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas y Surinam. Haití y Nicaragua se unieron después.

En América del Sur, Venezuela desarrolla proyectos o acciones bilaterales en la área de hidrocarburos con al menos Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Ecuador, Paraguay y Uruguay, además de la iniciativa multilateral con Guyana y Surinam por medio de PetroCaribe. En el ámbito de PetroAmérica, una propuesta venezolana de integración energética en América Latina y Caribe para atenuar los problemas de los países que dependen de la importación de hidrocarburos y para la cooperación entre las empresas estatales de energía, están PetroAndina y PetroSur, además de la propia PetroCaribe. El proyecto andino fue lanzado en el 2005 en el ámbito de la CAN, pero no ha prosperado a causa de las divergencias en torno a ese bloque entre Venezuela, por un lado, y Colombia y Perú, por otro. De todos modos, los venezolanos inauguraron en el 2007 un gasoducto para traer al país gas colombiano. Los planes son que el flujo se invierta en el 2011 y que el gasoducto alcance países al norte y al sur. El primer resultado de PetroAndina fue un convenio de Venezuela con Ecuador para refinar petróleo ecuatoriano, ya que este país exporta el producto, pero importa combustible y otros derivados.

²⁸ El concepto de Gran Caribe, acuñado a finales de la década de 1980, incluye todos los Estados y territorios vinculados al mar del Caribe, o sea, las islas y los países y los territorios de América Central y del extremo nordeste de América del Sur (Serbin, 2006).

En el caso de PetroSur, cuyos objetivos son la coordinación de las políticas energéticas entre Venezuela y los países del Cono Sur y una actuación conjunta de sus compañías estatales del sector, la creación de un organismo llegó a ser anunciada en el 2005, con una estructura simple y la adhesión de Argentina, Brasil, Uruguay y Venezuela (Salomão y Malhães, 2007). A finales del mismo año, Brasil y Venezuela firmaron un convenio para que PETROBRAS y PDVSA, sus respectivas estatales, invirtiesen en conjunto US\$ 4,7 millardos, siendo US\$ 2,5 millardos en la construcción de una refinería en el Estado de Pernambuco, Brasil, y US\$ 2,2 millardos en la explotación de gas en Venezuela. El desarrollo de los proyectos, sin embargo, ha sido retrasado por divergencias en las negociaciones. De todos modos, la construcción de la refinería en el Estado de Pernambuco ya empezó. Venezuela también tiene un acuerdo con Uruguay para el suministro de 40 mil barriles diarios de petróleo, con condiciones especiales de pago.

Para el sector gasífero, la administración Chávez lanzó la propuesta de construcción del Gasoducto del Sur, al costo de US\$ 20 millardos y con el objetivo de exportar gas venezolano a Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. El proyecto, sin embargo, ha sido revisado y reducido al trecho entre Puerto Ordaz, Venezuela, y Recife, Brasil (Salomão y Malhães, 2007).

Hay también las ayudas financieras. En el caso de Argentina, el gobierno Chávez compró, durante el mandato de Kirchner, US\$ 5,2 millardos en bonos de la deuda del país. Venezuela, además, ha defendido la creación del Banco del Sur, para financiar obras de infraestructura y programas sociales y actuar en crisis especulativa o de solvencia, incluso en el ámbito de América Latina. Después de oficializar el proyecto de conformar la institución a finales de 2007, Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela firmaron su acuerdo de fundación a mediados de 2009. Por exigencia brasileña, la actuación del Banco del Sur se limitaría al financiamiento de obras de infraestructura y programas sociales y al ámbito sudamericano.

Con la transferencia de recursos o tecnología en la área de hidrocarburos a otros países de América del Sur y la venta de petróleo en condiciones favorables, permitiendo a los beneficiados la economía de recursos propios, Venezuela ayuda a atenuar asimetrías y, en consecuencia, a financiar la integración regional.

Para que un proyecto de integración entre países con grandes disparidades avance, es necesario que los Estados de más capacidad económica asuman el papel de atenuar las asimetrías y financiar el proceso, fomentando el desarrollo regional y transfiriendo recursos a los más pobres. En la UE, esa función cabe, sobre todo, a Alemania. En el caso de América del Sur, Brasil ha recibido presión tanto interna como externa para que ejerza ese papel, pero ha realizado poco hasta ahora. Incluso entre los sectores más comprometidos con la integración sudamericana en la administración Lula, no hay consenso sobre la conveniencia de que el país se comprometa con mecanismos efectivos de transferencia de recursos²⁹, como los fondos estructurales de la UE. Así, la actuación de Venezuela en el financiamiento del proceso es útil a Brasil.

Además, Lula y Chávez han convergido en el distanciamiento de la esfera de influencia de Estados Unidos, aunque en grados diferentes, en la prioridad a la integración en América del Sur, en la expansión del alcance temático y territorial del proceso y en el énfasis de UNASUR hasta ahora en las áreas política, de infraestructura y estratégica. Ese último punto se ha reflejado en la actuación del bloque en la concertación política, sobre todo en momentos de crisis en países de la región, y en los consejos ya creados, que serán abordados con detalles en el próximo capítulo. Por otro lado, el interés de Brasil en la integración sudamericana es tanto político como económico, mientras que el de Venezuela es más político que económico. Los dos países también difieren sobre el grado de distanciamiento

²⁹ En el ámbito del Cono Sur, hay el FOCEM (Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR), pero su presupuesto anual es de apenas US\$ 100 millones, de los cuales 70% son de responsabilidad brasileña. En la utilización de los recursos, Paraguay tiene derecho a 48%, Uruguay, a 32%, Argentina, a 10%, y Brasil, a 10%.

de Estados Unidos. Para Brasil, las relaciones con los norteamericanos continúan siendo importantes, al paso que Venezuela encara los Estados Unidos como un enemigo, a pesar de concentrar sus ventas en el mercado norteamericano.

Para algunos defensores de la supranacionalidad, incluso, Venezuela ha sido más importante que Brasil en la promoción de la integración sudamericana, ya que, al contrario de los brasileños, no impone resistencia, al menos en términos conceptuales, a la cesión de soberanía a favor de instituciones supranacionales. Esa posición ha aparecido en discursos y propuestas de Chávez y está registrada en la Constitución de 1999, que, en su artículo 153, establece que

“[...] la República podrá atribuir a organizaciones supranacionales, mediante tratados, el ejercicio de las competencias necesarias para llevar a cabo estos procesos de integración. [...] Las normas que se adopten en el marco de los acuerdos de integración serán consideradas parte integrante del ordenamiento legal vigente y de aplicación directa y preferente a la legislación interna”.

Una explicación para las posturas distintas de Brasil y Venezuela frente a la supranacionalidad es la mayor dependencia venezolana del intercambio comercial con América del Sur y del comercio exterior en general, como mostraron los datos presentados en el capítulo anterior. Por su peso económico y político en la región, Brasil también tiende a ser menos receptivo a la cesión de soberanía que los demás países sudamericanos. Esa posición es fuerte en la diplomacia brasileña, incluso entre los principales defensores de la integración regional, pues se evalúa que, con la supranacionalidad, Brasil perdería autonomía de acción y peso sobre las decisiones colectivas.

Hay quien considera que Chávez, a causa de los problemas creados por su estilo conflictivo y su busca de protagonismo, es más perjudicial que útil a la integración en América del Sur y que su proyecto integracionista, que abarca toda la América Latina y el Caribe, rivaliza con el sudamericano. Las dos evaluaciones parecen equivocadas. En primer lugar, es innegable que la retórica chavista y la

tentativa de influenciar la política interna de otros países sudamericanos generan problemas, pero el saldo de su participación, por los motivos ya apuntados en este apartado, parece ser más útil en acelerar el proceso que perjudicial.

El antagonismo de proyectos tampoco se sostiene. Chávez llevó Venezuela al MERCOSUR y ha propuesto una serie de iniciativas para la integración en los ámbitos regional y subregional en América del Sur, como el Banco del Sur y la PetroSur, que son desarrolladas justamente por Argentina, Brasil y Venezuela, entre otros. Según Urrutia (2006: 166), en un seminario en el 2004, el presidente venezolano, incluso, atribuyó la tarea de “conformar la unidad sudamericana” a un eje entre Caracas, Brasilia y Buenos Aires. Para Chávez, sus antagonistas en América Latina son los países que él identifica como aliados de Estados Unidos. Fue con base en esa interpretación que Venezuela dejó el Grupo de los Tres, que compartía con Colombia y México, y la CAN, después de la firma de los tratados de libre comercio de colombianos y peruanos con los norteamericanos.

El organismo que consubstancia el proyecto integracionista de Chávez para toda la América Latina y el Caribe, la ALBA, puede seguir y, de hecho, ha seguido paralelamente a UNASUR, pues cumplen funciones diferentes y, al mismo tiempo, complementarias. La ALBA sirve como un espacio privilegiado para el ejercicio de la retórica del presidente venezolano contra los Estados Unidos y las políticas económicas de inspiración neoliberal, a pesar de que también haya avanzado en términos prácticos. La UNASUR, a su vez, obedece a un ritmo gradual, ya que se regula por una estructura institucional, formalizada por medio de un tratado con carácter jurídico internacional, y requiere la formación de consensos. Así, la ALBA es útil para reducir la necesidad de protagonismo de Chávez, contribuyendo para que se contente en ser una parte importante de un conjunto en UNASUR.

Con la gradualidad del bloque sudamericano y la naturaleza de la actividad diplomática, que suele ser formal y lenta, las propuestas defendidas por Chávez para la integración regional también sirven para saltar etapas. Al mismo tiempo, la

connotación política que él confiere a sus iniciativas dificulta la adhesión de todos los países de América del Sur.

Hay más problemas. Como ejemplifica el caso del Gasoducto del Sur, se ha percibido una incongruencia entre las intenciones de algunos proyectos chavistas, sobre todo en el momento de sus lanzamientos, y los resultados alcanzados. Otro punto es la tendencia de Chávez a alimentar situaciones conflictivas, como en las relaciones con Colombia. Además, la continuidad de la integración en América del Sur y una buena relación con Estados Unidos no son antagónicas, al contrario de que Chávez, muchas veces, parece creer. Si una posición de subordinación a los intereses norteamericanos no favorece el proceso, tampoco ayuda el extremo opuesto en que se considera que ningún tipo de cooperación con Estados Unidos puede ser beneficiosa para los países sudamericanos.

En términos potenciales, son dos cuestiones principales. El fortalecimiento de Chávez en el ámbito regional podría generar la transferencia a otros países de ciertas características problemáticas de su régimen en Venezuela, como el sesgo militarista y el componente autoritario de algunas medidas. Hasta ahora, eso no ha ocurrido, aunque el venezolano considere que su “socialismo del siglo XXI” sea un modelo para otros países. Las semejanzas entre el caso de Venezuela y los de Bolivia, con Evo Morales, y Ecuador, con Rafael Correa, se han concentrado en una propuesta de refundación nacional, que se apoya en la reforma institucional por medio de la promoción de una nueva Constitución y en la realización posterior de elecciones para la renovación del mandato presidencial.

La segunda cuestión se refiere a los efectos que la caída de los precios del petróleo en el mercado internacional a partir de mediados de 2008, en razón de la reducción de demanda causada por la crisis económica en el mundo desarrollado, podrá generar para la capacidad de actuación exterior de Chávez. Sin los recursos provenientes del petróleo para compartir, el venezolano podría pasar a enfrentar más resistencia en América del Sur, generando un ambiente regional conflictivo.

Las perspectivas del proceso, sin embargo, no son el foco de este trabajo, que se centra en explicar la conformación de UNASUR, en el 2004. De todos modos, la evaluación de esas perspectivas, que también es importante, será realizada con más detalles en el próximo capítulo.

En suma, es evidente que la actuación de Chávez en América del Sur ha originado y continuará generando problemas, pero estos han quedado en segundo plano y tienden a seguir así mientras él tenga condiciones políticas y financieras para ser un impulsor del proceso y las tres potencias sudamericanas continúen centrándose en superar divergencias en pos del objetivo final de la integración.

8. Las posiciones en las sociedades

Este capítulo realizará una breve descripción de las posiciones de algunos sectores de las sociedades argentina, brasileña y venezolana sobre la integración regional. Aunque considere que el generador de la integración europea es las negociaciones intergubernamentales, Moravcsik (1998) también dedica atención a las posiciones en las sociedades, porque la primera parte de su modelo explicativo es la agregación de preferencias sociales por los gobiernos.

En el caso sudamericano, como ya se afirmó aquí, no hay, ni había en la época de la creación de UNASUR, una fuerte demanda social por integración. Así, los niveles de formación y agregación de preferencias sociales sobre el proceso todavía son bajos y no tuvieron papel decisivo en la conformación del bloque. Al mismo tiempo, los intereses de una parte de las élites económicas regionales han facilitado la acción gubernamental para impulsar la integración.

Otra característica del caso de UNASUR es que los incentivos económicos generados por la interdependencia creciente en la región no son suficientes para explicar la actuación gubernamental en la creación del organismo y precisan ser combinados con los objetivos políticos de los gobiernos.

Por todo eso, este capítulo abordará tanto las posiciones de asociaciones de agricultores e industriales como las de partidos políticos de Argentina, Brasil y Venezuela sobre la integración regional, pero más en carácter ilustrativo, ya que son menos importantes para la explicación del objeto de estudio. Las fuentes de informaciones serán, para el primer grupo, artículos y documentos producidos por cada asociación y, para el segundo, entrevistas con diputados.

8.1. Los grupos de interés

La intención de este apartado no es trazar un panorama exhaustivo de las posiciones de los grupos de interés sobre la integración regional, lo que exigiría un

trabajo específico, sino mostrar la visión general de algunos sectores económicos sobre el proceso y sus intereses con relación a UNASUR.

8.1.1. Argentina

La CRA (Confederaciones Rurales Argentinas) es una defensora del libre comercio, sea en el ámbito regional o global, pues confía en la competitividad del sector que representa y en su potencial para aumentar las ganancias con las exportaciones en un escenario liberalizado. Así, la entidad lamentó el fracaso en las negociaciones de la Ronda Doha de liberalización comercial, por considerar que se perdió una oportunidad para que la economía argentina se beneficiase más de la demanda mundial de alimentos.

En el MERCOSUR, la CRA busca la profundización de la liberalización comercial, por medio de la agilización de los procedimientos de las aduanas, y una mayor ingerencia del sector agropecuario, con una actuación para influir sobre los diplomáticos y los funcionarios de la área de comercio exterior. La entidad, incluso, participa de la FARM (Federación de Asociaciones Rurales del MERCOSUR).

Con relación a UNASUR, se puede esperar que la CRA defienda el libre comercio en América del Sur y el desarrollo de la infraestructura de transportes en la región como medio de reducir costos, ya que la entidad tiene la misma posición en cuanto al sistema argentino de transportes.

La UIA (Unión Industrial Argentina), por otro lado, cree que la protección al sector que representa es necesaria. En el comercio con Brasil, el principal socio argentino, esa política es, para la entidad, más que justificable por aspectos como el “déficit estructural³⁰” en las transacciones entre los dos países, “una historia de

³⁰ “La UIA responde a los injustos reclamos de Brasil”, Unión Industrial Argentina, 4 mar. 2009, disponible en <<http://www.uia.org.ar/pyc.do?id=1&fileId=2347>>, acceso en 3 sep. 2009.

más de 30 años de protección a la producción” en Brasil y “el financiamiento a tasas subsidiadas por parte de su Banco Nacional de Desarrollo”.

En esa misma línea, la UIA se mostró contraria a la propuesta de Paraguay y Uruguay de que, por su condición de economías de menor desarrollo, las reglas de origen aplicables a los dos en el MERCOSUR fuesen más flexibles. Según la entidad, eso crearía una mayor competencia de productos importados de terceros países y considerados originarios para circular libremente por el bloque.

Para el MERCOSUR, la UIA también defiende la adopción una moneda única, que podría extenderse a UNASUR. Sus argumentos son que esa medida consolidaría el proceso de integración, reduciría los costos de las transacciones, los efectos de desequilibrios financieros internacionales y la necesidad de medidas cambiarias para reestablecer el equilibrio regional, reemplazaría al dólar como moneda de intercambio comercial e implicaría en la creación de una institución monetaria más independiente que los bancos centrales nacionales. En el comercio entre Argentina y Brasil, las divisas locales ya pueden ser utilizadas en sustitución al dólar. La previsión es que Paraguay y Uruguay se incorporen al nuevo sistema hasta finales de 2010.

En el tema de la entrada de Venezuela en el MERCOSUR como miembro pleno, la UIA pasó a defender una revisión de la posición de Argentina, que ya concluyó la ratificación de la adhesión venezolana, a causa de las estatizaciones de empresas argentinas promovidas por el gobierno Chávez. La entidad sostuvo, además, que las declaraciones del presidente venezolano sobre la protección a las inversiones brasileñas fomentaban la división entre los países del bloque.

A pesar de la posición contraria a la apertura comercial indiscriminada, se puede estimar que la liberalización comercial en el ámbito de UNASUR interesa a la UIA, pues la industria argentina aumentaría su potencial de exportaciones en América del Sur. El bloque sudamericano también podría servir para la expansión

del alcance territorial de las propuestas de la entidad para el MERCOSUR, como en el caso de la moneda única.

8.1.2. Brasil

La CNA (Confederación de la Agricultura y Ganadería del Brasil) defiende el libre comercio por las mismas razones del sector agropecuario argentino. Así, en principio, la entidad es favorable a todo proceso que se centre en la liberalización comercial, independientemente del ámbito territorial. Entre sus propuestas para 2007, la CNA, por ejemplo, todavía defendía el reinicio de las negociaciones del ALCA, interrumpidas desde 2005. También sugería la creación de un “Ministério Extraordinário de Comércio Exterior³¹”, para apartar la cancillería de esa área y separar la política comercial de las directrices de política exterior.

La misma preocupación aparece en la posición de la CNA sobre la entrada venezolana en el MERCOSUR. La entidad se ha posicionado en contra de que el Congreso brasileño ratifique la adhesión de Venezuela como miembro pleno del organismo por entender que la situación política venezolana dificultaría la firma de acuerdos de libre comercio entre el MERCOSUR y otros bloques o países.

Hasta el fracaso del último esfuerzo por un acuerdo en la Ronda Doha de liberalización del comercio mundial, a mediados de 2008, la CNA se centraba en la importancia de un desenlace que redujese los subsidios y las barreras de los países desarrollados y en la necesidad de que el MERCOSUR firmase acuerdos de libre comercio, sobre todo con UE y Estados Unidos, para no depender apenas de la Ronda Doha y no quedarse aislado.

³¹ Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil, *Agenda Propositiva da Agropecuária*, Brasília, 2006, p. 23.

A partir del fracaso, la entidad ha pasado a defender que Brasil priorice los “acordos bilaterais³²” de comercio. En esa posición, está implícito el entendimiento de que el MERCOSUR precisa retroceder del estadio de unión aduanera para el de zona de libre comercio, liberando sus miembros para que puedan negociar por separado tratados comerciales.

La actuación de la CNA descrita hasta aquí deja claro que su posición sobre la integración regional se apoya únicamente en la defensa de los intereses de una parte de los segmentos que representa, los productores en condición de competir en el mercado internacional. Así, la entidad será favorable a todo proceso que se centre en el libre comercio y no impida la negociación de otros acuerdos y dará preferencia a los principales socios exteriores del sector agropecuario brasileño. En el caso de los agricultores, la América del Sur no está entre sus principales compradores, ya que, en promedio, recibió apenas 2,6% de las exportaciones agrícolas brasileñas en el bienio 2005-2006 (Ribeiro, 2007).

En cuanto a UNASUR, se puede evaluar que la CNA se limitaría a defender la liberalización comercial en el bloque, pero a causa, sobre todo, de su posición favorable al libre comercio en general, y el desarrollo de la infraestructura regional de transportes, para reducir el costo de las exportaciones.

La CNI (Confederación Nacional de la Industria) sigue una línea distinta a la de agricultores y ganaderos. Al sector industrial de Brasil, no interesa la apertura comercial indiscriminada, que intensificaría la competencia en el mercado interno. Al mismo tiempo, la CNI tiene mucho interés en la liberalización del comercio en América del Sur, por la participación regional en las exportaciones brasileñas de productos manufacturados, llegando, en promedio, a 31,5% en el bienio de 2005 y 2006 (Ribeiro, 2007). La entidad también se muestra favorable a la adhesión de

³² “CNA: Brasil deve priorizar acordos bilaterais e medidas não tarifárias”, *Agência CNA*, 29 jul. 2008, disponible en <<http://www.cna.org.br/site/noticia.php?n=19918>>, acceso en 30 jul. 2008.

Venezuela al MERCOSUR como miembro pleno, por la importancia que el país ha adquirido como comprador de manufacturas brasileñas.

Otro ejemplo de la posición selectiva de la CNI sobre el libre comercio, a diferencia de la CNA, es el entendimiento de que los acuerdos comerciales entre algunos países sudamericanos y socios exteriores, como los Estados Unidos, han minado las ventajas del sector industrial brasileño en esos mercados. Para la CNI, es necesario que Brasil consiga las mismas facilidades. En la evaluación de la entidad, incluso, el país debería centrarse en la expansión del libre comercio en América del Sur, en detrimento de la atención que dispensa a la liberalización del comercio mundial por medio de la Ronda Doha.

La CNI también defiende el desarrollo de la infraestructura de transportes en la región como medio de disminuir el costo de las exportaciones. El grado de interés de la entidad en América del Sur puede ser medido por el hecho de haber encomendado una serie de estudios³³, concluidos en el 2007, para servir de base a la actuación del sector industrial brasileño en la tentativa de influenciar la política exterior del país para el subcontinente. La preocupación de la CNI con la área de infraestructura, incluso, coincide con la atención que ha recibido desde la primera reunión presidencial del proceso sudamericano, en el 2000.

Así, con relación a UNASUR, se puede considerar que la CNI defiende lo mismo que la CNA, la liberalización comercial y el desarrollo de la infraestructura regional de transportes, pero hay dos diferencias significativas: a) la prioridad que la primera entidad confiere a América del Sur; y b) la posición selectiva de la CNI sobre el libre comercio, que recibe apoyo apenas cuando el panorama favorece el sector industrial brasileño, como en el caso sudamericano.

³³ Bajo un tema general ("Os interesses empresarias brasileiros na América do Sul"), la serie se divide en un resumen y más tres volúmenes, que tratan de inversiones en el exterior y de los sectores de comercio y servicios.

8.1.3. Venezuela

En Venezuela, tanto agricultores como industriales son reticentes en tomar parte de esquemas de libre comercio cuando sus colegas de otros países tienen ventajas competitivas. En ese sentido, la FEDEAGRO (Confederación Nacional de Asociaciones de Productores Agropecuarios) considera que la protección al sector que representa es necesaria.

A pesar de evaluar que los agricultores y los ganaderos venezolanos están en desventaja frente a sus colegas del MERCOSUR, principalmente los argentinos y los brasileños, la entidad no es contraria a la adhesión de Venezuela al bloque como miembro pleno, por verla como un desafío y una oportunidad de aprovechar las posibilidades de un mercado de grandes dimensiones.

Al mismo tiempo, la FEDEAGRO hace una serie de exigencias al gobierno Chávez sobre esa incorporación: a) mantener las condiciones y las restricciones establecidas en el ACE 59 (Acuerdo de Complementación Económica 59) entre CAN y MERCOSUR; b) definir una política satisfactoria de precios internos; c) contingentar las importaciones de materias primas alimenticias hasta la conclusión del programa de liberalización; d) no otorgar exoneración fiscal generalizada a las importaciones y limitarla a los casos en que la producción nacional no alcance para las necesidades de los programas sociales; e) invertir en la infraestructura agrícola; f) adoptar un programa para compensar el impacto de la entrada en el MERCOSUR; g) alterar leyes y reglamentos que limitan la actividad agropecuaria; y h) permitir la participación del sector en las negociaciones del acceso.

En UNASUR, la posición de FEDEAGRO sobre el libre comercio sería la misma, de defensa de la protección al sector agropecuario y de una liberalización controlada. El argumento de que la adhesión venezolana al MERCOSUR significa un desafío y una oportunidad también se aplicaría a UNASUR. Además, el bloque

sudamericano podría servir para compensar la salida de Venezuela de la CAN, ya que los países de ese organismo son miembros de UNASUR.

Las preocupaciones del sector industrial de Venezuela con el libre comercio son las mismas de los agricultores y los ganaderos. En cuanto a la incorporación al MERCOSUR, sin embargo, la posición de la CONINDUSTRIA (Confederación Venezolana de Industriales) es más dura. A pesar de reconocer las oportunidades que un mercado consumidor de ese porte y la afinidad política entre los gobiernos ofrecen, la entidad considera que la opción por el bloque del Cono Sur se basa en intereses ideológicos, pues la economía venezolana sería complementaria con las de los países andinos, centroamericanos y caribeños y conflictiva con las de los miembros del MERCOSUR, que serían más competitivos y desarrollados, sobre todo en el caso de Brasil, y producirían y exportarían prácticamente los mismos artículos que Venezuela.

La CONINDUSTRIA, entonces, es contraria a la entrada en el MERCOSUR como miembro pleno y defiende que Venezuela siga como un Estado asociado al bloque, alegando que, en esa condición, el país ya disfruta de las ventajas que el MERCOSUR puede ofrecerle.

De todos modos, la entidad también hace a la administración Chávez sus exigencias sobre el acceso: a) mantener aranceles de protección a la producción nacional que permitan la aplicación flexible de medidas restrictivas de acuerdo con las necesidades de cada segmento; b) utilizar las reglas de origen de la ALADI; c) rechazar la intención de la industria brasileña de acortar los plazos previstos en el ACE 59 para la reducción tarifaria en Venezuela; d) promover la equiparación de la competitividad; e) ajustar las políticas venezolanas para los sectores agrícola y automotor con las del MERCOSUR; f) aplicar medidas no tarifarias de protección e incentivo a la industria similares a las de los países del bloque; y g) permitir la participación de los industriales en las negociaciones.

Consciente de la dificultad de convencer Chávez a desistir de cambiar la CAN por el MERCOSUR, la CONINDUSTRIA vio en UNASUR una oportunidad de que Venezuela no se aparte totalmente del bloque andino, ya que la aproximación entre CAN y MERCOSUR es un pilar del proyecto de desarrollo de UNASUR, y sostenga algún nivel de relaciones económicas y políticas con Colombia, incluso por influencia de los demás miembros del bloque sudamericano. Así, la entidad ha defendido la promoción de UNASUR, pero mantendría para el ámbito de América del Sur su posición sobre liberalización controlada del comercio.

8.1.4. Los tres países

Como saldo de las posiciones de los sectores agropecuario e industrial de Argentina, Brasil y Venezuela, se puede considerar que los industriales de los tres países son, por un motivo diferente en el caso de los venezolanos, los principales interesados en UNASUR (ver cuadro 8.1.). Los argentinos y los brasileños, sobre todo los segundos, tienen interés en las perspectivas de negocios en América del Sur, mientras que los venezolanos encaran UNASUR como una oportunidad de compensar la salida de su país de la CAN. Para los agricultores y los ganaderos de Argentina y Brasil, la región es menos importante, ya que sus productos son más competitivos en el ámbito global.

Cuadro 8.1.

Posición de los grupos de interés sobre la integración regional

Tema	Argentina		Brasil		Venezuela	
	CRA	UIA	CNA	CNI	FEDEAGRO	CONINDUSTRIA
Liberalización comercial	General	Controlada	General	Controlada	Controlada	Controlada
Adhesión de Venezuela al MERCOSUR	S/p	Contraria	Contraria	Favorable	Favorable	Contraria
UNASUR	Adopción del libre comercio y desarrollo de red de transportes	Adopción del libre comercio y de una moneda única	Adopción del libre comercio y desarrollo de red de transportes	Adopción del libre comercio y desarrollo de red de transportes	Liberalización comercial controlada y compensación para la salida de la CAN	Liberalización comercial controlada y compensación para la salida de la CAN

S/p: sin posición conocida

Fuente: Elaboración propia

8.2. Los partidos políticos

En este apartado, la intención es mostrar las posiciones de los partidos de Argentina, Brasil y Venezuela con relación a la integración regional a partir de las respuestas de sus diputados sobre el tema. El interés en los partidos se justifica porque ellos representan las sociedades en que actúan y porque, una vez en el poder, las orientaciones que adoptan sobre la integración tienden a servir de base para las políticas exteriores de sus respectivos gobiernos.

El material empírico utilizado proviene del Proyecto Élités Parlamentarias Latinoamericanas, del Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca, España. Los partidos considerados serán los que aparecen en las entrevistas más recientes con diputados de Argentina, Brasil y Venezuela.

En esas encuestas, también hay una pregunta sobre la posición ideológica de algunos partidos de cada país en una escala en que el 1 es la izquierda y el 10 la derecha. Los resultados son útiles para ubicar ideológicamente los partidos que tendrán las respuestas de sus diputados sobre política exterior analizadas en este apartado. En el caso de Argentina, los partidos evaluados en la pregunta sobre la

posición ideológica son cinco, pero dos, el FREPASO (Frente País Solidario), que, en realidad, era una coalición, y el RECREAR (Recrear para el Crecimiento), no están discriminados en los resultados de las preguntas sobre política exterior y no serán considerados. Restan, así, ARI (Afirmación para una República Igualitaria), PJ (Partido Justicialista) y UCR. En la escala, la ARI está a la izquierda, la UCR, al centro, y el PJ, que representa el peronismo, a la derecha de la UCR, pero más cerca del centro que de la derecha (ver cuadro 8.2.).

En cuanto a Brasil, algunos partidos que aparecen discriminados en las respuestas sobre política exterior no son evaluados en la pregunta sobre posición ideológica. Así, serán considerados los seis que se repiten: PFL, que cambiaría su nombre después para DEM (Demócratas), PMDB, PP (Partido Progresista), PSDB (Partido de la Social Democracia Brasileña), PT (Partido de los Trabajadores) y PTB (Partido Laborista Brasileño). De esos, el PT, el partido de Lula, es el único a la izquierda, aunque se ubique más cerca del centro que de la izquierda, mientras que PMDB y PSDB, el partido de Cardoso, están más próximos del centro que de la derecha, y PFL, PP y PTB, a la derecha (ver cuadro 8.2.).

En el caso de Venezuela, los partidos cuya posición ideológica es evaluada coinciden con aquellos que están discriminados en las respuestas sobre política exterior. Son AD (Acción Democrática), COPEI, MAS (Movimiento al Socialismo), MVR (Movimiento V República) y PRVZL (Proyecto Venezuela). El MVR, la fuerza política de Chávez hasta la formalización del PSUV (Partido Socialista Unido de Venezuela) en el 2008, es el único a la izquierda, mientras que el MAS se ubica en el centro, y AD, COPEI y PRVZL, a la derecha (ver cuadro 8.2.).

Cuadro 8.2.

Evaluación de diputados sobre la posición ideológica de partidos

Argentina	Promedio por partido					
	PJ	UCR	ARI	RECREAR	FREPASO	
	6,56	5,79	3,41	8,21	3,92	
Brasil	PT	PMDB	PFL	PP	PTB	PSDB
	4,44	6,42	8,56	8,62	7,75	6,89
Venezuela	MVR	AD	MAS	COPEI	PRVZL	
	3,29	7,90	5,06	8,42	8,45	

1 El entrevistado no evalúa su propio partido.

2 Las entrevistas fueron realizadas entre abril y junio de 2004 en Argentina, con diputados de la legislatura 2003-2007, entre junio y diciembre de 2005 en Brasil, con diputados de la legislatura 2003-2006, y entre octubre y noviembre de 2000 en Venezuela, con diputados de la legislatura 2000-2005.

Pregunta: "Cuando se habla de política, se utilizan normalmente las expresiones izquierda y derecha. En una escala donde el 1 es la izquierda y el 10 la derecha, ¿en qué casilla colocaría Ud. a los siguientes partidos?"

Fuente: Proyecto Élités Parlamentarias Latinoamericanas, Instituto de Iberoamérica, USAL

Para analizar las posiciones de los 14 partidos considerados aquí sobre la integración regional, serán usadas preguntas sobre prioridades de política exterior, interés en foros internacionales y socios comerciales e inversores preferentes. Algunos cuadros que serán exhibidos abajo no reproducen todas las opciones de respuestas y sus respectivos porcentuales que están presentes en las encuestas originales, porque son alternativas que no tendrían utilidad para la evaluación de las posiciones de los partidos sobre la integración regional.

8.2.1. Argentina

En la pregunta sobre el interés de Argentina en determinada región o país, la opción con el mayor índice de mucho interés en ARI, PJ y UCR es el entorno regional, llegando a los 100% en el primero y en el tercero (ver cuadro 8.3.). En la ARI, esa alternativa obtuvo la misma proporción de mucho interés que los países de América Latina en general. El índice más alto de mucho interés en Estados Unidos en los tres partidos, por su vez, fue los 27,1% en el PJ.

Cuadro 8.3.

Opinión de diputados argentinos* sobre prioridades de política exterior

Los países del entorno regional más inmediato	Total	Partido			
		PJ	UCR	ARI	Otros
Mucho interés	92,7%	87,5%	100,0%	100,0%	95,5%
Bastante interés	7,3%	12,5%	0,0%	0,0%	4,5%
Poco interés	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Ninguno interés	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

Los países de América Latina en general	Total	Partido			
		PJ	UCR	ARI	Otros
Mucho interés	69,1%	66,7%	70,8%	100,0%	63,6%
Bastante interés	27,7%	29,2%	29,2%	0,0%	31,8%
Poco interés	3,2%	4,2%	0,0%	0,0%	4,5%
Ninguno interés	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

Estados Unidos	Total	Partido			
		PJ	UCR	ARI	Otros
Mucho interés	22,8%	27,1%	8,3%	0,0%	31,8%
Bastante interés	50,1%	43,7%	70,8%	83,3%	40,9%
Poco interés	23,0%	27,1%	16,7%	16,7%	18,2%
Ninguno interés	4,1%	2,1%	4,2%	0,0%	9,1%

Unión Europea	Total	Partido			
		PJ	UCR	ARI	Otros
Mucho interés	67,5%	66,7%	82,6%	50,0%	68,2%
Bastante interés	29,3%	29,2%	17,4%	50,0%	27,3%
Poco interés	1,0%	2,1%	0,0%	0,0%	0,0%
Ninguno interés	1,1%	0,0%	0,0%	0,0%	4,5%
No completó	1,0%	2,1%	0,0%	0,0%	0,0%

* De la legislatura 2003-2007 entrevistados entre abril y junio de 2004

Pregunta: "En su opinión, con respecto a las áreas y países que voy a leer a continuación, ¿cuál es el grado de interés, mucho, bastante, poco o ninguno, con el que el gobierno de Argentina debería diseñar su política exterior?"

Fuente: Proyecto Élités Parlamentarias Latinoamericanas, Instituto de Iberoamérica, USAL

En la pregunta sobre el interés en foros internacionales, la opción con el mayor índice de mucho interés en los tres partidos argentinos considerados aquí fue el MERCOSUR, llegando a los 100% en la ARI (ver cuadro 8.4.). Al mismo tiempo, la proporción más alta de mucho interés en el ALCA en esos tres partidos fue los 12,5% registrados en el PJ.

Cuadro 8.4.

Opinión de diputados argentinos* sobre interés en foros internacionales

Esquema de integración subregional (MERCOSUR)	Total	Partido			
		PJ	UCR	ARI	Otros
Mucho interés	88,8%	89,4%	87,0%	100,0%	85,7%
Bastante interés	8,2%	8,5%	8,7%	0,0%	9,5%
Poco interés	3,0%	2,1%	4,3%	0,0%	4,8%
Ninguno interés	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

La pertenencia en un futuro al ALCA	Total	Partido			
		PJ	UCR	ARI	Otros
Mucho interés	12,6%	12,5%	9,1%	0,0%	19,0%
Bastante interés	18,1%	18,7%	9,1%	0,0%	28,6%
Poco interés	43,3%	41,7%	59,1%	50,0%	33,3%
Ninguno interés	24,2%	25,0%	18,2%	50,0%	19,0%
No completó	1,8%	2,1%	4,5%	0,0%	0,0%

Organización de los Estados Americanos	Total	Partido			
		PJ	UCR	ARI	Otros
Mucho interés	59,8%	60,4%	52,2%	50,0%	61,9%
Bastante interés	29,4%	31,2%	34,8%	33,3%	23,8%
Poco interés	9,7%	8,3%	13,0%	16,7%	9,5%
Ninguno interés	1,2%	0,0%	0,0%	0,0%	4,8%

* De la legislatura 2003-2007 entrevistados entre abril y junio de 2004

Pregunta: "De los distintos foros internacionales de los que Argentina es miembro, ¿cuál es, en su opinión, el grado de interés de su país, mucho, bastante, poco o ninguno, en pertenecer a los mismos?"

Fuente: Proyecto Élités Parlamentarias Latinoamericanas, Instituto de Iberoamérica, USAL

Los países del MERCOSUR son, además, el socio comercial preferente de Argentina para los diputados de ARI, PJ y UCR, llegando a los 100% en el caso de la ARI (ver cuadro 8.5.). La segunda alternativa más citada en PJ y UCR, la UE, quedó bien abajo. Cuando se trata del socio inversor preferente, el bloque europeo fue la primera opción, seguida por España para los entrevistados de PJ y UCR y por los países del MERCOSUR para los de la ARI (ver cuadro 8.6.).

Cuadro 8.5.

Opinión de diputados argentinos* sobre socio comercial preferente

	Total	Partido			
		PJ	UCR	ARI	Otros
Países del MERCOSUR	58,0%	63,0%	63,6%	100,0%	30,0%
Cualquiera de América Latina	2,0%	0,0%	4,5%	0,0%	5,0%
Estados Unidos	3,5%	2,2%	0,0%	0,0%	10,0%
Unión Europea	22,8%	26,1%	27,3%	0,0%	20,0%
UE, pero España en particular	5,3%	6,5%	4,5%	0,0%	5,0%
Japón	4,7%	2,2%	0,0%	0,0%	15,0%
No completó	3,6%	0,0%	0,0%	0,0%	15,0%

* De la legislatura 2003-2007 entrevistados entre abril y junio de 2004

Pregunta: "De las siguientes opciones, ¿cuál es el socio comercial que prefiere su país?"

Fuente: Proyecto Élités Parlamentarias Latinoamericanas, Instituto de Iberoamérica, USAL

Cuadro 8.6.

Opinión de diputados argentinos* sobre socio inversor preferente

	Total	Partido			
		PJ	UCR	ARI	Otros
Países del MERCOSUR	4,2%	2,4%	4,5%	25,0%	5,0%
Cualquiera de América Latina	2,3%	4,8%	0,0%	0,0%	0,0%
Estados Unidos	6,1%	7,1%	0,0%	0,0%	10,0%
Unión Europea	56,9%	59,5%	63,6%	75,0%	45,0%
UE, pero España en particular	21,3%	21,4%	22,7%	0,0%	20,0%
Japón	5,5%	2,4%	9,1%	0,0%	10,0%
No sabe	1,3%	0,0%	0,0%	0,0%	5,0%
No completó	2,4%	2,4%	0,0%	0,0%	5,0%

* De la legislatura 2003-2007 entrevistados entre abril y junio de 2004

Pregunta: "¿Y el socio inversor?"

Fuente: Proyecto Élités Parlamentarias Latinoamericanas, Instituto de Iberoamérica, USAL

8.2.2. Brasil

En Brasil, el entorno regional registró el mayor índice de mucho interés en PMDB, PP, PSDB, PT y PTB para la pregunta sobre el interés en cierta región o país³⁴ (ver cuadro 8.7.). En el PSDB, sin embargo, empató en mucho interés con los Estados Unidos. Sumando los niveles de mucho y bastante, ese país supera el entorno regional en el PSDB. De los seis partidos brasileños considerados, el PFL presentó el mayor valor de mucho interés en Estados Unidos, y el PT, el menor.

³⁴ Para los diputados brasileños, la pregunta no incluye la UE entre las opciones, diferentemente de la misma pregunta en las entrevistas con los diputados argentinos y venezolanos.

Cuadro 8.7.

Opinión de diputados brasileños* sobre prioridades de política exterior

Los países del entorno regional más inmediato	Total	Partido			
		PT	PMDB	PFL	PP
Mucho interés	84,3%	95,7%	90,0%	56,3%	85,7%
Bastante interés	12,7%	4,3%	10,0%	37,5%	14,3%
Poco interés	2,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Ninguno interés	0,7%	0,0%	0,0%	6,3%	0,0%

	Partido				
	PTB	PSDB	PL	PPS	PSB
Mucho interés	100,0%	75,0%	75,0%	83,3%	100,0%
Bastante interés	0,0%	16,7%	16,7%	0,0%	0,0%
Poco interés	0,0%	8,3%	8,3%	16,7%	0,0%
Ninguno interés	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

Los países de América Latina en general	Total	Partido			
		PT	PMDB	PFL	PP
Mucho interés	75,4%	91,3%	75,0%	50,0%	71,4%
Bastante interés	20,9%	8,7%	25,0%	37,5%	21,4%
Poco interés	2,2%	0,0%	0,0%	0,0%	7,1%
Ninguno interés	1,5%	0,0%	0,0%	12,5%	0,0%

	Partido				
	PTB	PSDB	PL	PPS	PSB
Mucho interés	85,7%	66,7%	75,0%	66,7%	100,0%
Bastante interés	14,3%	25,0%	25,0%	16,7%	0,0%
Poco interés	0,0%	8,3%	0,0%	16,7%	0,0%
Ninguno interés	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

Estados Unidos	Total	Partido			
		PT	PMDB	PFL	PP
Mucho interés	65,7%	26,1%	75,0%	93,8%	64,3%
Bastante interés	23,9%	52,2%	20,0%	0,0%	35,7%
Poco interés	9,0%	17,4%	5,0%	6,3%	0,0%
Ninguno interés	1,5%	4,3%	0,0%	0,0%	0,0%

	Partido				
	PTB	PSDB	PL	PPS	PSB
Mucho interés	71,4%	75,0%	66,7%	83,3%	66,7%
Bastante interés	21,4%	25,0%	25,0%	0,0%	33,3%
Poco interés	7,1%	0,0%	8,3%	16,7%	0,0%
Ninguno interés	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

* De la legislatura 2003-2006 entrevistados entre junio y diciembre de 2005

Pregunta: "En su opinión, con respecto a las áreas y países que voy a leer a continuación, ¿cuál es el grado de interés, mucho, bastante, poco o ninguno, con el que el gobierno de Brasil debería diseñar su política exterior?"

Fuente: Proyecto Élités Parlamentarias Latinoamericanas, Instituto de Iberoamérica, USAL

En la pregunta sobre el interés en foros internacionales, el MERCOSUR fue la alternativa con el mayor índice de mucho interés en los seis partidos brasileños considerados (ver cuadro 8.8.). El PT presentó la proporción más alta, con 91,3%. El ALCA superó los 50% de mucho interés apenas en el PFL.

Cuadro 8.8.

Opinión de diputados brasileños* sobre interés en foros internacionales

Esquema de integración subregional (MERCOSUR)	Total	Partido			
		PT	PMDB	PFL	PP
Mucho interés	76,1%	91,3%	80,0%	81,3%	78,6%
Bastante interés	16,4%	8,7%	10,0%	6,3%	14,3%
Poco interés	6,0%	0,0%	10,0%	12,5%	7,1%
Ninguno interés	1,5%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

	Partido				
	PTB	PSDB	PL	PPS	PSB
Mucho interés	57,1%	58,3%	75,0%	83,3%	66,7%
Bastante interés	28,6%	33,3%	16,7%	0,0%	33,3%
Poco interés	7,1%	8,3%	0,0%	16,7%	0,0%
Ninguno interés	7,1%	0,0%	8,3%	0,0%	0,0%

La pertenencia en un futuro al ALCA	Total	Partido			
		PT	PMDB	PFL	PP
Mucho interés	33,6%	17,4%	35,0%	68,8%	42,9%
Bastante interés	25,4%	21,7%	25,0%	12,5%	21,4%
Poco interés	24,6%	34,8%	20,0%	6,3%	28,6%
Ninguno interés	11,9%	21,7%	15,0%	0,0%	7,1%
No sabe	3,7%	4,3%	5,0%	12,5%	0,0%
No completó	0,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

	Partido				
	PTB	PSDB	PL	PPS	PSB
Mucho interés	42,9%	16,7%	41,7%	16,7%	16,7%
Bastante interés	14,3%	33,3%	16,7%	33,3%	50,0%
Poco interés	21,4%	33,3%	25,0%	50,0%	16,7%
Ninguno interés	7,1%	16,7%	16,7%	0,0%	16,7%
No sabe	7,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
No completó	7,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

Organización de los Estados Americanos	Total	Partido			
		PT	PMDB	PFL	PP
Mucho interés	44,8%	43,5%	50,0%	56,3%	57,1%
Bastante interés	37,3%	47,8%	30,0%	25,0%	42,9%
Poco interés	12,7%	8,7%	15,0%	6,3%	0,0%
Ninguno interés	2,2%	0,0%	0,0%	6,3%	0,0%
No sabe	1,5%	0,0%	5,0%	0,0%	0,0%
No completó	1,5%	0,0%	0,0%	6,3%	0,0%

	Partido				
	PTB	PSDB	PL	PPS	PSB
Mucho interés	28,6%	8,3%	58,3%	16,7%	50,0%
Bastante interés	42,9%	58,3%	33,3%	33,3%	33,3%
Poco interés	14,3%	33,3%	0,0%	50,0%	16,7%
Ninguno interés	0,0%	0,0%	8,3%	0,0%	0,0%
No sabe	7,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
No completó	7,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

* De la legislatura 2003-2006 entrevistados entre junio y diciembre de 2005

Pregunta: "De los distintos foros internacionales de los que Brasil es miembro, ¿cuál es, en su opinión, el grado de interés de su país, mucho, bastante, poco o ninguno, en pertenecer a los mismos?"

Fuente: Proyecto Élités Parlamentarias Latinoamericanas, Instituto de Iberoamérica, USAL

Por otro lado, los países del MERCOSUR son el socio comercial preferente de Brasil apenas para los diputados del PT (ver cuadro 8.9.). La opción preferida en los demás partidos considerados fue los Estados Unidos. Con relación al socio inversor, la primera alternativa en PMDB, PP, PSDB y PT fue la UE, y en PFL y PTB, los Estados Unidos (ver cuadro 8.10.).

Cuadro 8.9.

Opinión de diputados brasileños* sobre socio comercial preferente

	Total	Partido			
		PT	PMDB	PFL	PP
Países del MERCOSUR	27,6%	56,5%	15,0%	6,3%	28,6%
Cualquiera de América Latina	6,7%	8,7%	10,0%	0,0%	7,1%
Estados Unidos	44,0%	21,7%	50,0%	81,3%	42,9%
Unión Europea	10,4%	4,3%	20,0%	0,0%	7,1%
UE, pero España en particular	2,2%	4,3%	0,0%	0,0%	7,1%
Japón	0,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
No sabe	2,2%	0,0%	5,0%	0,0%	0,0%
No completó	6,0%	4,3%	0,0%	12,5%	7,1%

	Partido				
	PTB	PSDB	PL	PPS	PSB
Países del MERCOSUR	21,4%	25,0%	25,0%	50,0%	33,3%
Cualquiera de América Latina	7,1%	0,0%	8,3%	0,0%	16,7%
Estados Unidos	42,9%	58,3%	50,0%	16,7%	16,7%
Unión Europea	7,1%	16,7%	16,7%	16,7%	16,7%
UE, pero España en particular	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Japón	7,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
No sabe	7,1%	0,0%	0,0%	0,0%	16,7%
No completó	7,1%	0,0%	0,0%	16,7%	0,0%

* De la legislatura 2003-2006 entrevistados entre junio y diciembre de 2005

Pregunta: "De las siguientes opciones, ¿cuál es el socio comercial que prefiere su país?"

Fuente: Proyecto Élités Parlamentarias Latinoamericanas, Instituto de Iberoamérica, USAL

Cuadro 8.10.

Opinión de diputados brasileños* sobre socio inversor preferente

	Total	Partido			
		PT	PMDB	PFL	PP
Países del MERCOSUR	4,5%	4,3%	5,0%	0,0%	0,0%
Cualquiera de América Latina	3,0%	13,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Estados Unidos	31,3%	26,1%	35,0%	37,5%	28,6%
Unión Europea	30,6%	39,1%	40,0%	31,3%	35,7%
UE, pero España en particular	12,7%	8,7%	15,0%	12,5%	14,3%
UE, pero Portugal en particular	1,5%	0,0%	0,0%	6,3%	0,0%
Japón	3,0%	0,0%	0,0%	0,0%	7,1%
No sabe	5,2%	0,0%	5,0%	6,3%	0,0%
No completó	8,2%	8,7%	0,0%	6,3%	14,3%

	Partido				
	PTB	PSDB	PL	PPS	PSB
Países del MERCOSUR	7,1%	8,3%	8,3%	16,7%	0,0%
Cualquiera de América Latina	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Estados Unidos	42,9%	25,0%	16,7%	50,0%	33,3%
Unión Europea	14,3%	41,7%	33,3%	0,0%	16,7%
UE, pero España en particular	7,1%	8,3%	25,0%	0,0%	16,7%
UE, pero Portugal en particular	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Japón	7,1%	0,0%	0,0%	16,7%	16,7%
No sabe	7,1%	16,7%	8,3%	0,0%	16,7%
No completó	14,3%	0,0%	8,3%	16,7%	0,0%

* De la legislatura 2003-2006 entrevistados entre junio y diciembre de 2005

Pregunta: "¿Y el socio inversor?"

Fuente: Proyecto Élités Parlamentarias Latinoamericanas, Instituto de Iberoamérica, USAL

8.2.3. Venezuela

En el caso de Venezuela, en la pregunta sobre el interés en determinada región o país, el entorno más inmediato fue la opción que obtuvo el mayor índice de mucho interés en AD, COPEI, MVR y PRVZL (ver cuadro 8.11). Sin embargo, en el primer partido, esa alternativa empató con los Estados Unidos, mientras que en el último, con los países de América Latina en general, los Estados Unidos y la UE. Sumando los niveles de mucho y bastante interés, el entorno regional pierde para los norteamericanos en la AD y para todas las demás opciones en el PRVZL. En el MAS, por su vez, el bloque europeo fue la alternativa con la proporción más alta de mucho interés.

Cuadro 8.11.

Opinión de diputados venezolanos* sobre prioridades de política exterior

Los países del entorno regional más inmediato	Total	Partido				
		MVR	AD	MAS	COPEI	PRVZL
Mucho interés	76,2%	74,5%	81,3%	83,3%	66,7%	50,0%
Bastante interés	21,5%	25,5%	12,5%	16,7%	33,3%	25,0%
Poco interés	2,2%	0,0%	6,3%	0,0%	0,0%	25,0%
Ninguno interés	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

Los países de América Latina en general	Total	Partido				
		MVR	AD	MAS	COPEI	PRVZL
Mucho interés	72,2%	72,3%	68,8%	83,3%	50,0%	50,0%
Bastante interés	24,5%	25,5%	18,8%	16,7%	50,0%	50,0%
Poco interés	2,2%	2,1%	6,3%	0,0%	0,0%	0,0%
Ninguno interés	1,2%	0,0%	6,3%	0,0%	0,0%	0,0%

Estados Unidos	Total	Partido				
		MVR	AD	MAS	COPEI	PRVZL
Mucho interés	56,9%	37,0%	81,3%	81,8%	50,0%	50,0%
Bastante interés	29,9%	34,8%	18,8%	18,2%	50,0%	50,0%
Poco interés	10,1%	21,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Ninguno interés	2,0%	4,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
No completó	1,0%	2,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

Unión Europea	Total	Partido				
		MVR	AD	MAS	COPEI	PRVZL
Mucho interés	72,4%	68,1%	75,0%	91,7%	50,0%	50,0%
Bastante interés	25,6%	27,7%	25,0%	8,3%	50,0%	50,0%
Poco interés	1,0%	2,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Ninguno interés	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
No completó	1,0%	2,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

* De la legislatura 2000-2005 entrevistados entre octubre y noviembre de 2000

Pregunta: "En su opinión, con respecto a las áreas y países que voy a leer a continuación, ¿cuál es el grado de interés, mucho, bastante, poco o ninguno, con el que el gobierno de Venezuela debería diseñar su política exterior?"

Fuente: Proyecto Élités Parlamentarias Latinoamericanas, Instituto de Iberoamérica, USAL

Las respuestas sobre el interés venezolano en foros internacionales son más difíciles de interpretar, porque el ALCA no está entre las opciones evaluadas por los diputados entrevistados³⁵. Así, no hay la posibilidad de se comparar los

³⁵ Otra diferencia es que no hay la pregunta sobre los socios comercial e inversor preferentes de Venezuela en las entrevistas con diputados venezolanos.

apoyos al bloque regional, la CAN en el caso de Venezuela, y a la propuesta de creación de una zona de libre comercio en el continente americano impulsada por Estados Unidos. De las alternativas incluidas en la pregunta, apenas dos son foros de ámbito regional en la América, la CAN y la OEA, que no posibilitan el mismo tipo de comparación que entre CAN y ALCA.

De todos modos, la CAN fue la opción con el mayor índice de mucho interés en COPEI, MAS, MVR y PRVZL (ver cuadro 8.12.). En el primer y en el último partidos, sin embargo, esa alternativa empató con la OEA. Sumando los niveles de mucho y bastante interés, ese empate persiste, pero añadiendo las proporciones de poco interés, la CAN supera la OEA en el COPEI. En la AD, por su vez, la OEA fue la alternativa que obtuvo el índice más alto de mucho interés.

Cuadro 8.12.

Opinión de diputados venezolanos* sobre interés en foros internacionales

Esquema de integración subregional (CAN)	Total	Partido				
		MVR	AD	MAS	COPEI	PRVZL
Mucho interés	77,7%	74,5%	81,3%	91,7%	50,0%	75,0%
Bastante interés	19,5%	23,4%	12,5%	8,3%	33,3%	25,0%
Poco interés	0,7%	0,0%	0,0%	0,0%	16,7%	0,0%
Ninguno interés	1,2%	0,0%	6,3%	0,0%	0,0%	0,0%
No completó	1,1%	2,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

Organización de los Estados Americanos	Total	Partido				
		MVR	AD	MAS	COPEI	PRVZL
Mucho interés	73,2%	66,0%	93,8%	83,3%	50,0%	75,0%
Bastante interés	16,2%	23,4%	0,0%	8,3%	33,3%	25,0%
Poco interés	6,7%	6,4%	0,0%	8,3%	0,0%	0,0%
Ninguno interés	2,9%	2,1%	6,3%	0,0%	16,7%	0,0%
No completó	1,0%	2,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

* De la legislatura 2000-2005 entrevistados entre octubre y noviembre de 2000

Pregunta: "De los siguientes foros internacionales de los que Venezuela es miembro, ¿cuál es, en su opinión, el grado de interés de su país, mucho, bastante, poco o ninguno, en pertenecer a los mismos?"

Fuente: Proyecto Élités Parlamentarias Latinoamericanas, Instituto de Iberoamérica, USAL

8.2.4. Los tres países

El saldo para Argentina, Brasil y Venezuela es que, en nueve de los catorce partidos considerados, la posición que predomina es potencialmente favorable a la integración regional (ver cuadro 8.13.). Son los tres argentinos (ARI, PJ y UCR), cuatro (PMDB, PP, PT y PTB) de los seis brasileños y dos (COPEI y MVR) de los cinco venezolanos. Ese último caso, por lo tanto, es el único en que no prevalecen los partidos de la línea potencialmente favorable.

Cuadro 8.13.

Posición de los partidos sobre la integración regional

País	Potencialmente favorable	Potencialmente perjudicial
Argentina	ARI, PJ y UCR	-
Brasil	PMDB, PP, PT y PTB	PFL y PSDB
Venezuela	COPEI y MVR	AD, MAS y PRVZL

Fuente: Elaboración propia

En términos de orientación ideológica, hay en ese grupo de nueve tres a la izquierda, ARI, MVR y PT, tres en el centro, PJ, PMDB y UCR, y tres a la derecha, COPEI, PP y PTB. De los tres partidos a la izquierda evaluados, todos son de la línea potencialmente favorable a la integración regional, mientras que, en el caso de los que se ubican en el centro, son tres de los cinco, y entre los que están a la derecha, tres de los seis. Así, el grupo a la derecha presenta la proporción más baja de partidos de la línea potencialmente favorable. Entre los partidos en que la posición que predomina es potencialmente perjudicial a la integración regional, hay dos en el centro, MAS y PSDB, y tres a la derecha, AD, PFL y PRVZL.

Es curioso que el PSDB no esté entre los nueve de la línea potencialmente favorable, ya que fue con ese partido en el poder en Brasil que se inició el proceso de cumbres sudamericanas que culminó con la creación de UNASUR. De todos modos, en las preguntas sobre política exterior utilizadas aquí, las opciones que prevalecen entre los diputados del PSDB se ajustan más a la línea potencialmente perjudicial a la integración regional.

Los resultados para PT y MVR, los partidos que ocupan, respectivamente, las presidencias de Brasil y Venezuela desde 2003 y 1999, considerando el PSUV, en el poder hoy, como una continuación del MVR, ayudan a explicar el papel de los dos países en la conformación y en la evolución de UNASUR.

Es evidente que, por la fecha de las entrevistas y el tipo de preguntas, no se pueden tomar las respuestas como posiciones definitivas de cada partido sobre la integración regional, pero el uso de esos datos es una alternativa mejor que, por ejemplo, el análisis de principios retóricos en los programas partidistas.

8.3. El saldo de las posiciones

Este capítulo presentó un panorama ilustrativo de las posiciones sobre la integración regional en las sociedades de Argentina, Brasil y Venezuela con base en los grupos de interés y en los partidos políticos. El resultado de esa evaluación ayuda a explicar la acción gubernamental en la creación de UNASUR, sobre todo en el caso de Brasil, pero esas posiciones no han sido suficientemente fuertes para determinar la actuación de los gobiernos.

De los tres países, Argentina presenta la situación más favorable, pues sus sectores agropecuario e industrial tienen interés en la integración sudamericana y los tres partidos argentinos considerados se ajustan a una línea potencialmente favorable al proceso. Sin embargo, la actuación de Argentina, como ya resaltado, no fue decisiva para la conformación de UNASUR.

En Brasil, los sectores agropecuario e industrial también están interesados en la integración en el ámbito de América del Sur, por los mismos motivos que en Argentina, las perspectivas de negocios en la región, pero el interés de la industria brasileña es mayor, a causa de la importancia de los países sudamericanos para sus exportaciones. Además, la orientación predominante en el PT, el partido en el

poder en Brasil desde 2003, es potencialmente favorable al proceso. Los otros tres partidos brasileños de la línea favorable son de la coalición de Lula, mientras que los dos del grupo potencialmente perjudicial son los dos principales partidos de la oposición. Por todo eso, las posiciones en la sociedad de Brasil son las que más se reflejan en la actuación del país en la creación y en la evolución de UNASUR, aunque no sea la explicación más importante.

También en Venezuela, los sectores agropecuario e industrial tienen interés en el organismo sudamericano, porque ven UNASUR como una oportunidad de compensar la salida venezolana de la CAN, pero sus posiciones no se reflejan en la actuación del país en el proceso de integración en América del Sur, visto que el gobierno Chávez no suele apoyar sus decisiones en los grupos empresariales. Por otro lado, la línea potencialmente favorable a la integración regional que prevalece en el MVR, el partido de Chávez hasta el surgimiento del PSUV, ayuda a explicar el papel venezolano en UNASUR. La conclusión en ese caso, entonces, es que las posiciones en la sociedad de Venezuela se reflejan poco en la actuación del país con relación al bloque sudamericano.

9. La evolución de UNASUR

La actuación de UNASUR se ha centrado en la coordinación política y en las áreas de infraestructura y estratégica hasta ahora. El segundo sector ya está presente desde el primer paso concreto del proceso, la I Cumbre de Presidentes de América del Sur, en el 2000, cuando se conformó la IIRSA.

En el ámbito de UNASUR, el primero consejo instituido fue el de energía, en la I Cumbre Energética Sudamericana, en el 2007. Después, vinieron los consejos de defensa y salud, creados en la reunión extraordinaria de diciembre de 2008, y de Lucha contra el Narcotráfico, Infraestructura y Planeamiento, Desarrollo Social y Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación, instituidos en la cumbre de 2009. Por lo tanto, son ilustrativos de las prioridades del proceso los hechos de que el primer órgano creado fue la IIRSA y que los primeros consejos instituidos por UNASUR fueron de las áreas de energía y defensa.

Algunas de las prioridades del bloque son explicadas con más claridad en un artículo de 2008 del embajador Samuel Pinheiro Guimarães, secretario general del Itamaraty de 2003 a 2009, que en los documentos oficiales de UNASUR.

Sobre la infraestructura de transportes: “Esse reduzido comércio [*entre los países sudamericanos en la década de 1960*] tinha sua causa na pequena diversificação industrial das economias [...], mas também na pequena densidade dos sistemas de transportes naquela época e até hoje. Há um interesse vital em conectar os sistemas de transportes nacionais e as duas costas do subcontinente [...]. A Iniciativa para a Integração da Infra-Estrutura Regional Sul-Americana [...] foi um passo de grande importância neste esforço de planejamento, que necessita para se concretizar da alavanca regional do financiamento³⁶”.

Sobre la infraestructura energética: “Não há possibilidade de crescer [...] durante um período longo sem um suprimento suficiente, seguro e crescente de

³⁶ GUIMARÃES, Samuel Pinheiro, “O mundo multipolar e a integração”, *Agência Carta Maior*, 6 mar. 2008, disponible en <http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=14847>, acceso en 1 sep. 2009.

energia. [...] A América do Sul, como região, tem um excedente global de energia, porém com grandes superávits atuais e potenciais em certos países e com severos déficits em outros.

[...] Assim, a integração energética da região permitirá reduzir as importações extra-regionais e fortalecer a economia da América do Sul”.

Sobre la defensa: “A estratégia brasileira de defesa vê o subcontinente sul-americano de forma integrada e considera a cooperação militar entre as Forças Armadas, inclusive em termos de indústria bélica, como um fator de estabilidade e de equilíbrio regional através da construção de confiança. [...] Os programas de intercâmbio militar exercem importante papel no processo de construção da confiança, assim como a participação de efetivos militares de países da região em operações de paz das Nações Unidas [...]”.

Guimarães citó aún la importancia de la reducción de asimetrías: “Em um processo de integração em que as assimetrias entre as partes são significativas tornam-se indispensáveis programas específicos e ambiciosos para promover sua redução. [...] É indispensável a existência de um processo de transferência de renda sob a forma de investimentos entre os Estados participantes do esquema de integração como ocorreu e ocorre ainda hoje na União Européia³⁷”.

La UNASUR también se ha centrado en cuestiones de política interna y exterior de los países de las Américas del Sur y Latina y ha actuado en momentos de crisis en los Estados miembros. Desde el surgimiento del bloque, en el 2004, ha sido emitida una serie de declaraciones políticas para: apoyar la candidatura de Perú a un asiento en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en el bienio 2006-2007; pedir respeto a la institucionalidad durante la crisis que culminó con el juicio político del presidente Lucio Gutiérrez en el 2005 en Ecuador; anunciar el envío de una misión al país para ayudar a reestablecer la institucionalidad plena;

³⁷ GUIMARÃES, Samuel Pinheiro, “O mundo multipolar e a integração”, *Agência Carta Maior*, 6 mar. 2008, disponible en <http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=14847>, acceso en 1 sep. 2009.

instar el gobierno transitorio de Haití en el 2005 a realizar elecciones prontamente; ofrecer apoyo a una misión de la OEA que seguía negociaciones con grupos armados en Colombia; respaldar Argentina en la cuestión de las Malvinas y animar las partes a negociar; instar el BID (Banco Interamericano de Desarrollo) a aprobar la cancelación de las deudas de Bolivia, Guyana, Haití, Honduras y Nicaragua con un de sus fondos; pedir la aprobación de la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas en la Asamblea General de la ONU; apoyar las decisiones de las conferencias de las Naciones Unidas sobre cambio climático realizadas en 2005 y en 2006; rechazar la aprobación de la directiva de retorno de la UE y exigir un trato justo y humanitario de los inmigrantes sudamericanos; declarar por dos veces apoyo al gobierno constituido en Bolivia frente a protestas violentas en el 2008; exhortar la UE a reconsiderar su propuesta de establecer sanciones para empleadores de inmigrantes irregulares; y condenar el golpe de Estado en el 2009 en Honduras y defender la restitución del presidente Manuel Zelaya.

De todos los ejemplos, la actuación política más significativa fue la relativa a la crisis en Bolivia en el 2008. A causa de manifestaciones violentas de sectores opositoristas contra el presidente Evo Morales, los jefes de Estados de UNASUR se reunieron en carácter extraordinario en septiembre del mismo año en Santiago de Chile y emitieron la Declaración de la Moneda, para manifestar apoyo al colega boliviano, rechazar los actos violentos y advertir que no reconocerían un gobierno originado de golpe de Estado o acción separatista. También se definió la creación de una comisión del bloque para investigar la masacre de campesinos e indígenas bolivianos en el Departamento de Pando y presentar un informe en la próxima cumbre. La acción de UNASUR, al fin, tuvo un papel decisivo para la estabilización de la situación en Bolivia. No pasó lo mismo después del ataque colombiano a las FARC a principios de 2008 en territorio ecuatoriano. En ese caso, el papel de mediar y apaciguar cupo al Grupo del Río y a la OEA.

Las iniciativas de coordinación política de UNASUR y la conformación del CDS (Consejo de Defensa Suramericano) contrarían la tesis de Stone Sweet y

Sandholtz (1998), representantes de la corriente de la gobernanza supranacional, de que la integración se profundiza más en áreas cuyos niveles de transacciones regionales son mayores, a causa de la demanda social por coordinación y reglas en el ámbito regional. Los autores, incluso, utilizan el mercado común europeo y la política exterior y de seguridad de la UE como ejemplos de, respectivamente, más y menos integración en función de la influencia que ejercen sobre los niveles de transacciones regionales (Stone Sweet y Sandholtz, 1998: 14).

En el caso de UNASUR, ha sucedido lo opuesto, ya que la integración ha empezado justamente por las áreas política y de defensa, aunque los niveles de transacciones sociales entre los países de la región en esos dos sectores sean menores que, por ejemplo, en las áreas comercial y económica. La explicación es que el generador de la integración sudamericana no es la demanda social, sino, como se defiende aquí, la acción gubernamental, sobre todo por parte de Brasil y Venezuela, aprovechando un panorama favorable de entendimiento político entre las tres potencias regionales.

Desde el inicio del proceso de reuniones de presidentes o jefes de Estado en América del Sur, fueron tres las cumbres de presidentes, en 2000, en 2002 y en 2004, y ocho las de jefes de Estado de UNASUR, en 2005, cuando ocurrieron dos, siendo una extraordinaria, en 2006, en 2008, cuando se realizaron tres, todas extraordinarias, y en 2009, cuando hubo dos, siendo una extraordinaria.

Como se puede percibir, hubo tres encuentros anteriores a la creación de UNASUR, en 2000, en 2002 y en 2004. Esas reuniones son importantes porque significaron el inicio del proceso formal de integración en el ámbito sudamericano. Así, también precisan ser abordadas.

En los tres próximos apartados, serán desmenuzadas las cumbres y sus respectivas declaraciones y principales decisiones, además de las negociaciones para la firma del Tratado Constitutivo de la UNASUR, en el 2008, y de la estructura

institucional que el acuerdo estableció para el bloque. Por último, habrá un ítem en que serán evaluadas las perspectivas del proceso.

9.1. Las reuniones de presidentes de América del Sur

Antes del encuentro en que se creó UNASUR, ocurrieron dos cumbres de presidentes de América del Sur, en el 2000 en Brasilia y en el 2002 en Guayaquil, Ecuador, realizadas durante el segundo gobierno Cardoso. En ambas, ya se trató de la integración sudamericana. Para la primera, incluso, los Estados miembros del MERCOSUR, reunidos en el mismo año de 2000, determinaron que se iniciase un “diálogo político”³⁸ entre el bloque, la CAN, Chile, Guyana y Surinam.

La declaración final de la I Cumbre fijó 2002 como límite para que una zona de libre comercio entre MERCOSUR y CAN estuviese en vigor, lo que tardaría hasta 2005, y definió la “formação de um espaço econômico-comercial ampliado na América do Sul”³⁹ como un objetivo. Al mismo tiempo, el texto manifestó apoyo al avance de las negociaciones del ALCA, desde que ofreciesen “acceso efetivo” a las exportaciones sudamericanas, y abordó las cuestiones de tráfico de drogas y terrorismo, otros puntos caros a Estados Unidos. Por otro lado, anunció que los países de la región pasarían a negociar el ALCA en conjunto.

La decisión más importante, sin embargo, fue la creación de la IIRSA, para coordinar el desarrollo de la infraestructura y la integración física de América del Sur. Con ese objetivo, el órgano cuenta con una cartera de proyectos, divididos por ejes, y con el apoyo financiero de las instituciones de crédito actuantes en la región, el BID, la CAF (Corporación Andina de Fomento) y el FONPLATA (Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata). A finales de 2008, había 514 proyectos en las áreas de transporte, energía y comunicaciones, que requerirían

³⁸ Comunicado de Brasília, 1 sep. 2000, disponible en <http://www.radiobras.gov.br/integras/00/integra_0109_3.htm>.

³⁹ Comunicado de Brasília, 1 sep. 2000, disponible en <http://www.radiobras.gov.br/integras/00/integra_0109_3.htm>.

US\$ 69 millardos de inversión estimada. De ese total de 514, fueron definidos 31 prioritarios, que integran la “Agenda de Implementación Consensuada 2005-2010” y representan inversiones de US\$ 10,2 millardos. Con relación a las carreteras, hay planes para facilitar la conexión entre Brasil y puertos en el océano Pacífico: entre el norte del país y puertos en el sur de Perú; y entre Santos, ciudad portuaria en el sureste brasileño, y puertos en el norte de Chile, pasando por Bolivia. Las obras para la conexión con puertos peruanos ya están en curso y tienen previsión de término en el 2010. A pesar de la atención que recibe, la IIRSA, así como el Banco del Sur, no aparecería en el Tratado Constitutivo.

La integración sudamericana también fue tema del documento final de la II Cumbre, pero ya con un cambio de énfasis que vendría a marcar el abordaje del proceso por la administración Lula y que está presente desde el título del texto, en que aparecen las palabras integración, seguridad e infraestructura⁴⁰. Revelando la intención de superar el ámbito comercial, no hay más referencia a una zona económico-comercial, sino a “um espaço integrado, mediante o fortalecimento das conexões físicas e da harmonização dos aspectos institucionais, normativos e regulatórios”. La declaración todavía trató del ALCA, pero de forma más corta y sin manifestación de apoyo. Las menciones a ella desaparecerían de los documentos a partir de entonces, así como ocurriría con su proceso de negociación.

La superación del ámbito comercial fue profundizada en la Declaración de Cusco, que creó la UNASUR. Ese texto, que marcó el fin de la III Cumbre, en el 2004 en Cusco, estableció como objetivos del nuevo bloque “a concertação e a coordenação política e diplomática⁴¹”; “o aprofundamento da convergência entre o MERCOSUL, a Comunidade Andina e o Chile, através do aprimoramento da zona de livre comércio, [...] e sua evolução a fases superiores da integração econômica, social e institucional”, incorporando Guyana y Surinam; y “a integração física,

⁴⁰ Consenso de Guaiacuil sobre Integração, Segurança e Infra-Estrutura para o Desenvolvimento, 27 jul. 2002, disponible en <http://www2.mre.gov.br/daa/consenso_guaiacuil.htm>.

⁴¹ Declaração de Cusco, 8 dic. 2004, disponible en <<http://casa.mre.gov.br/documentos/reuniao-presidencial-de-cusco/declaracao-de-cusco>>.

energética e de comunicações”. Además, defendió que las sociedades actuasen en el proceso y que la promoción del desarrollo no se limitase al crecimiento de la economía, comprendiendo una distribución más justa de la renta, el acceso a la educación, la inclusión social y la preservación del medio ambiente.

La declaración fue tímida cuanto a la institucionalización del organismo, al mostrarse contraria a la definición de una estructura propia, alegando que se utilizaría la institucionalidad ya existente en otras iniciativas de integración, como forma de evitar la superposición y nuevos gastos. Así, estableció las cumbres de jefes de Estado como instancia máxima de UNASUR y las de cancilleres para las decisiones ejecutivas; solicitó la cooperación del presidente de la Comisión de Representantes y del director de la Secretaría Administrativa del MERCOSUL, de los secretarios generales de la CAN y de la ALADI y de la Secretaría Permanente de la OCTA; y creó una Presidencia Pro Tempore, que concedió a Perú hasta la realización de la primera reunión de jefes de Estado.

9.2. Las cumbres en Brasilia y Cochabamba

En la I Cumbre de Jefes de Estado de la UNASUR, en el 2005 en Brasilia, fueron definidos la Agenda Prioritaria y el Programa de Acción. La primera, en su apartado inicial, afirma: “A essência da Comunidade Sul-Americana de Nações é o entendimento político e a integração econômica e social dos povos da América do Sul⁴²”. Apenas en el quinto y en el sexto apartados, trata de la conformación de una zona de libre comercio sudamericana, por medio de la convergencia entre CAN, MERCOSUR y otros acuerdos comerciales de la región.

En términos institucionales, fijó la periodicidad de un año para las cumbres de jefes de Estado y de seis meses para las de cancilleres; abrió la posibilidad de convocación de reuniones sectoriales de ministros con base en los mecanismos

⁴² Declaração Presidencial e Agenda Prioritária, 30 sep. 2005, disponible en <<http://casa.mre.gov.br/documentos/i-reuniao-de-chefes-de-estado/declaracao-presidencial-e-agenda-prioritaria>>.

ya existentes en los ámbitos de CAN y MERCOSUR, para coordinar acciones en diversas áreas; definió que la Secretaría Pro Tempore, llamada de Presidencia en la Declaración de Cusco, sería ejercida por un Estado miembro a cada intervalo entre dos cumbres, quedaría a cargo de Brasil hasta la realización de la segunda edición y recibiría el apoyo de los países responsables por las reuniones anterior, vigente y siguiente; y estableció que los pronunciamientos conjuntos de UNASUR tendrían que ser adoptados por unanimidad.

El Programa de Acción es más específico y abarcador, con 30 apartados, contra los 19 de la Agenda Prioritaria. El mismo determinó la creación del Foro Sudamericano de Consulta y Coordinación Política, constituido por el Mecanismo de Coordinadores de la Política Exterior Común de la CAN, el Foro de Consulta y Concertación Política del MERCOSUR y representantes de Guyana y Surinam, para emitir declaraciones sobre “situações internacionais e regionais de interesse comum⁴³”; la revisión de los acuerdos entre MERCOSUR y CAN en las áreas política y social, para su extensión a los demás Estados de América del Sur; un plazo para conclusión de los estudios sobre la conformación de una zona de libre comercio sudamericana; y la facilidad de adhesión a la CAF para todos los países de América del Sur, aunque apenas Guyana y Surinam no tomaran parte.

La Declaración de Cochabamba, el texto final de la II Cumbre de UNASUR, en el 2006 en Cochabamba, es más larga y menos concreta, pero aborda puntos sensibles. El documento redujo el ánimo de quién esperaba señales de avance del bloque en términos supranacionales, al afirmar que “el camino más adecuado es avanzar en políticas públicas comunes respetando los tiempos y la soberanía de cada país⁴⁴”. Esa línea cuidadosa se refleja en frecuentes menciones a lo largo de la declaración a la cuestión de las asimetrías entre los países.

⁴³ Programa de Ação, 30 sep. 2005, disponible en <<http://casa.mre.gov.br/documentos/i-reuniao-de-chefes-de-estado/programa-de-acao>>.

⁴⁴ Declaración de Cochabamba, 9 dic. 2006, disponible en <http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/declaracion_cochabamba.htm>.

Por otro lado, hay puntos que sugieren avances en el proceso, como la idea de una “ciudadanía sudamericana”, por medio de la busca de “reconocimiento de derechos civiles, políticos, laborales y sociales para los nacionales de un Estado miembro en cualquiera de los otros Estados miembros”. Poco antes de la reunión en Cochabamba, incluso, ya había sido firmado un acuerdo para la dispensa de visado y la posibilidad de utilización de documento nacional de identidad en viajes de nacionales de un de los países del bloque a los demás Estados miembros⁴⁵. Durante la II Cumbre, también fue presentado el “Documento final de la Comisión Estratégica de Reflexión. Un Nuevo Modelo de Integración de América del Sur. Hacia la Unión Sudamericana de Naciones⁴⁶”, anticipando el cambio de nombre que ocurriría en el 2007. Esa comisión había sido creada un año antes, en una reunión extraordinaria de UNASUR en Montevideo.

Además, la Declaración de Cochabamba buscó agilizar la adopción de las decisiones tomadas por jefes de Estados y ministros, instituyendo la Comisión de Altos Funcionarios para actuar en ese sentido, en cooperación con las secretarías de CAN, MERCOSUR y otros organismos regionales. Así, pasó al nuevo órgano las tareas de profundizar los “vínculos institucionales” entre CAN, MERCOSUR, Chile, Guyana y Surinam y de preparar un tratado constitutivo de UNASUR, con validez jurídica internacional; concedió a la comisión un cuerpo técnico y una sede provisoria en Río de Janeiro, Brasil; determinó que sus propuestas tendrían que ser aprobadas por unanimidad y que crease grupos de trabajo en las áreas de energía, infraestructura, integración financiera⁴⁷ y políticas sociales; y definió sus temas de interés, comprendiendo 15 ítems, desde la convergencia institucional ya citada hasta la participación social en el proceso.

⁴⁵ A pesar del acuerdo en el ámbito de UNASUR y de otro tratado en el ámbito del MERCOSUR entre diez de los 12 países de América del Sur con el mismo objetivo, la página web del Itamaraty todavía informaba a mediados de 2009 que los brasileños no necesitaban de pasaporte apenas para viajes a los demás Estados miembros del bloque del Cono Sur, aunque la exención de visado ya estuviese en vigor también para viajes a todos los otros países sudamericanos.

⁴⁶ Documento Final de la Comisión Estratégica de Reflexión, 9 dic. 2006, disponible en <http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/dec_cochabamba_reflexion.htm>.

⁴⁷ Bajo la definición de integración financiera, están asuntos como el fomento al desarrollo regional y la adopción de un sistema multilateral de pagos en moneda local.

Finalmente, el documento sugirió a los Parlamentos de CAN, MERCOSUR, Chile, Guyana y Surinam que estudiaran una fórmula para la conformación de un espacio parlamentario sudamericano. Ese tema mereció un texto específico, en que se recomienda que Cochabamba sea la sede del futuro órgano.

En el trabajo de la Comisión de Reflexión, se leen fragmentos reveladores, sea de motivaciones o de perspectivas del proceso, como: “la energía, al lado de la infraestructura física, debe cumplir un papel análogo al que el carbón y el acero representaron para la integración europea⁴⁸”; “es de fundamental importancia una reflexión sobre el posible desarrollo de una doctrina de defensa regional [...] y el diseño de organismos que podrán implementarla en el futuro, tales como una Junta Sudamericana de Defensa”; “hay un gran potencial para la participación coordinada de los países de la región en operaciones de paz de las Naciones Unidas”; y “en los temas centrales de la agenda internacional en que puedan construirse acuerdos y posiciones comunes, es importante realizar ejercicios de acción conjunta”. Ese documento ya influyó en el resultado de la propia II Cumbre, cuya declaración final contempló, de alguna manera, las principales sugerencias del apartado “Arquitectura institucional”.

El estudio de la Comisión de Reflexión termina en un anexo con el informe del Grupo de Trabajo sobre Integración Financiera. La principal sugerencia de esa parte fue la conformación gradual del Banco del Sur, defendido por el gobierno Chávez para financiar proyectos de infraestructura y programas sociales y para actuar en crisis especulativa o de solvencia, incluso en el ámbito latinoamericano. Brasil, sin embargo, no estaba de acuerdo con esa fórmula y, según el informe, propuso “un mecanismo multilateral para manejo de los fondos de los bancos nacionales de desarrollo de la región⁴⁹”. Argentina concordó con los brasileños en esos momentos, pero aceptó después la propuesta venezolana. La oficialización

⁴⁸ Documento Final de la Comisión Estratégica de Reflexión, 9 dic. 2006, disponible en <http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/dec_cochabamba_reflexion.htm>.

⁴⁹ Documento Final de la Comisión Estratégica de Reflexión, 9 dic. 2006, disponible en <http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/dec_cochabamba_reflexion.htm>.

del proyecto de crear el banco, con la participación de siete (Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela) de los 12 países de América del Sur, demoró hasta finales de 2007. Los brasileños conseguirían, al fin, limitar la actuación de la nueva institución al financiamiento de proyectos de infraestructura y programas sociales y al ámbito sudamericano.

La firma del acuerdo de fundación del órgano, por su vez, ocurrió apenas a mediados de 2009. Una vez más, la demora se debió a divergencias. Para Brasil, los principales contribuyentes deberían tener un peso mayor en las decisiones, mientras que otros, como Ecuador, defendían que cada país tuviese derecho a un voto, argumentando que el sistema sugerido por los brasileños sería igual a los de los organismos internacionales de crédito a los que el Banco del Sur se propone como alternativa. La solución fue definir fórmulas diferentes de aprobación para préstamos de menor y mayor valor. En el último caso, los países que contribuyen más tendrían un peso mayor. A pesar de los avances, la institución financiera no había empezado a funcionar hasta finales de 2009. Las estimativas eran que las operaciones del banco empezarían en el 2010 y que su capital inicial podría variar entre US\$ 7 millardos y US\$ 20 millardos, de los cuales 60% vendrían, en partes iguales, de Argentina, Brasil y Venezuela.

Antes de que hubiese tiempo para una tercera reunión de jefes de Estados de UNASUR, medidas importantes fueron adoptadas en la I Cumbre Energética Suramericana, en el 2007 en la Isla Margarita. Además de la conformación de un consejo para el sector energético, se cambió el nombre del bloque de CASA por UNASUR; se instituyó una Secretaría General, con sede en Quito; se alteró la designación de la Comisión de Altos Funcionarios, creada por la Declaración de Cochabamba; y se determinó que ese órgano concluyese un tratado constitutivo hasta la realización del próximo encuentro de jefes de Estado, programado para finales de 2007 en Cartagena de Indias, Colombia.

El Consejo Energético Suramericano, integrado por los ministros de la área, fue el primero creado por UNASUR. Sus primeras competencias, establecidas por la Declaración de Margarita, fueron la preparación de una estrategia única, un plan de acción y un tratado energético sudamericano, tareas todavía pendientes hasta finales de 2009. Ese consejo se inserta en un proceso iniciado en la I Reunión de Ministros de Energía del bloque, en el 2005 en Caracas, Venezuela.

9.3. El Tratado Constitutivo y la estructura institucional

La III Cumbre de Jefes de Estado de UNASUR, que sería realizada a finales de 2007 en Cartagena de Indias, acabó siendo postergada, a causa del retraso en el proceso de negociación y conclusión del Tratado Constitutivo del bloque y de la operación militar colombiana a principios de 2008 en Ecuador. Como solución, se realizó una reunión extraordinaria a mediados del mismo año en Brasilia.

La cuestión de la supranacionalidad fue un punto de divergencia durante las negociaciones del acuerdo constitutivo. El primer secretario general elegido por los integrantes de UNASUR, el ex presidente de Ecuador Rodrigo Borja, presentó una propuesta de tratado que acabó siendo rechazada a causa justamente de su carácter supranacional. En el segundo artículo, el texto planteaba que

“la autoridad y competencias de UNASUR están dadas por la voluntad soberana de los Estados miembros que, a cambio de las ventajas económicas, políticas y geopolíticas que la supeditación a un orden comunitario les puede ofrecer, acuerdan autolimitar algunas de sus potestades soberanas y formar la Unión con órganos comunitarios de decisión y acción multinacionales⁵⁰”.

La preferencia fue por un modelo intergubernamental, porque, según un embajador boliviano que actuó en las negociaciones, “hoy los Estados miembros quieren que sea un acuerdo entre gobiernos donde todos están obligados a tomar

⁵⁰ Entrevista al autor, por correo electrónico en el 27 de junio de 2008, de René Mauricio Dorfler Ocampo, embajador de Bolivia en Brasil y representante boliviano en la XI Reunión del Consejo de Delegados de la UNASUR, de 13 a 14 de marzo de 2008, en Río.

en cuenta al otro para buscar un punto de encuentro⁵¹". Por no estar de acuerdo con el texto aprobado, Borja renunció en el 2008 a su designación como secretario general, antes de la firma del acuerdo constitutivo e, incluso, del inicio de las actividades del órgano que comandaría.

La posición de Borja, sin embargo, también contó con adeptos. Para, por ejemplo, el representante uruguayo en la XI Reunión del Consejo de Delegados de la UNASUR, en el 2008 en Río, la última antes de la firma del Tratado Constitutivo del bloque, "compartir soberanía, no cederla, se convirtió en uno de los principales obstáculos hacia el desarrollo de instituciones estables similares a las que alcanzó la Unión Europea⁵²". "Si vamos a encarar seriamente la Unión no tendremos más opción que ponernos a discutir en forma madura como es que vamos a llevarla a la práctica y para lograrlo no tendríamos otra salida que evolucionar para alcanzar las instituciones comunitarias", completó.

Los representantes de Bolivia y Colombia en ese encuentro también se mostraron abiertos a la supranacionalidad, lo que no sorprende, pues sus países ya toman parte de un bloque con instituciones supranacionales, la CAN. "Solo el tiempo y el cumplimiento de los objetivos y metas que se ha impuesto UNASUR nos irán demostrando si estamos listos para evolucionar a una etapa superior de integración como la de la UE⁵³", evaluó la colombiana.

Por otro lado, los representantes de Brasil y Chile fueron reticentes al tratar del tema. Para el brasileño, las discusiones sobre instituciones supranacionales

⁵¹ Entrevista al autor de René Mauricio Dorfler Ocampo, op. cit.

⁵² Entrevista al autor, en carácter personal y por correo electrónico en el 4 de junio de 2008, de Alberto Guani, cónsul general de Uruguay en Río y representante del país en la XI Reunión del Consejo de Delegados de la UNASUR.

⁵³ Entrevista al autor, en carácter personal y por correo electrónico en el 31 de julio de 2008, de Paola Lugari Pezzano, coordinadora de Mecanismos Regionales y Concertación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia y representante del país en la XI Reunión del Consejo de Delegados de la UNASUR.

son “demasiadamente precipitadas⁵⁴”, mientras el chileno descartó la posibilidad de que sean constituidas: “UNASUR tiene como principal objetivo profundizar la coordinación regional a través de acciones conjuntas en el campo de la integración tomadas por consenso entre sus miembros. No existe la voluntad de formar instituciones supranacionales⁵⁵”.

Para flexibilizar el modelo intergubernamental y la exigencia de unanimidad, se permitió que el proceso tuviese ritmos distintos de acuerdo con el país. Así, una iniciativa aprobada por la instancia máxima del bloque puede ser desarrollada sin la participación de todos los Estados miembros. El progreso de la implementación también puede variar de un país para otro.

Con el retraso, el Tratado Constitutivo de la UNASUR fue firmado el 23 de mayo de 2008, en una cumbre extraordinaria de jefes de Estado, en Brasilia. El acuerdo empieza reafirmando principios, como el respeto a la soberanía y a la inviolabilidad territorial, en tiempos de la tentativa colombiana de importar la táctica norteamericana de acción preventiva. El preámbulo también aclaró la importancia de la democracia para el bloque, “ratificando que a plena vigência das instituições democráticas e o respeito irrestrito aos direitos humanos são condições essenciais para a construção de um futuro comum de paz e prosperidade econômica e social e o desenvolvimento dos processos de integração entre os Estados membros⁵⁶”.

Con relación a los objetivos, el tratado expresó el principal, que ya mereció una cita en el primer capítulo de este trabajo, y los específicos. En el enunciado del principal, se establecieron como prioritarias algunas áreas en que UNASUR se ha centrado desde su surgimiento, que, como define el texto, son las de diálogo

⁵⁴ Entrevista al autor, por correo electrónico en el 25 de abril de 2008, de João Solano Carneiro da Cunha, de la Subsecretaría General de la América del Sur del Itamaraty y representante brasileño en la XI Reunión del Consejo de Delegados de la UNASUR.

⁵⁵ Entrevista al autor, por correo electrónico en el 11 de septiembre de 2008, de Patricio Pradel Elgueta, subdirector de Planificación del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile y representante del país en la XI Reunión del Consejo de Delegados de la UNASUR.

⁵⁶ Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas, 23 may. 2008, disponible en <http://www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota_detalhe3.asp?ID_RELEASE=5466>.

político, políticas sociales, energía, infraestructura y financiamiento. Faltó apenas defensa, que aparecería en seguida, como una meta específica.

La lista de objetivos específicos es más extensa y abarca, con 21 ítems, los temas que han sido elegidos por las cumbres desde 2000. En algunos puntos, se puede identificar novedades, sea por la propia materia, por un enunciado más objetivo o por el desdoblamiento de un asunto. Algunos ejemplos son: el desarrollo de mecanismos concretos y efectivos para superar asimetrías; la cooperación en la cuestión migratoria, para defender los derechos de los inmigrantes, en la región y en el exterior, regularizar sus situaciones y armonizar políticas; la integración industrial y productiva, enfocada en pequeñas y medias empresas, cooperativas y redes; y la promoción de la cooperación entre autoridades judiciales.

El tratado definió, además, la estructura institucional del bloque, compuesta por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, el Consejo de Ministras y Ministros de las Relaciones Exteriores, la Presidencia Pro Tempore, que cada país miembro ejerce sucesivamente, en orden alfabética, por el periodo de un año, el Consejo de Delegadas y Delegados y la Secretaría General, el único órgano que dispone de un cuerpo de funcionarios con dedicación exclusiva. Hay también los consejos temáticos que han sido conformados (ver cuadro 9.1.).

Cuadro 9.1.
La estructura institucional de UNASUR

Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno	
Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores	Presidencia Pro Tempore
Consejo de Delegadas y Delegados	Secretaría General
Consejos temáticos	
Energía	
Defensa	
Salud	
Lucha contra el Narcotráfico	
Infraestructura y Planeamiento	
Desarrollo Social	
Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación	

Fuente: Elaboración propia

Las reuniones ordinarias de jefes de Estados se realizan anualmente, y las de cancilleres, a cada seis meses. Entre los intervalos, pueden ser convocadas ediciones extraordinarias. El Consejo de Delegados cuenta con un representante, que puede variar entre los encuentros, de cada país y se reúne, de preferencia, a cada dos meses. El secretario general, designado por los jefes de Estado, tiene mandato de dos años, que puede ser renovado una vez. En caso de cambio, el nuevo ocupante no puede ser de la misma nacionalidad del antecesor.

El Consejo de Jefes de Estado, la instancia máxima, tiene la pauta definida por el órgano de ministros de Relaciones Exteriores, que, por su vez, depende del Consejo de Delegados para definir su propia pauta. La Secretaría General también puede proponer iniciativas y actuar en las reuniones de los demás órganos. Las normas se adoptan por unanimidad, con la presencia de al menos tres cuartos de los Estados miembros del bloque⁵⁷, y son obligatorias, pero su incorporación a los

⁵⁷ Cuando son adoptadas normas sin la presencia de todos los Estados miembros, la Secretaría General tiene que consultar los ausentes, que cuentan con 30 o 15 días para pronunciarse,

ordenamientos jurídicos nacionales, la condición de efectividad, no es automática. Hay la posibilidad de que tres o más integrantes desarrollen, sin la participación de los demás, iniciativas aprobadas por la instancia máxima. Los ausentes pueden adherir después. Eso flexibiliza el modelo intergubernamental y la exigencia de la unanimidad, al permitir que el proceso tenga ritmos distintos conforme el país. El progreso de la implementación de las iniciativas también puede variar entre los Estados miembros. El Banco del Sur, en proceso de creación a la época de la firma del tratado constitutivo, y la IIRSA, que ya existía, no están entre los órganos que ese acuerdo define como parte de la estructura institucional de UNASUR.

El tratado abrió, además, la posibilidad de adhesión al bloque a todos los países de América Latina y Caribe, al principio como Estado asociado, y a partir del quinto año de vigencia del acuerdo constitutivo, como miembro pleno, en el caso de asociados con al menos cuatro años en esa condición. Para la solución de controversias, no se instituyó un órgano específico. Finalmente, el texto termina anunciando que un Parlamento Sudamericano sería conformado en Cochabamba por medio de un protocolo adicional.

Las atribuciones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno son: a) establecer las directrices políticas, los planes y los programas del proceso y decidir las prioridades para la implementación; b) convocar reuniones sectoriales y crear órganos de ámbito ministerial; c) deliberar sobre las propuestas del consejo de cancilleres; y d) definir las directrices para las relaciones con terceras partes.

A la Presidencia Pro Tempore cabe: a) preparar, convocar y presidir las reuniones de los órganos de UNASUR; b) presentar a los consejos de cancilleres y de delegados el programa anual de actividades del bloque, en coordinación con la Secretaría General; c) representar la UNASUR en eventos internacionales; y d)

dependiendo del órgano de UNASUR en que se aprobó la medida. El Tratado Constitutivo, sin embargo, no esclarece cual sería el procedimiento en el caso de que algún país ausente no esté de acuerdo con la norma aprobada.

asumir compromisos y firmar declaraciones con terceras partes, bajo autorización de los órganos correspondientes del bloque.

El conjunto de funciones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores es más extenso e incluye: a) adoptar resoluciones para implementar las decisiones de la instancia máxima; b) proponer decisiones y preparar las cumbres de jefes de Estado; c) coordinar las posiciones en temas centrales del proceso; d) promover el diálogo y la concertación sobre asuntos regionales e internacionales; e) realizar el seguimiento y la evaluación del proceso; f) aprobar el programa de actividades y el presupuesto anuales de UNASUR; g) definir el financiamiento de las iniciativas del bloque; h) implementar las directrices para las relaciones con terceras partes; i) aprobar resoluciones y reglamentos institucionales o sobre otros asuntos de su competencia; y j) instituir grupos de trabajo de acuerdo con las prioridades establecidas por los jefes de Estado.

Las responsabilidades del Consejo de Delegadas y Delegados, por su vez, son: a) implementar las decisiones de la instancia máxima y las resoluciones del órgano de ministros de Relaciones Exteriores, con el apoyo de la Presidencia Pro Tempore y de la Secretaría General; b) preparar las reuniones de cancilleres; c) elaborar proyectos de decisiones, resoluciones y reglamentos para consideración del consejo de ministros de Relaciones Exteriores; d) compatibilizar las iniciativas de UNASUR con otros procesos de integración regional y subregional; e) constituir y coordinar los grupos de trabajo; f) dar continuidad al diálogo y a la concertación sobre asuntos regionales e internacionales; g) promover espacios que permitan la participación social en el proceso; y h) presentar el proyecto de presupuesto anual al órgano de cancilleres.

Finalmente, las tareas de la Secretaría General son: a) apoyar las demás instancias de UNASUR en la ejecución de sus atribuciones; b) proponer iniciativas y seguir el cumplimiento de las directrices del bloque; c) participar con derecho a voz y hacer el trabajo de apoyo a las reuniones de los órganos de UNASUR; d)

preparar y presentar el informe anual; e) servir como depositaria de los acuerdos del bloque; f) presentar el proyecto de presupuesto anual al Consejo de Delegados y adoptar las medidas necesarias para su ejecución; g) proponer su reglamento de funcionamiento y someterlo a aprobación; h) actuar en coordinación con otros organismos de integración y cooperación en América Latina y Caribe; y i) celebrar los actos jurídicos necesarios para su administración interna.

El modelo intergubernamental de UNASUR también queda evidente por las funciones concedidas a cada órgano. La Secretaría General, que podría adquirir a lo largo del tiempo componentes supranacionales por la actuación de su cuerpo de funcionarios con dedicación exclusiva, fue justamente la instancia que recibió las tareas menos importantes.

Ese órgano, además, es el único que todavía no funcionaba plenamente, porque su titular no había sido designado. El primer indicado, el ecuatoriano Borja, renunció al puesto antes mismo de la Secretaría General haber sido creado por el tratado constitutivo, a causa de su discordancia con el texto aprobado. Kirchner llegó a ser considerado para el cargo, pero Uruguay rechazó su indicación, por la actuación de Argentina en contra de la construcción de fábricas de papel en el lado uruguayo de la frontera entre los dos países.

Entre los siete consejos temáticos ya conformados, también hay cuatro que todavía no funcionaban plenamente, por la ausencia de un estatuto que defina sus atribuciones. La instancia del sector de energía fue la primera creada, a mediados de 2007, antes de la firma del tratado constitutivo (ver cuadro 9.2.). Las próximas conformadas, que también ya funcionan, fueron de las áreas de defensa y salud, a finales de 2008. Por último, a mediados de 2009, fueron creados los consejos de Lucha contra el Narcotráfico, Infraestructura y Planeamiento, Desarrollo Social y Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación, pero la definición de sus atribuciones quedó para después. Eses siete órganos temáticos son compuestos

por los ministros o funcionarios responsables de los respectivos sectores en cada país sudamericano y tienen como objetivo principal la coordinación de políticas.

Cuadro 9.2.

Las fechas de creación y la situación de las instituciones de UNASUR

Institución	Fecha de creación	Situación
Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno	23 may. 2008	Activo
Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores	23 may. 2008	Activo
Presidencia Pro Tempore	23 may. 2008	Activo
Consejo de Delegadas y Delegados	23 may. 2008	Activo
Secretaría General	23 may. 2008	Sin titular
Consejo Energético	17 abr. 2007	Activo
Consejo de Defensa Sudamericano	16 dic. 2008	Activo
UNASUR Salud	16 dic. 2008	Activo
Consejo de Lucha contra el Narcotráfico	10 ago. 2009	Sin estatuto
Consejo de Infraestructura y Planeamiento	10 ago. 2009	Sin estatuto
Consejo de Desarrollo Social	10 ago. 2009	Sin estatuto
Consejo de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación	10 ago. 2009	Sin estatuto

Fuente: Elaboración propia

9.4. Las reuniones de 2008 y 2009

Antes del fin de 2008, fue realizada una nueva cumbre extraordinaria de jefes de Estado, en la Cuesta del Sauípe, durante una serie de encuentros entre representantes de países de América Latina y Caribe en el Estado brasileño de Bahía. En la reunión de UNASUR, se aprobó el informe de la comisión encargada de investigar la masacre en Pando, Bolivia. A pesar de la aprobación, el texto final de la cumbre no nombró culpables y se centró en ofrecer apoyo a la aplicación de las recomendaciones que Bolivia considerase pertinentes y a las investigaciones que realizaría y en exaltar la actuación del bloque en el episodio para la protección de los derechos humanos y de la institucionalidad democrática. En ese encuentro, fueron conformados, además, los consejos de defensa, el CDS, y salud.

El CDS es un órgano de “consulta, cooperação e coordenação em matéria de defesa⁵⁸”, integrado por los ministros sudamericanos de la área. Sus principios resaltan la promoción de la paz y de la solución pacífica de controversias; el fomento de medidas de confianza y transparencia; la preservación de América del Sur como un espacio libre de armas nucleares; la subordinación de las instancias de defensa a la autoridad civil; la reducción de las asimetrías entre los sistemas de defensa de los Estados miembros como medio de fortalecer la capacidad regional; y la protección de los recursos naturales. También hay concesiones a Venezuela, por un principio que promueve “a responsabilidade e a participação cidadã nos temas da defesa”, un concepto defendido por los venezolanos, y Colombia, por otro que rechaza “a presença ou ação de grupos armados à margem da lei, que exerçam ou propiciem a violência qualquer que seja sua origem”, aunque no se refiera directamente a las FARC. La mayor resistencia al CDS, incluso, partía de los colombianos, que, al fin, aceptaron la idea, interesados en la cooperación para combatir el tráfico de drogas y las guerrillas.

Entre los objetivos del órgano, están consolidar la región como una zona de paz, reduciendo la posibilidad de conflictos bilaterales, sobre todo después de la tensión entre Colombia y Ecuador; elaborar una visión conjunta de defensa, en la forma de una doctrina común; promover la cooperación en el ámbito de la industria bélica, fomentando la producción; apoyar acciones humanitarias, como el auxilio a afectados por desastres naturales; e incentivar la participación en operaciones de paz de las Naciones Unidas. La presidencia del CDS corresponde al mismo país que ocupe la Presidencia Pro Tempore de UNASUR. Sus reuniones ordinarias son anuales, y las de su instancia ejecutiva, integrada por los viceministros del sector, semestrales. Para las decisiones, se requiere unanimidad.

⁵⁸ Declaração e Decisões, 16 dic. 2008, disponible en <http://www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota_detalhe3.asp?ID_RELEASE=6132>.

La primera reunión del CDS ocurrió a principios de 2009 en Santiago de Chile. Fue aprobado el “Plan de Acción 2009-2010⁵⁹”, con los ejes “Políticas de Defensa”, “Cooperación Militar, Acciones Humanitarias y Operaciones de Paz”, “Industria y Tecnología de la Defensa” y “Formación y Capacitación”.

Entre las medidas incluidas, se destacan compartir y divulgar informaciones de gastos militares; proponer un mecanismo de consulta y evaluación inmediata de situaciones de riesgo para la paz regional; planificar un ejercicio conjunto de actuación en caso de desastres naturales; preparar un inventario de la capacidad de apoyo a acciones humanitarias; identificar capacidades y áreas estratégicas de asociación en la industria bélica de los países, para promover complementariedad y transferencia tecnológica; crear una red de capacitación y formación en defensa; y elaborar un estatuto para la constitución del Centro Suramericano de Estudios Estratégicos de Defensa. Para evaluar el cumplimiento del plan, se convocó una reunión de los viceministros de la área a mediados de 2009 en Quito.

Con el CDS, Brasil busca que su peso económico y político en el escenario regional también adquiera un componente estratégico. Aprovechando la ausencia de Estados Unidos, sea por el desinterés norteamericano desde el fin de la Guerra Fría o por el rechazo de países de América del Sur en colaborar con políticas que son definidas sin su participación, Brasil intenta crear un nuevo marco regional en la área, inspirado en la Estrategia Nacional de Defensa lanzada a finales de 2008. Además de integrar las políticas de defensa y evitar conflictos, el país pretende estimular la definición de patrones de organización de las Fuerzas Armadas, que ayudarían a fomentar la industria bélica en la región, sobre todo la brasileña.

Para conquistar aliados, Brasil ha buscado mostrar disposición de negociar, resaltando que no pretende imponer políticas o repetir fórmulas, y se beneficia del interés de Venezuela y otros países sudamericanos en una doctrina de defensa

⁵⁹ Declaración de Santiago de Chile, 10 mar. 2009, disponible en <http://www.comunidadandina.org/unasur/10-3-09com_defensa.htm>.

regional. Por otro lado, ese interés genera competencia en las propuestas sobre el tema, pues los venezolanos, principalmente, también promueven sus propias directrices, como la idea de que las Fuerzas Armadas de América del Sur precisen compartir principios ideológicos. Los brasileños ya han obtenido resultados, como la adhesión colombiana al CDS, la participación en misiones de transporte de rehenes libertados por las FARC y la negociación con Bolivia de un nuevo acuerdo para la cooperación en el combate al tráfico de drogas.

El otro consejo creado en la tercera cumbre extraordinaria de 2008 es “o órgão de consulta e de consenso da UNASUL em matéria de Saúde⁶⁰”, compuesto por los ministros de la área. Sus metas son, entre otras, adoptar políticas comunes y acciones coordinadas; articular respuestas conjuntas a catástrofes y situaciones de emergencia; acelerar la armonización de normas; y priorizar actividades para grupos vulnerables y regiones de riesgo.

Así como en el caso del CDS, la presidencia del UNASUR Salud (Consejo de Salud Suramericano) cabe al ministro del mismo país que ocupe la Presidencia Pro Tempore. En apoyo al órgano, hay un comité coordinador, que define la pauta del consejo y cuenta con dos representantes de cada Estado miembro, un titular y un alterno, indicados por los respectivos ministros; una secretaría técnica, a cargo de tres países, los ocupantes anterior, vigente y siguiente de la Presidencia Pro Tempore; y grupos técnicos, con cinco ya constituidos. Las reuniones ordinarias del UNASUR Salud son anuales, y las de su comité coordinador, semestrales. Una vez más, las decisiones se adoptan por unanimidad.

Dando continuidad a las iniciativas de afirmación de una actuación regional más independiente de los intereses norteamericanos, la serie de encuentros entre jefes de Estado y de gobierno latinoamericanos y caribeños a finales de 2008 en Bahía produjo también el anuncio de estudios para la creación de un organismo

⁶⁰ Declaração e Decisões, 16 dic. 2008, disponible en <http://www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota_detalhe3.asp?ID_RELEASE=6132>.

con todos los 33 países de la América Latina y del Caribe, incluyendo Cuba, que continúa ausente de la OEA. Después de ese primer anuncio, fue definido un plan de acción para esa iniciativa que, por ahora, seguía con la denominación de CALC (Cumbre de la América Latina y del Caribe).

La III Cumbre de Jefes de Estado de UNASUR acabó siendo realizada en agosto de 2009 en Quito. Una vez más, la actuación de Colombia en el campo militar afectó una reunión del bloque. En esa ocasión, la causa fue la negociación de un acuerdo para permitir a los Estados Unidos el uso de siete bases militares colombianas, lo que generó protestos y pedidos de explicaciones de otros países sudamericanos, visitas del presidente de Colombia, Álvaro Uribe, a siete colegas de la región y la ausencia del colombiano en el encuentro de UNASUR. Ese tema, sin embargo, no fue incluido en la declaración final de la cumbre y acabó siendo dejado para discusiones futuras.

En la reunión, fueron conformados más cuatros consejos, para las áreas de lucha contra el narcotráfico, infraestructura y planeamiento, desarrollo social y educación, cultura, ciencia, tecnología e innovación, totalizando siete en el ámbito de UNASUR. Con una instancia centrada en el combate al tráfico de drogas, los países que defienden que el tema se limite a la esfera regional esperan mejorar la cooperación en la área y reunir argumentos para convencer a Colombia de que la participación de Estados Unidos no es necesaria. En cuanto al órgano para los sectores de infraestructura y planeamiento, hay la intención de que incorpore las tareas de coordinación del desarrollo de la infraestructura regional que están bajo responsabilidad de la IIRSA, surgida antes de la UNASUR. El documento final no definió las atribuciones de las cuatro instancias creadas. La declaración también sugirió el estudio de la conformación de “un Consejo Suramericano de Derechos Humanos⁶¹”, lo que podría retirar de la OEA la prerrogativa de seguimiento del respeto a los derechos humanos en América del Sur.

⁶¹ Declaración Presidencial de Quito, 10 ago. 2009, disponible en <http://www.comunidadandina.org/unasur/10-8-09Dec_quito.htm>.

El tema del uso por Estados Unidos de base militares colombianas volvió a ser discutido en el mismo agosto de 2009, en un encuentro extraordinario en San Carlos de Bariloche. La declaración conjunta reafirmó que “la presencia de fuerzas militares extranjeras no puede, con sus medios y recursos vinculados a objetivos propios, amenazar la soberanía e integridad de cualquier nación suramericana y en consecuencia la paz y seguridad en la región⁶²”. Además, convocó una reunión de cancilleres y ministros de Defensa para proponer “medidas de fomento de la confianza” con relación a acuerdos militares, encargó al CDS un análisis de un documento norteamericano sobre la estrategia para América del Sur y solicitó urgencia en la preparación del estatuto y del plan de acción del nuevo Consejo de Lucha contra el Narcotráfico. El resultado más importante, sin embargo, parece haber sido la consolidación de UNASUR como una instancia para la discusión de situaciones de crisis políticas en la región.

Entre septiembre y noviembre de 2009, acabaron ocurriendo dos reuniones extraordinarias de cancilleres y ministros de defensa de la UNASUR, en Quito, para tratar de la adopción de medidas de aumento de la confianza en temas de defensa, en reacción a las divergencias en torno del acuerdo para el uso de bases militares colombianas por Estados Unidos. En el segundo encuentro, se aprobó una serie de “medidas de fomento de la confianza y seguridad⁶³”. Entre ellas, están: “establecimiento de un Banco de Información de los países de la UNASUR sobre registro de transferencia y adquisición de equipos y armas convencionales”; “desarrollo de un mecanismo de notificación y registro ante la UNASUR del texto integral de los acuerdos de cooperación intrarregionales y extrarregionales en materia de defensa y seguridad”; “remisión de los presupuestos de los últimos cinco años al CDS”; “notificar a UNASUR el desarrollo de ejercicios militares sea con países regionales o extrarregionales”; “coordinar las actividades entre dos o

⁶² Declaración Conjunta de Reunión Extraordinaria del Consejo de jefes y jefas de Estado de la Unión de Naciones Suramericanas, 28 ago. 2009, disponible en <<http://www.comunidadandina.org/unasur/28-8-09bariloche.htm>>.

⁶³ Reunión Extraordinaria de Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de la UNASUR – Resolución, 27 nov. 2009, disponible en <http://www.mmrree.gov.ec/2009/unasur_271109.asp>.

más países de UNASUR con miras a aumentar la eficiencia del control y vigilancia en la zona de frontera y de la prevención y represión a ilícitos transnacionales”; “adoptar las medidas necesarias para prevenir e impedir la presencia o acción de grupos armados al margen de la ley”; “abstenerse de proporcionar cualquier tipo de apoyo, activo o pasivo, a las organizaciones o personas que participen en la comisión de actos de terrorismo”; “queda proscrito, entre los Estados miembros de UNASUR, el uso o la amenaza del uso de la fuerza”; y “los Estados miembros de UNASUR garantizarán formalmente que los acuerdos de cooperación en materia de defensa de los cuales sean partes y que impliquen algún grado de presencia en sus territorios de personal militar o civil y/o de armamento y de equipos provenientes de Estados de la región o extrarregionales no serán utilizados de forma que atenten contra la soberanía, la seguridad, la estabilidad y la integridad territorial de los Estados suramericanos”.

Esa relación incluye medidas que responden a las preocupaciones tanto de Venezuela en cuanto al uso de las bases colombianas por Estados Unidos para operaciones que visen el territorio venezolano como de Colombia en cuanto a la acción de grupos guerrilleros en su territorio. La adopción de esas medidas en el corto plazo, sin embargo, quedó comprometida por el ambiente de desconfianza entre Colombia y Venezuela que se ha agravado desde la revelación del acuerdo entre colombianos y norteamericanos.

La resolución de las dos reuniones de cancilleres y ministros de defensa también encargó al CDS, aprovechando sugerencias de documentos preparados por Chile, Ecuador y Perú, la elaboración de una estrategia regional de seguridad, que establezca, entre otras cuestiones, parámetros de conducta y de cooperación para los países miembros de UNASUR en términos de paz y seguridad.

9.5. Las perspectivas de la integración

Las perspectivas de UNASUR serán evaluadas en este apartado con base en las condiciones de Mattli (1999) para el éxito de un proceso de integración, en el desarrollo del organismo desde su conformación en el 2004 y en los contextos regional y mundial hasta finales de 2009.

Para ese autor, hay dos condiciones esenciales al éxito, entendido como el alcance de objetivos declarados de integración. Una se refiere a la demanda, y otra, a la oferta. La primera es una fuerte presión económica por la integración, que surgiría cuando hubiese potencial significativo de obtener ganancias con los intercambios económicos en la región a ser integrada. Si hay poco potencial por la falta de complementariedad de las economías o el tamaño reducido del mercado regional, el proceso se agotaría rápidamente.

La segunda condición, relativa a la oferta, es la existencia de un liderazgo incontestable en la región, por medio de un país que desempeñe el papel de líder de manera benevolente, sirva como un punto focal en la coordinación de reglas y políticas y ayude a atenuar las tensiones que emergen a causa de la distribución desigual de los beneficios de la integración.

También hay una condición subsidiaria, que es la constitución, por medio de un tratado, de instituciones que refuercen los compromisos asumidos y ayuden a catalizar el proceso de integración, y otra contextual. Como valoran su autonomía política, los líderes estarían más propensos a aceptar reducir su poder cuando se convencen de que, frente a dificultades económicas, necesitan de la integración para superar la situación y seguir en el cargo.

Las regiones que cumplen las condiciones esenciales tendrían más chance de éxito en la integración. Así, la aplicación al caso sudamericano se limitará a ellas. Webber (2003), incluso, rechaza las otras dos condiciones, con base en los

argumentos de que la constitución de instituciones para reforzar compromisos es más un indicador o una consecuencia que una condición y de que momentos de dificultad económica pueden ser motivos para el inicio de procesos de integración, pero no para su éxito o fracaso. Además, Webber resalta que el foco de Mattli es la integración de mercados y que, en algunos casos, el énfasis del proceso puede estar en la coordinación de otros tipos de políticas.

En el caso de UNASUR, no llega a ocurrir una fuerte presión de sectores económicos por la integración, pero, como mostró el capítulo anterior, hay interés en la eliminación de barreras al comercio y a la inversión y en el desarrollo de la infraestructura regional de transportes, sobre todo de segmentos industriales de Brasil con condiciones, o mismo la necesidad, de expandirse y competir en otros mercados sudamericanos. La interdependencia creciente en la región estimula el interés de sectores económicos en la integración.

Los incentivos económicos existentes también están lejos de convertirse en presión por reglas supranacionales, como esperaría una explicación de inspiración neofuncionalista. Una justificación posible para eso es que la supranacionalidad no es el único medio de facilitar los intercambios. La experiencia del MERCOSUR muestra que la fórmula intergubernamental también puede generar un crecimiento de las transacciones regionales, sobre todo comerciales, y sostener ese nivel. Por otro lado, se puede argumentar que, sin transferencia de soberanía, hay un límite para esa expansión. Incluso, la lentitud para la internalización de las normas del MERCOSUR sería un indicador de que ya se alcanzó ese límite en el bloque. Los neofuncionalistas podrían añadir que el nivel de transacciones en América del Sur todavía no es suficiente para generar presión por reglas supranacionales, pero los indicadores reunidos hasta aquí muestran que la interdependencia en la región es creciente. Además, sin una definición clara de cual es el nivel necesario, siempre se podrá alegar que todavía no es suficiente.

El caso sudamericano también satisface la segunda condición esencial. El liderazgo en la región sería ejercido por Brasil. Para ello, no es necesario que se imponga sobre los vecinos de América del Sur a toda costa. Tampoco su liderazgo tendría que ser siempre incontestable, como de hecho no lo es. Mattli se refiere a un líder benevolente, que actúe para coordinar políticas y atenuar las tensiones en la distribución de los beneficios de la integración. Brasil cumple esos criterios. Los candidatos a disputar el liderazgo brasileño serían Argentina y Venezuela, pero eso parece superado por ahora en las políticas exteriores de los dos países. Incluso, hay presión, sobre todo argentina, para que Brasil asuma los costos y las contrapartidas inherentes a la condición de un líder benevolente. Es Brasil quién todavía se muestra reticente a desempeñar efectivamente ese papel en todas sus dimensiones, lo que alimenta una percepción de imperialismo brasileño, pues el país estaría interesado apenas en beneficiarse de la integración.

De todos modos, se puede considerar que las dos condiciones de Mattli son atendidas. Eso no significa que UNASUR ya sea un ejemplo de éxito, sino que, de acuerdo con los criterios del autor, tiene más posibilidades de llegar a ser que una iniciativa que no cumpla los dos requisitos o que satisfaga apenas uno.

El bloque tiene ante sí algunas tareas importantes de orden institucional aún por realizar. La primera es superar la fase de consolidación, por medio de la entrada en vigor de su Tratado Constitutivo. Para ello, es necesario que nueve Estados miembros concluyan sus procesos de ratificación. El acuerdo empezará a valer 30 días después de que Ecuador, el país sede de la Secretaría General, reciba el noveno instrumento de ratificación. En el caso de países que ratifiquen el tratado después de la entrada en vigor, serán más 30 días, a partir de la entrega a los ecuatorianos del instrumento de ratificación, para que empiece a valer.

El secretario general de UNASUR también no había sido definido hasta finales de 2009. Con la renuncia del ecuatoriano Borja, el primero a ser elegido, Kirchner fue considerado para el cargo, pero Uruguay rechazó la idea, a causa de

la actuación de Argentina en contra de la construcción de fábricas de papel en el lado uruguayo de la frontera entre los dos países.

Otra tarea, más compleja, es promover la convergencia institucional entre CAN y MERCOSUR, un pilar del proyecto de desarrollo de UNASUR. Un problema para eso es que el organismo andino cuenta con componentes supranacionales que no están presentes en el MERCOSUR (Oliveira y Onuki, 2006). La forma de internalización de normas de la CAN y las atribuciones de su Tribunal de Justicia son las diferencias más importantes. Las decisiones del bloque son obligatorias y directamente aplicables, requiriendo la incorporación a los ordenamientos jurídicos nacionales apenas cuando el propio texto de la norma exija. El Tribunal de Justicia Andino, por su vez, puede instaurar acciones contra los Estados miembros y los demás órganos de la CAN para garantizar el cumplimiento de las normas.

Por ahora, los países de UNASUR optaron por la fórmula de la unanimidad y el modelo intergubernamental, pero, como se notó en la negociación del Tratado Constitutivo, la creación de instituciones supranacionales también reúne adeptos. Además, hay la intención de formalizar una zona de libre comercio en América del Sur, agregando Guyana y Surinam a los acuerdos comerciales ya existentes, y la posibilidad de conformación de un Tribunal Sudamericano, lo que recolocaría en evidencia las cuestiones del modelo de integración adoptado y de la dificultad de compatibilidad institucional entre CAN y MERCOSUR.

Más que intergubernamental, el modelo adoptado por UNASUR, así como por MERCOSUR, es interpresidencialista, aprovechando la definición de Malamud (2003) para el segundo caso. Ese autor evalúa que la base para el funcionamiento del MERCOSUR es la configuración institucional de sus Estados miembros. Las principales características que conferirían a los presidentes una actuación decisiva en el proceso son la centralización de poderes del presidencialismo en los países del organismo y la influencia presidencial en la política exterior. Los presidentes se aprovecharían también de que la arena de negociaciones tendría pocos actores

nacionales con autoridad, lo que les posibilitaría tomar decisiones en contradicción con propuestas negociadas en niveles inferiores. La interacción de los presidentes sería, entonces, el canal de negociación de diferencias del MERCOSUR.

La UNASUR reproduce ese modelo, aunque dos de sus países miembros tengan primero ministro⁶⁴. En momentos críticos o decisivos, son los presidentes que actúan. Fue así en la I Cumbre Energética, en el 2007, cuando, paralelamente al encuentro de ministros de Energía, ocurrió una reunión presidencial que decidió por cambiar el nombre del bloque de CASA para UNASUR. Hay tres ejemplos más recientes: a) la adhesión de Colombia al CDS ocurrió apenas durante una visita de Lula a su colega Uribe; b) la actuación de los presidentes sudamericanos, por medio de una reunión en Chile, fue decisiva para la solución de la crisis política en Bolivia; y c) Uribe visitó a siete colegas de la región y participó de un encuentro presidencial extraordinario para justificar su acuerdo con Estados Unidos sobre el uso de bases militares colombianas.

Así, el modelo interpresidencialista también podrá servir a UNASUR, sobre todo si el bloque continuar centrándose en la coordinación política y en las áreas de infraestructura y estratégica. Por otro lado, ese modelo podría contribuir para el fracaso y, incluso, la extinción de UNASUR en el caso de la elección de gobiernos, principalmente en las tres potencias, que actúen en contra de su continuidad, sin que, al mismo tiempo, haya una estructura institucional y un consenso en torno de los posibles beneficios de la integración suficientemente fuertes para sostener el bloque independientemente de la voluntad de algunos.

El papel de UNASUR que ya parece consolidado es de una instancia para la discusión de situaciones de crisis políticas en América del Sur. Son evidencias en ese sentido las actuaciones del organismo en los episodios de las protestas

⁶⁴ Guyana y Perú tienen primero ministro. Sin embargo, no se trata de un jefe de gobierno, función concentrada por el presidente del país, sino de un jefe de ministros. Sus regímenes, por lo tanto, son presidencialistas. En Guyana y Surinam, el presidente es elegido por el Parlamento, pero tiene mandato fijo y no depende de la confianza de los parlamentares para seguir en el cargo.

violentas contra el presidente de Bolivia en el 2008 y de las reacciones al acuerdo de Colombia con Estados Unidos para el uso de bases militares colombianas.

Aunque los documentos producidos por UNASUR repitan que sus objetivos son amplios, todavía no está claro si el bloque se centrará en las áreas política, de infraestructura y estratégica o si expandirá su actuación a otros sectores. Con base en el intergubernamentalismo liberal de Moravcsik, la segunda opción sería la respuesta, a causa de la interdependencia creciente, que llevaría los gobiernos a continuar promoviendo la integración y compartir la toma de decisiones con otros países o delegarla a instituciones supranacionales para reducir la posibilidad de que los acuerdos negociados no sean cumplidos. Hasta ahora, formalmente, no se comparte ni delega la toma de decisiones en UNASUR, pues el bloque aprueba sus normas por unanimidad y no cuenta con instituciones supranacionales. En la práctica, sin embargo, ya se ha compartido la toma de decisiones en algún grado, como en la constitución del CDS, en que Colombia se convenció a adherir a un órgano con que no estaba de acuerdo inicialmente.

Una eventual expansión también podría ocurrir de otras maneras, como por separado en CAN y MERCOSUR, los bloques subregionales, que servirían a los países interesados en avanzar con el proceso, dejando para UNASUR las áreas que necesitan de menos reglas. Los grupos de trabajo ya instituidos por el bloque sudamericano, para identificar medidas prioritarias y contribuir en la elaboración de un Plan de Acción, son de los sectores de educación, energía, infraestructura, integración financiera y políticas sociales.

La combinación entre el modelo intergubernamental adoptado y la ausencia de una estructura institucional desarrollada, sin embargo, puede llevar al fracaso y, incluso, a la extinción de UNASUR. En el caso de que se sostenga apenas por la voluntad política de algunos gobiernos, el bloque se quedaría dependiente de la continuidad en el poder, principalmente en las tres potencias, de presidentes que estén comprometidos con el proceso.

Otro potencial obstáculo a la evolución de UNASUR es la crisis económica en el mundo desarrollado a partir de mediados de 2008. Conforme los reflejos en la región, los países de América del Sur podrían tener que centrarse en su situación interna, eliminando gastos que ayudan a impulsar la integración, sobre todo en el caso de Venezuela, cuya economía depende más del mercado exterior. Además, podría haber una reacción proteccionista, que ya ha empezado a ocurrir, y una pérdida de espacio para países de fuera de la región que necesitan atenuar los efectos de la reducción de la demanda en Estados Unidos y Europa, como China. Por otro lado, los efectos podrían ser opuestos. Los países sudamericanos podrían ser llevados a priorizar el comercio regional para compensar la caída de sus exportaciones al mundo desarrollado. Eso podría contribuir a una conclusión de la necesidad de avanzar en la armonización de reglas y procedimientos y en la conformación de un mercado común en América del Sur.

10. Conclusiones

Este estudio recorrió un largo trayecto hasta el momento de centrarse en la tentativa de validar su principal hipótesis de trabajo, de que la convergencia de posiciones integracionistas en las tres potencias regionales, impulsada por los presidentes Lula y Chávez y el canciller brasileño Amorim, posibilitó la creación de UNASUR en el 2004.

Así, se reunieron elementos para varias conclusiones. En términos teóricos, se considera que las definiciones de integración del intergubernamentalismo y del neofuncionalismo, las dos principales teorías para explicar el surgimiento de un proceso, no sirven para la mayoría de los casos, por el alto nivel de exigencia. En ambos los conceptos, está presente la construcción de instituciones políticas que se imponen sobre al menos una parte de los asuntos de los Estados miembros. El problema es que las instituciones construidas pueden no llegar a imponerse o incluso no haber sido creadas con ese objetivo. Una definición menos excluyente de integración, entonces, sería la constitución gradual de instituciones políticas que establecen alguna delimitación territorial y temática a la cooperación entre Estados, aspiran integrar reglas y políticas y pueden llegar a imponerse sobre sus países miembros o no tener la pretensión de hacerlo.

Otra conclusión teórica es que la elección de la corriente a ser aplicada no puede anteceder la aproximación al objeto de estudio. Son las características de cada objeto que posibilitan que se evalúe mejor cual es la teoría más aplicable. El intergubernamentalismo es más adecuado para explicar la creación de UNASUR, pues fue la acción gubernamental, y no una fuerte demanda social por integración, que llevó a la conformación del bloque. El caso de UNASUR, sin embargo, no se ajusta completamente al intergubernamentalismo liberal, como se reforzará más adelante. Al mismo tiempo, a partir de la evolución del organismo, las previsiones del neofuncionalismo precisan ser consideradas, porque ha pasado a estar más presente la posibilidad de que las demandas sociales y las instituciones regionales influyan en el proceso. Así, se llega a la tercera contribución de este trabajo a la teoría de la integración, de que la adopción de más de una corriente teórica en

una misma investigación es posible y, incluso, recomendable cuando momentos distintos de un mismo proceso son analizados.

Las iniciativas de integración en América del Sur han sido influenciadas por, además de variables específicas, la actuación de Estados Unidos y la evolución de las relaciones entre Argentina y Brasil, sobre todo cuando se tratan de casos en que los dos últimos países participan. Esos factores, sin embargo, no explican la conformación de UNASUR y fueron considerados aquí variables intervinientes.

El papel norteamericano no es una variable independiente por ser un factor exógeno a la región. La conclusión es que los Estados Unidos han actuado para dificultar el proceso de integración en América del Sur. El caso reciente que más evidencia eso es el uruguayo. A pesar de que la participación de Uruguay en las exportaciones o en las importaciones norteamericanas nunca haya llegado a 0,1% entre 1996 y 2007 y de que el país esté sabidamente impedido por las reglas del MERCOSUR para establecer acuerdos bilaterales de comercio, el gobierno de George W. Bush asedió constantemente a los uruguayos, consiguiendo las firmas de un TBI y de un Acuerdo Marco de Comercio e Inversiones.

El estado de las relaciones entre Argentina y Brasil, por su vez, no merece la condición de variable independiente porque los argentinos fueron en contra de la creación de UNASUR, evaluando que sería prioritario fortalecer el MERCOSUR. La aproximación entre los dos países a partir de finales de los años 1970, sin embargo, ha influido a las iniciativas regionales en América del Sur. La explicación de esa aproximación es una combinación entre la continuidad de políticas de cooperación y el avance frente a obstáculos históricos. Las diferencias con la tesis de Cervo (2007) son que esos obstáculos no estaban superados en la segunda mitad de la década de 1980, como evalúa el autor, ni tampoco están ahora y que el cambio de paradigma de política exterior a partir de finales de ese periodo no significó el fin de la cooperación de largo plazo ni ocurrió de la misma manera en Argentina y Brasil. Desde el gobierno Duhalde, iniciado en el 2002, la prioridad a

las relaciones bilaterales, que Brasil ya adoptaba, se reestableció también en Argentina. El surgimiento y la evolución de UNASUR, incluso, se insertan en el proceso de aproximación entre los dos países.

La interdependencia creciente en América del Sur ha generado incentivos económicos para la actuación política de los gobiernos de las potencias regionales en la promoción de la integración. La participación de la región aumentó en el total del comercio exterior de Argentina, Brasil y Venezuela en los periodos evaluados (entre 1995 y 2007 para el primero y el último países y entre 1989 y 2007 para el segundo), quedando por arriba de la norteamericana en los casos argentino y brasileño. En cuanto a Venezuela, la cuota regional, que ya superaba la de UE, redujo la diferencia con la de Estados Unidos de 27,4 a 6,6 puntos porcentuales. La participación sudamericana también es mayor que la europea en el comercio exterior argentino y disminuyó la diferencia de 17,5 a 5,9 puntos porcentuales en el brasileño. La importancia del comercio con la región para el PIB creció en Argentina y Brasil y cayó un poco en Venezuela, pero los índices de los tres son superiores a los que Moravcsik (1998) considera insuficientes para incentivar un proceso de integración. El peso de las exportaciones y del comercio exterior en el PIB de Argentina, Brasil y Venezuela también aumentó entre 1960 y 2007. Según los criterios de Moravcsik, el primer y el último países son los más propensos a la integración regional entre las tres potencias sudamericanas. Eso ayuda a explicar porque suelen ser más abiertos a la supranacionalidad que Brasil.

Los incentivos económicos, sin embargo, no son suficientes para explicar la creación de UNASUR y precisan ser combinados con los objetivos políticos de los gobiernos, sobre todo los de Brasil y Venezuela. A pesar de que su economía dependa más del comercio con América del Sur que la brasileña, Venezuela tiene menos interés económico en la integración sudamericana que Brasil, porque las exportaciones venezolanas todavía se concentran en Estados Unidos. Así, para Venezuela, la importancia de UNASUR es más política, como parte de un proyecto de autonomía frente a Estados Unidos, pero también hay interés económico en el

proceso, por las perspectivas para la cooperación energética y la participación regional creciente en las importaciones venezolanas, mientras que para Brasil, el bloque presenta un carácter tanto político, como consecuencia de la prioridad a las relaciones con la región, como económico, por las perspectivas de exportaciones, principalmente del sector industrial, y negocios en América del Sur.

Las variables que explican la conformación de UNASUR son las políticas exteriores de Argentina, Brasil y Venezuela para la integración y el surgimiento de un líder venezolano con intención y condiciones financieras para actuar como un impulsor del proceso en el ámbito sudamericano, apoyando a Brasil en esa tarea. Desde 2002, y con más intensidad a partir de 2003, los tres países han convergido en la prioridad a la integración, en detrimento de las relaciones especiales con Estados Unidos, y en la importancia política del proceso. Eso ha aparecido en el discurso de política exterior de los gobiernos en Argentina, Brasil y Venezuela, como muestran las declaraciones de políticos y diplomáticos de los tres países que fueron reunidas en este estudio. Esas declaraciones se complementan con acciones, como ilustran los datos que fueron presentados como indicadores de las prioridades de política exterior de Argentina, Brasil y Venezuela. En este capítulo final, serán resumidos apenas los datos, ya que este trabajo optó por priorizar el análisis de datos y la identificación de patrones de actuación.

Esos datos son indicadores de la prioridad que las tres potencias confieren a la integración y no explican de por sí el proceso. Es justamente la prioridad conferida por Argentina, Brasil y Venezuela a la integración, sobre todo por los dos últimos en el caso de UNASUR, favorecida por incentivos económicos generados por la interdependencia regional creciente, que explica el surgimiento del bloque. En términos políticos, la prioridad de Brasil a las relaciones con América del Sur se apoya en su busca de autonomía frente a Estados Unidos y de un liderazgo más activo en la región, como medio de fortalecer las pretensiones globales brasileñas y la estabilidad democrática regional (Hirst, 2006). Para Venezuela, la América del

Sur es importante en su proyecto de autonomía frente a Estados Unidos y en su política de promoción de las relaciones con otros países en desarrollo.

Hay una serie de indicadores que ilustran la importancia que la integración ha adquirido en la agenda de política exterior de Argentina, Brasil y Venezuela. En términos de acuerdos, el promedio entre los dos primeros países saltó de 2,33 entre 1964 y 1984, durante el régimen militar brasileño, para 7,35 de 1985 a 2007. Cuando se comparan los gobiernos desde las redemocratizaciones, el promedio de tratados va de 5,27 y 6,40 con Alfonsín y Sarney para 8,73 y 9,50 con Kirchner y Lula. La administración Kirchner y la primera de Lula también ostentan el año con más acuerdos del periodo de democracias restauradas y, respectivamente, el segundo y el primero mayores promedios de sus países.

Entre Brasil y Venezuela, el promedio de tratados pasó de 0,95 entre 1964 y 1984 a 1,87 entre 1985 y 2007. Sin embargo, no ha ocurrido un aumento en la comparación entre los gobiernos en los dos países desde la redemocratización en Brasil, pero 2007, cuando empezaron la segunda administración Lula y el segundo mandato de Chávez bajo la Constitución de 1999, fue el año con más acuerdos entre brasileños y venezolanos desde 1964.

En el comercio exterior, las exportaciones brasileñas a Argentina crecieron en 15 de los 22 años entre 1986 y 2007 y en todos los cinco de gobierno Lula en ese periodo, mientras las argentinas a Brasil, en 17 de los 22 años y en cuatro de los cinco de Lula. El montante del comercio bilateral desde el ascenso de Lula al poder pasó de US\$ 7,09 millardos en el 2002 para US\$ 24,83 millardos en el 2007. En cuanto a la participación de Argentina en el comercio exterior brasileño, la trayectoria fue ascendente hasta 1998. En las exportaciones, la cuota argentina se ha recuperado desde 2003, alcanzando casi 9% en el 2007.

Las exportaciones brasileñas a Venezuela aumentaron en 14 de los 22 años entre 1986 y 2007, y las venezolanas a Brasil, en 13. Con Lula, el montante

del comercio bilateral fue de US\$ 1,43 millardo en el 2002 para US\$ 5,07 millardos en el 2007. Además, las ventas para Venezuela superaron en el 2006 la marca del 2% del total de las exportaciones brasileñas por primera vez desde 1986, llegando cerca de los 3% en el 2007.

En el caso del comercio entre Brasil y los demás países del MERCOSUR, fueron 16 años con variaciones positivas en las exportaciones entre 1986 y 2007 y 15 en las importaciones. De los cinco años de administración Lula en ese periodo, todos presentaron crecimiento de las transacciones brasileñas con los socios del bloque. El montante del comercio entre Brasil y los demás países del MERCOSUR desde que Lula asumió como presidente pasó de US\$ 8,93 millardos en el 2002 a US\$ 28,98 millardos en el 2007. En participación, la trayectoria fue ascendente en el total tanto de las exportaciones como de las importaciones brasileñas hasta 1998. En las ventas al exterior, el índice se ha recuperado desde 2003, volviendo a la marca de los dos dígitos en el 2006.

Otro indicador utilizado fue la coincidencia de votos en la Asamblea General de las Naciones Unidas. El índice medio de convergencia entre Argentina y Brasil saltó del 70,60% en los años 1990 al 84,06% en los 2000. Además, el promedio por gobierno aumentó de la primera administración Menem y la de Collor a la de Kirchner y la primera de Lula, que ostentan, respectivamente, el primero y el segundo mayores valores de sus países en el periodo considerado.

Entre Brasil y Venezuela, el índice medio de coincidencia cayó del 91,52% en la década de 1990 al 86,88% en la siguiente, pero el valor para el segundo periodo todavía es muy alto y mayor que los registrados entre Argentina y Brasil y entre Argentina y Venezuela.

Con relación a los dos últimos países, hubo crecimiento del índice medio de convergencia, que pasó del 67,02% en los años 1990 al 78,16% en los 2000. El promedio por gobierno también aumentó de la primera administración Menem y la

segunda de Andrés Pérez para la de Kirchner y la primera de Chávez, que quedan con los mayores valores de sus países en el periodo evaluado.

Hay datos aún sobre la coincidencia de votos entre las potencias regionales y Estados Unidos. En el caso argentino, el índice cayó del 44,4% en el 1992 al 15,8% en el 2007, después de llegar al 68,8% en el 1995. En la comparación entre gobiernos, el promedio disminuyó del 55,37% en la primera administración Menem al 25,07% en la de Kirchner. La secuencia de valores por gobierno corrobora tanto la afirmación de que Duhalde representó un cambio de paradigma como la de que eso se reforzó con Kirchner.

La convergencia entre Brasil y Estados Unidos cayó del 22,7% en el 1992 al 10,7% en el 2007, pasando por el 42,6% de 1997 y llegando al índice más bajo de todo el intervalo. En el promedio por administración, hubo reducción entre la de Franco y la primera de Lula, con el menor valor del periodo considerado.

El panorama para venezolanos y norteamericanos es el mismo. El índice de coincidencia cayó del 25,4% en el 1992 al 6,3% en el 2007, registrando el nivel más bajo de ese intervalo, después de llegar al 42,9% en el 1995. En la situación por gobierno, el promedio se redujo entre la administración Caldera y la primera de Chávez, que presenta el menor valor del periodo evaluado.

Los casos de Argentina, Brasil y Venezuela muestran la misma trayectoria descendente, que revertió una ascensión en los años 1990 y se ha intensificado a partir de principios de los 2000. Esa tendencia coincide con la identificación del gobierno Duhalde, iniciado en el 2002, como el punto de partida de la confluencia de posiciones integracionistas que ha ocurrido en las potencias sudamericanas y que posibilitó la creación de UNASUR en el 2004.

En términos de ayudas financieras, Brasil y Venezuela han actuado para conceder préstamos o invertir en otros países sudamericanos, medidas necesarias

para un proyecto de integración en una región heterogénea, al transferir recursos y ayudar a atenuar las asimetrías. Como ejemplos, Brasil prestó US\$ 3,02 millardos a países sudamericanos entre 1997 y 2007, mientras el gobierno Chávez compró US\$ 5,2 millardos en bonos de la deuda argentina durante el mandato de Kirchner. Venezuela también ha contribuido para atenuar asimetrías con su diplomacia del petróleo, ofreciendo el producto a precios más bajos, transferencia de tecnología e iniciativas conjuntas. En América del Sur, el país desarrolla proyectos o acciones bilaterales en la área de hidrocarburos con por lo menos Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Ecuador, Paraguay y Uruguay, además de una iniciativa multilateral de que toman parte Guyana y Surinam.

Es el papel del gobierno Chávez en impulsar el proceso que confiere a su actuación la condición de variable independiente. Además de ayudar a atenuar asimetrías, Chávez ha sugerido y promovido iniciativas para la integración en América del Sur. Como Venezuela históricamente ha priorizado las relaciones con el norte de la región, el Caribe y los Estados Unidos, el proyecto integracionista en el ámbito sudamericano carecía de un gobierno venezolano que actuase más a su favor. Chávez también ha contribuido en la expansión del alcance temático, del comercio a la infraestructura y a la política, y territorial del proceso. Es evidente que su actuación ha originado y continuará generando problemas, pero eso ha quedado en segundo plano y tiende a seguir así mientras él tenga condiciones políticas y financieras para ser un impulsor de la integración. Por otro lado, en un eventual panorama de dificultades económicas internas a causa de la caída de los precios del petróleo en el mercado internacional, Chávez podría quedarse sin los recursos para sostener su política exterior y pasar a enfrentar más resistencia en América del Sur, generando un ambiente regional conflictivo.

Los datos presentados a lo largo del trabajo y resumidos en este capítulo apoyan la hipótesis principal de que la convergencia de posiciones integracionistas en las tres potencias regionales, impulsada por los presidentes Lula y Chávez y el canciller Amorim, ministro de Lula y también responsable por la propuesta anterior

del ALCSA, posibilitó la creación de UNASUR. Esa confluencia se debe más a prioridades de política exterior que a intereses económicos. Aunque la América del Sur también tenga importancia económica para Brasil y Venezuela, los impulsores del proceso, como indican los datos sobre la interdependencia regional creciente, la región es más importante políticamente para los dos países, como muestra la prioridad que confieren a la integración en América del Sur independientemente de la existencia de más factores económicos que la justifiquen.

Al mismo tiempo, se puede rechazar la hipótesis alternativa de inspiración neofuncionalista. La interdependencia regional creciente no ha generado un grado de presión social suficiente para originar la actuación de los Estados en promover la integración, como sería de se esperar apoyándose el neofuncionalismo, sino ha creado incentivos económicos para la acción gubernamental en la promoción del proceso, como prevé el intergubernamentalismo liberal.

El caso de UNASUR, sin embargo, no se ajusta completamente a la teoría de Moravcsik. Las principales diferencias, relativas a cada una de las tres partes del modelo, son: a) los niveles de formación y agregación de preferencias sociales sobre la integración sudamericana todavía son bajos y no tuvieron papel decisivo en la conformación del bloque; b) así, los incentivos económicos generados por la interdependencia creciente en América del Sur no son suficientes para explicar la acción gubernamental en la creación de UNASUR y se combinan con objetivos políticos; y c) los Estados miembros no optaron por delegar o compartir soberanía al definir la estructura institucional del organismo.

A pesar de no haber una fuerte demanda social por la integración, el octavo capítulo trató de las posiciones sobre el proceso en las sociedades de Argentina, Brasil y Venezuela, pues los intereses de una parte de sus élites económicas han facilitado la acción de los gobiernos en la conformación de UNASUR. Los mayores interesados en la integración sudamericana son los industriales de los tres países. Los argentinos y los brasileños, principalmente los segundos, tienen interés en las

perspectivas de negocios en América del Sur, mientras que los venezolanos ven en UNASUR una oportunidad de compensar la salida de su país de la CAN. Para el sector agropecuario en Argentina y Brasil, la región es menos importante, ya que sus productos son más competitivos en el ámbito global.

Como los incentivos económicos no son suficientes para explicar la acción gubernamental en la creación de UNASUR, ese capítulo de las posiciones en las sociedades sobre la integración regional trató aún de las visiones de los partidos políticos. Entre los catorce de Argentina, Brasil y Venezuela evaluados con base en datos de entrevistas con sus diputados, la posición que predomina en nueve es potencialmente favorable a la integración regional. En ese grupo, aparecen, por ejemplo, el PJ y la UCR, que se han alternado en el poder en Argentina desde la redemocratización, y el PT y el MVR, que gobiernan, respectivamente, en Brasil y Venezuela desde 2003 y 1999, considerando el PSUV como una continuación del MVR. Los resultados para PT y MVR ayudan a explicar el papel de los dos últimos países en la conformación y en la evolución de UNASUR.

El saldo de las orientaciones de grupos de interés y partidos políticos sobre la integración regional es que las posiciones en la sociedad de Brasil son las que más se reflejan en la actuación de su gobierno en la creación y en la evolución de UNASUR, aunque no sea la explicación más importante.

En su desarrollo hasta ahora, UNASUR se ha centrado en la coordinación política y en las áreas de infraestructura y estratégica. El interés en el segundo sector está presente desde la primera cumbre de presidentes de América del Sur, en el 2000, cuando surgió la IIRSA. Los otros dos aparecen en las iniciativas del bloque para la coordinación de posiciones y la actuación en situaciones de crisis política en la región y en la conformación del CDS, que, incluso, ya realizó su primera reunión, en el 2009. El interés en la liberalización comercial todavía está presente, pero con menos fuerza que en el MERCOSUR. La UNASUR, entonces, ha expandido el alcance temático y territorial de la integración regional.

Las iniciativas de coordinación política de UNASUR y la creación del CDS contrarían la tesis de Stone Sweet y Sandholtz (1998), representantes de la línea de la gobernanza supranacional, de que la integración se profundiza más en áreas cuyos niveles de transacciones regionales son mayores, a causa de la demanda social por coordinación y reglas en el ámbito regional. Así, la integración tardaría más en el sector de defensa que en el comercial.

En el caso de UNASUR, ha sucedido lo opuesto, ya que la integración ha empezado justamente por las áreas política y de defensa, aunque los niveles de transacciones sociales entre los países de la región en esos dos sectores sean menores que, por ejemplo, en las áreas comercial y económica. La explicación es que el generador de la integración sudamericana no es la demanda social, sino, como se defiende aquí, la acción gubernamental, sobre todo por parte de Brasil y Venezuela, aprovechando un panorama favorable de entendimiento político entre las tres potencias regionales.

El Tratado Constitutivo de la UNASUR, firmado en el 2008, estableció para el bloque una estructura intergubernamental y la fórmula de la unanimidad. El único órgano que dispone de un cuerpo de funcionarios con dedicación exclusiva es la Secretaría General, pero esa institución no puede imponer sus decisiones a los países miembros. El máximo que puede realizar es sugerir iniciativas para la consideración de las tres instancias con poderes ejecutivos, los consejos de Jefes de Estado, Ministros de Relaciones Exteriores y Delegados. Para flexibilizar la necesidad de la unanimidad, el proceso puede tener ritmos distintos, tanto en el desarrollo de iniciativas aprobadas, que puede ocurrir sin la participación de todos los países, como en el progreso de la implementación, que puede variar entre los participantes. El modelo intergubernamental, sin embargo, no es consenso entre los miembros, como mostraron las negociaciones del Tratado Constitutivo.

Finalmente, en la evaluación de sus perspectivas, UNASUR atiende las dos condiciones esenciales de Mattli (1999) para el éxito de un proceso de integración. En el lado de la demanda, no se observa fuerte presión de sectores económicos por la integración, pero hay interés en la eliminación de barreras al comercio y a la inversión y en el desarrollo de la infraestructura regional de transportes. En el lado de la oferta, el liderazgo en la región sería ejercido por Brasil. Eso no significa que el bloque sudamericano ya sea un éxito, sino que, con base en los criterios del autor, tiene más posibilidades de llegar a ser que una iniciativa que no satisfaga los dos requisitos o que cumpla apenas un.

El modelo adoptado por UNASUR es más bien interpresidencialista, como define Malamud (2003) en el caso del MERCOSUR, que intergubernamental, pues la característica de que la base al funcionamiento del bloque es la centralización de poderes en el presidente que se observa en el presidencialismo de sus Estados miembros, sobre todo de los principales, también está presente. Así como en el MERCOSUR, el modelo interpresidencialista podrá servir a UNASUR, sobre todo si el bloque sudamericano continuar centrándose en la coordinación política y en las áreas de infraestructura y estratégica. Por otro lado, ese mismo modelo podría contribuir para el fracaso y, incluso, la extinción de UNASUR en el caso de la elección de gobiernos, principalmente en las tres potencias, que actúen en contra de su continuidad, sin que, al mismo tiempo, haya una estructura institucional y un consenso sobre los posibles beneficios de la integración suficientemente fuertes para sostener el bloque independientemente de la voluntad de algunos.

Además, la UNASUR tiene tareas importantes de orden institucional aún por realizar. La primera es superar la fase de consolidación, con la entrada en vigor de su Tratado Constitutivo, que todavía estaba pendiente de ratificación. El secretario general del bloque también no había sido definido hasta finales de 2009. Otra tarea, más compleja, es promover la convergencia institucional entre CAN y MERCOSUR, un pilar del proyecto de desarrollo de UNASUR. Un problema

para eso es que hay componentes supranacionales en el organismo andino que no están presentes en el MERCOSUR (Oliveira y Onuki, 2006).

El papel de UNASUR que ya parece consolidado es de una instancia para negociación y solución de crisis políticas en América del Sur. Una evidencia en ese sentido es la actuación del bloque en los episodios de las protestas violentas en Bolivia en el 2008 y de las reacciones al acuerdo para el uso de bases militares colombianas por Estados Unidos.

Aunque los documentos de UNASUR repitan que sus objetivos son amplios, todavía no está claro si la actuación del bloque se expandirá a otros sectores. La respuesta, con base en el intergubernamentalismo liberal de Moravcsik, sería que sí, a causa de la interdependencia creciente, que llevaría los gobiernos a continuar promoviendo la integración. Una eventual expansión, sin embargo, también podría ocurrir de otras maneras, como por separado en CAN y MERCOSUR, los bloques subregionales, que servirían a los países interesados en avanzar con el proceso, dejando para UNASUR las áreas que necesitan de menos reglas.

Al menos en el corto y en el medio plazos, la UNASUR y los dos bloques subregionales en América del Sur, la CAN y el MERCOSUR, van a seguir en paralelo, incluso porque los planes de convergencia institucional entre esos dos últimos no tratan de su extinción a favor de la UNASUR. En el largo plazo, las chances de que el organismo de toda la región se convierta en el único bloque crecen, pero tampoco parece probable que eso ocurra.

La hipótesis que parece más probable en estos momentos es que UNASUR se sostenga, con la principal función de ser una instancia para negociación y solución de crisis políticas en América del Sur. Los organismos más importantes conformados en la región y también en América Latina desde la década de 1960 se han sostenido, incluso en el caso de la ALALC, que se convirtió en la ALADI. Al mismo tiempo, la CAN y el MERCOSUR seguirían en paralelo a la UNASUR,

sirviendo para que se avance con el proceso de integración en las áreas que necesitan de más reglas. Con menos países miembros, como en la CAN y en el MERCOSUR, las posibilidades de que se obtengan acuerdos para la definición de reglas e instituciones tienden a ser mayores.

11. Bibliografía

- ACCIOLY, Elizabeth. *Mercosul e União Européia: estrutura jurídico-institucional*. Curitiba: Juruá, 2006.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Relações internacionais e política externa do Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1998.
- _. "A diplomacia do governo Lula em seu primeiro mandato: um balanço e algumas perspectivas". *Carta Internacional*, v. 2, n. 1, p. 3-10, 2007.
- _. "O Brasil como ator regional e global: estratégias de política externa na nova ordem internacional". *Cena Internacional*, v. 9, n. 1, p. 7-36, 2007.
- ANDERSON, Jeffrey J. (ed.). *Regional integration and democracy. Expanding on the European experience*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 1999.
- AYERBE, Luis Fernando. *Neoliberalismo e política externa na América Latina: Uma análise a partir da experiência argentina recente*. São Paulo: Editora da UNESP, 1998.
- _. *Estados Unidos e América Latina: A construção da hegemonia*. São Paulo: Editora da UNESP, 2002.
- BARBOSA, Rubens A. *América Latina em perspectiva: a integração regional da retórica à realidade*. São Paulo: Aduaneiras, 1991.
- BATISTA, Paulo Nogueira. "A política externa de Collor: modernização ou retrocesso?". *Política Externa*, v. 1, n. 4, p. 106-35, 1993.
- BERNAL-MEZA, Raúl. *Sistema mundial y MERCOSUR. Globalización, regionalismo y políticas exteriores comparadas*. Buenos Aires: Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires y Nuevohacer, 2000.
- _. *América del Sur en el sistema mundial hacia el siglo XXI*. En Lima, Marcos Costa (ed.). *O lugar da América do Sul na nova ordem mundial*. São Paulo: Cortez, 2001, p. 17-52.
- BRANDS, H. W. *What America owes the world: the struggle for the soul of foreign policy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- BOTTO, Mercedes; DELICH, Valentina; y TUSSIE, Diana. "El nuevo escenario político regional y su impacto en la integración. El caso del MERCOSUR". *Nueva Sociedad*, n. 186, p. 114-27, 2003.

- BURGESS, Michael. *Federalism and European Union: political ideas, influences and strategies in the European Community*. Londres: Routledge, 1989.
- CAPORASO, James A. Regional integration theory: understanding our past and anticipating our future. En Sandholtz, Wayne y Stone Sweet, Alec (eds.). *European integration and supranational governance*. Oxford: Oxford University Press, 1998, p. 334-51.
- _ y STONE SWEET, Alec. Conclusion: institutional logics of European integration. En Stone Sweet, Alec; Sandholtz, Wayne; y Fligstein, Neil (eds.). *The institutionalization of Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2001, p. 221-36
- CERVO, Amado Luiz. *Relações internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas*. São Paulo: Ática, 2007.
- _ y BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. São Paulo: Ática, 1992.
- CHOI, Young Jong y CAPORASO, James A. Comparative regional integration. En Carlsnaes, Walter; Risse, Thomas; y Simmons, Beth A. (eds.). *Handbook of International Relations*. Londres: Sage Publications, 2002, p. 480-99.
- CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. La visión estratégica brasileña del proceso de integración. En Campbell, Jorge (ed.). *Mercosur. Entre la realidad y la utopía*. Buenos Aires: CEI y Nuevohacer, 1999, p. 229-72.
- _ . Um continente em desenvolvimento. En Cervo, Amado Luiz. *Relações internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas*. São Paulo: Ática, 2007.
- COUTO, Leandro Freitas. *O horizonte regional do Brasil: integração e construção da América do Sul*. Curitiba: Juruá, 2009.
- DANESE, Sérgio. *Diplomacia presidencial. História e crítica*. Río de Janeiro: TopBooks, 1999.
- DEUTSCH, Karl et al. *Political community and the North Atlantic Area: international organization in the light of historical experience*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1957.

- DIEZ, Thomas y WIENER, Antje. Introducing the mosaic of integration theory. En Wiener, Antje y Diez, Thomas (eds.). *European integration theory*. Oxford: Oxford University Press, 2004, p. 1-21.
- DORATIOTO, Francisco. *Espaços nacionais na América Latina: da utopia bolivariana à fragmentação*. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- FAWCETT, Louise. Regionalism in historical perspective. En Fawcett, Louise y Hurrell, Andrew. *Regionalism in world politics. Regional organization and international order*. Nueva York: Oxford University Press, 1995, p. 9-36.
- FERREIRA, Oliveiros. Segurança, comércio e ideologia. En Guimarães, Samuel Pinheiro (ed.). *Estados Unidos. Visões brasileiras*. Brasília: IPRI y CAPES, 2000, p. 239-260.
- FISHLOW, Albert. América Latina y los Estados Unidos en una economía mundial cambiante. En Lowenthal, Abraham F. y Treverton, Gregory F. (eds.). *América Latina en un mundo nuevo*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 83-98.
- FRÍAS, Hugo Chávez. *MERCOSUR debe ser un proyecto de los pueblos*. Caracas: Ministerio de Comunicación y Información, 2006.
- _. *MERCOSUR en el marco de la crisis mundial*. Caracas: Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información, 2008.
- _ y otros. *La revolución bolivariana ante la ONU*. Caracas: Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información, 2009.
- FROTA, Luciana Silveira de Aragão e. *Brasil-Argentina e a política das grandes potências (1944-1995)*. Brasília: Gráfica Regional, 1995.
- GIACALONE, Rita (ed.). *Venezuela en la integración regional: Mapa tentativo de sus perspectivas*. Caracas: AVECA y Nueva Sociedad, 1997.
- _. "The impact of neo-populist civilian-military coalitions on regional integration and democracy: the case of Venezuela". *Journal of Political and Military Sociology*, v. 33, n. 1, p. 25-38, 2005.

- GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (ed.). *ALCA e Mercosul: Riscos e oportunidades para o Brasil*. Brasília: IBRI, 1999.
- _ (ed.). *Argentina: Visões brasileiras*. Brasília: IPRI y CAPES, 2000a.
- _ (ed.). *Estados Unidos: Visões brasileiras*. Brasília: IPRI y CAPES, 2000b.
- _ . *Quinhentos anos de periferia: uma contribuição ao estudo da política internacional*. Porto Alegre y Río de Janeiro: Editora da UFRGS y Contraponto, 2002.
- _ y CARDIM, Carlos Henrique (eds.). *Venezuela: Visões brasileiras*. Brasília: IPRI, 2003.
- HAAS, Ernst B. *The uniting of Europe: political, social, and economic forces (1950-57)*. Stanford, CA: Stanford University Press, 1958.
- _ . "International integration: the European and the universal process". *International Organization*, v. 15, n. 3, p. 366-92, 1961.
- _ . *Beyond the Nation-State. Functionalism and international organization*. Stanford, CA: Stanford University Press, 1964.
- _ . "The 'uniting of Europe' and the 'uniting of Latin America'". *Journal of Common Market Studies*, v. 5, n. 2, p. 315-43, 1967.
- _ . The study of regional integration: reflections on the joy and anguish of pretheorizing. En Lindberg, Leon N. y Scheingold, Stuart A. (eds.). *Regional integration: theory and research*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1971, p. 3-44.
- _ . *The obsolescence of regional integration*. Berkeley, CA: Institute of International Studies, 1975.
- HAKIM, Peter. "Is Washington losing Latin America?" *Foreign Affairs*, v. 85, n. 1, p. 39-53, 2006.
- HALTERN, Ulrich. Integration through law. En Wiener, Antje y Diez, Thomas (eds.). *European integration theory*. Oxford: Oxford University Press, 2004, p. 177-96.
- HIGGINS, Martha K. *Polícia e política: Relações Estados Unidos/América Latina*. São Paulo: Cortez, 1998.

- HIRST, Monica y BOCCO, Héctor E. "Cooperação nuclear e integração Brasil-Argentina". *Contexto Internacional*, v. 5, n. 9, p. 63-78, 1989.
- HIRST, Monica. "Los desafíos de la política sudamericana de Brasil". *Nueva Sociedad*, n. 205, p. 131-40, 2006.
- HOFFMANN, Stanley. "Obstinate or obsolete? The fate of the Nation-State and the case of Western Europe". *Daedalus*, v. 95, p. 862-915, 1966.
- _. "Reflections on the Nation-State in Western Europe today". *Journal of Common Market Studies*, v. 21, n. 1/2, p. 21-37, 1982.
- HOLBRAAD, Carsten. *Middle powers in the international system*. Nueva York: St. Martin's Press, 1984.
- HOOGHE, Liesbet y MARKS, Gary. *Multi-level governance and European integration*. Boulder, CO: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2001.
- _. "A postfunctionalist theory of European integration: from permissive consensus to constraining dissensus". *British Journal of Political Science*, v. 39, n. 1, p. 1-23, 2009.
- HURRELL, Andrew. Brazil as regional great power: a study in ambivalence. En Neumann, Iver B. (ed.). *Regional great powers in the international politics*. Oslo: St. Martin's Press, 1990, p. 16-48.
- _. Regionalism in theoretical perspective. En Fawcett, Louise y Hurrell, Andrew (eds.). *Regionalism in world politics. Regional organization and international order*. Nueva York: Oxford University Press, 1995a, p. 37-73.
- _. Regionalism in the Americas. En Fawcett, Louise y Hurrell, Andrew (eds.). *Regionalism in world politics. Regional organization and international order*. Nueva York: Oxford University Press, 1995b, p. 250-82.
- JÁCOME, Francine. Venezuela 2006: avances en la doctrina de seguridad y sus impactos regionales. En Méndez, Carlos Romero; Otálvora, Edgar C.; Cardozo, Elsa; y Jácome, Francine. *Venezuela en el contexto de la seguridad regional*. Caracas: ILDIS, 2007, p. 43-57.
- JALABE, Silvia Ruth. *La política exterior argentina y sus protagonistas: 1880-1995*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1996.

- KELLY, Janet y ROMERO, Carlos A. *United States and Venezuela. Rethinking a relationship*. Nueva York: Routledge, 2002.
- KEOHANE, Robert O. y NYE, Joseph S. *Power and interdependence. World politics in transition*. Boston: Little, Brown, 1977.
- LAURSEN, Finn (ed.). *Comparative regional integration: theoretical perspectives*. Londres: Ashgate, 2003a.
- _. Theoretical perspectives on comparative regional integration. En Laursen, Finn (ed.). *Comparative regional integration: theoretical perspectives*. Londres: Ashgate, 2003b, p. 3-28.
- LIMA, Maria Regina Soares de y KFURI, Regina. "Política externa da Venezuela e relações com o Brasil". *Papéis Legislativos*, n. 6, p. 1-15, 2007.
- _ y SANTOS, Fabiano. "O interesse nacional e a integração regional". *Papéis Legislativos*, v. 2, n. 1, p. 1-15, 2008.
- LINDBERG, Leon N. y SCHEINGOLD, Stuart A. *Europe's would be polity: patterns of change in the European Community*. Englewood-Cliffs, NJ: Prentice-Hall, Inc., 1970.
- _ (eds.). *Regional integration: theory and research*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1971.
- LOWENTHAL, Abraham F. América Latina y los Estados Unidos en un mundo nuevo: perspectivas de una asociación. En Lowenthal, Abraham F. y Treverton, Gregory F. (eds.). *América Latina en un mundo nuevo*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 281-92.
- _. "De la hegemonía regional a las relaciones bilaterales complejas: Estados Unidos y América Latina a principios del siglo XXI". *Nueva Sociedad*, n. 206, p. 63-77, 2006.

- MALAMUD, Andrés. Presidentialism and Mercosur: a hidden cause for a successful experience. En Laursen, Finn (ed.). *Comparative regional integration: theoretical perspectives*. Londres: Ashgate, 2003, p. 53-73.
- _ "Presidential diplomacy and the institutional underpinnings of the MERCOSUR: an empirical examination". *Latin American Research Review*, v. 40, n. 1, p. 138-64, 2005a.
- _ "Spillover in European and South American integration. A comparative evaluation". *CIES e-Working Paper*, n. 1, p. 1-19, 2005b.
- _ y SCHMITTER, Philippe C. "The experience of European integration and the potential for integration in MERCOSUR". Ponencia presentada a las *2006 Joint Sessions of Workshops of the ECPR (European Consortium of Political Research)*, Nicosia, Chipre, 25-30 abr., 2006.
- _ y CASTRO, Pablo. "Are regional blocs leading from Nation States to global governance? A skeptical vision from Latin America". *Iberoamericana. Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, v. 37, n. 1, p. 115-34, 2007.
- MARKS, Gary; SCHARPF, Fritz W.; SCHMITTER, Philippe C.; y STREECK, Wolfgang. *Governance in the European Union*. Londres: Sage Publications, 1996.
- MATTLI, Walter. *The logic of regional integration: Europe and beyond*. Cambridge, Nova York y Melbourne: Cambridge University Press, 1999.
- MILWARD, Alan S. *The European rescue of the Nation-State*. Londres: Routledge, 1992.
- MITRANY, David. *A working peace system: an argument for the functional development of international organization*. Londres: Royal Institute of International Affairs, 1943.
- MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *Estado nacional e política internacional na América Latina. O continente nas relações Argentina-Brasil (1930-1992)*. Brasilia y São Paulo: EdUnB e Ensaio, 1993.
- _ *Brasil, Argentina e Estados Unidos. Conflito e integração na América do Sul. Da Tríplice Aliança ao Mercosul (1870-2003)*. Río de Janeiro: Revan, 2003.

- MORAVCSIK, Andrew. *The choice for Europe. Social purpose & state power from Messina to Maastricht*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1998.
- NOGUEIRA, João Pontes y MESSARI, Nizar. *Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
- OELSNER, Andrea. Two side of the same coin: mutual perceptions and security community in the case of Argentina and Brazil. En Laursen, Finn (ed.). *Comparative regional integration: theoretical perspectives*. Londres: Ashgate, 2003, p. 185-206.
- OLIVEIRA, Amâncio Jorge de y ONUKI, Janina. “Entraves e possibilidades institucionais e políticos da integração regional sul-americana”. *Ponencia presentada al 3º Congresso Latino-Americano de Ciência Política*, Campinas, Brasil, 4-6 sep., 2006.
- _. “Empresariado e política comercial brasileira: atuação na arena legislativa”. *Ponencia presentada al 6º Encontro da ABCP (Associação Brasileira de Ciência Política)*, Campinas, Brasil, 29 jul.-1 ago., 2008.
- PARADISO, José. “A política externa em tempos de transformação e o caso argentino”. *Cadernos Adenauer: política externa na América do Sul*, n. 7, p. 9-43, 2000.
- PIERSON, Paul. The path to European integration: a historical-institutionalist analysis. En Sandholtz, Wayne y Stone Sweet, Alec (eds.). *European integration and supranational governance*. Oxford: Oxford University Press, 1998, p. 27-58.
- POLLACK, Mark A. The engines of integration? Supranational autonomy and influence in the European Union. En Sandholtz, Wayne y Stone Sweet, Alec (eds.). *European integration and supranational governance*. Oxford: Oxford University Press, 1998, p. 217-49.
- _. The new institutionalisms and European integration. En Wiener, Antje y Diez, Thomas (eds.). *European integration theory*. Oxford: Oxford University Press, 2004, p. 137-56.
- PUTNAM, Robert D. “Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games”. *International Organization*, v. 42, n. 3, p. 427-60, 1988.

- RAPOPORT, Mario (ed.). *Argentina y Brasil en el Mercosur: Políticas comunes y alianzas regionales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1995.
- _. *El laberinto argentino. Política internacional en un mundo conflictivo*. Buenos Aires: Eudeba, 1997.
- RIBEIRO, Fernando. *Os interesses empresariais brasileiros na América do Sul: mapeamento dos interesses comerciais da indústria brasileira*. Brasília: CNI, 2007.
- RICHARDSON, Jeremy (ed.). *European Union: power and policy-making*. Londres: Routledge, 1996.
- RICUPERO, Rubens. O Brasil, a América Latina e os EUA desde 1930: 60 anos de uma relação triangular. En Albuquerque, José Augusto Guilhon (ed.). *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990). Crescimento, modernização e política externa*. São Paulo: Cultura Editores Associados, 1996, v. 1, p. 37-60.
- RISSE, Thomas. Social constructivism and European integration. En Wiener, Antje y Diez, Thomas (eds.). *European integration theory*. Oxford: Oxford University Press, 2004, p. 159-76.
- ROETT, Riordan. Why integration now? US interests and purposes. En Smith, Peter H. (ed.). *The challenge of integration: Europe and the Americas*. Coral Gables (FL): North South Center Press/University of Miami, 1995, p. 93-114.
- _. "Estados Unidos y América Latina: estado actual de las relaciones". *Nueva Sociedad*, n. 206, p. 110-25, 2006.
- ROMERO, Carlos A. *La descentralización política en Venezuela y la política exterior*. Caracas: Universidad Central de Venezuela, 1997.
- _. "Venezuela y Estados Unidos: ¿una relación esquizofrénica?" *Nueva Sociedad*, n. 206, p. 78-93, 2006.
- ROUQUIÈ, Alain. *O Estado militar na América Latina*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1984.
- RUSSEL, Roberto y TOKATLIAN, Juan G. *El lugar de Brasil en la política exterior argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2003.

- SALOMÃO, Luiz y MALHÃES, José. “Processo de integração energética: rumos e percalços”. *Papéis Legislativos*, n. 3, p. 1-28, 2007.
- SANDHOLTZ, Wayne y STONE SWEET, Alec (eds.). *European integration and supranational governance*. Oxford: Oxford University Press, 1998.
- SANTOS, Fabiano y VILAROUCA, Márcio. “Adesão da Venezuela ao Mercosul: des-ideologizar como forma de atingir o interesse nacional”. *Papéis Legislativos*, n. 4, p. 1-13, 2007.
- SARAIVA, Mirian Gomes. “Brasil e Argentina: política externa para a América Latina em tempos recentes”. *Cena Internacional*, v. 7, n. 2, p. 122-34, 2005.
- _. “O segundo mandato de Lula e a política externa: poucas novidades”. *Carta Internacional*, v. 2, n. 1, p. 22-24, 2007.
- _. “As diferentes percepções na Argentina sobre o Mercosul”. *Contexto Internacional*, v. 30, n. 3, p. 735-75, 2008.
- _ y TEDESCO, Laura. Argentina y Brasil. Políticas exteriores comparadas tras la Guerra Fría. En Palermo, Vicente (ed.). *Política brasileña contemporánea. De Collor a Lula en años de transformación*. Buenos Aires: Instituto Di Tella y Siglo Veintiuno Editores, 2003, p. 475-512.
- SCHARPF, Fritz W. Negative and positive integration in the political economy of European Welfare States. En Marks, Gary; Scharpf, Fritz W.; Schmitter, Philippe C.; y Streek, Wolfgang (eds.). *Governance in the European Union*. Londres: Sage Publications, 1996, p. 15-39.
- SCHIMMELFENNIG, Frank. Liberal intergovernmentalism. En Wiener, Antje y Diez, Thomas (eds.). *European integration theory*. Oxford: Oxford University Press, 2004, p. 75-94.

- SCHMITTER, Philippe C. Central American integration: spill-over, spill-around or encapsulation? *Journal of Common Market Studies*, v. 9, n. 1, p. 1-48, 1970.
- _ . A revised theory of regional integration. En Lindberg, Leon N. y Scheingold, Stuart A. (eds.). *Regional integration: theory and research*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1971, 232-64.
- _ . Examining the present euro-polity with the help of past theories. En Marks, Gary; Scharpf, Fritz W.; Schmitter, Philippe C.; y Streeck, Wolfgang. *Governance in the European Union*. Londres: Sage Publications, 1996, p. 1-14.
- _ . Imagining the future of the euro-polity with the help of new concepts. En Marks, Gary; Scharpf, Fritz W.; Schmitter, Philippe C.; y Streeck, Wolfgang. *Governance in the European Union*. Londres: Sage Publications, 1996, p. 121-50.
- _ . Neo-neofunctionalism. En Wiener, Antje y Diez, Thomas (eds.). *European integration theory*. Oxford: Oxford University Press, 2004, p. 45-74.
- SCHOULTZ, Lars. *Estados Unidos: poder e submissão; uma história da política norte-americana em relação à América Latina*. Bauru, SP: EDUSC, 2000.
- SELCHER, Wayne. "As relações Brasil-América Latina: rumo a um padrão de cooperação bilateral". *Política e Estratégia*, v. 4, n. 4, p. 554-581, 1986.
- SENNES, Ricardo U. "Potência média recém-industrializada: parâmetros para analisar o Brasil". *Contexto Internacional*, v. 20, n. 2, p. 385-413, 1998.
- _ y BARBOSA, Alexandre de Freitas. "Avaliação do potencial econômico da relação Brasil - Venezuela". *Papéis Legislativos*, n. 5, p. 1-43, 2007.
- _ y COZAR, Juliana A. "Integração física e logística sul-americana: considerações sobre as perspectivas dos setores público e privado". *Ponencia presentada al 6º Encontro da ABCP (Associação Brasileira de Ciência Política)*, Campinas, Brasil, 29 jul.-1 ago., 2008.
- SERBIN, Andrés. "Cuando la limosna es grande. El Caribe, Chávez y los límites de la diplomacia petrolera". *Nueva Sociedad*, n. 205, p. 75-91, 2006.
- SILVA, Luiz Inácio Lula da; AMORIM, Celso; y GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *A política externa do Brasil*. Brasilia: IPRI y FUNAG, 2003.

- SILVA, Patricio. Democratization and foreign policy: the cases of Argentina and Brazil. En Galjart, Benno y Silva, Patricio (eds.). *Democratization and the State in the Southern Cone. Essays on South American politics*. Ámsterdam: CEDLA, 1989, p. 83-102.
- SMITH, Peter H. *Talons of the Eagle: dynamics of U.S.-Latin American relations*. Nueva York: Oxford University Press, 2000.
- STONE SWEET, Alec y SANDHOLTZ, Wayne. Integration, supranational governance, and the institutionalization of the European polity. En Sandholtz, Wayne y Stone Sweet, Alec (eds.). *European integration and supranational governance*. Oxford: Oxford University Press, 1998, p. 1-26.
- _; FLIGSTEIN, Neil; y SANDHOLTZ, Wayne. The institutionalization of European space. En Stone Sweet, Alec; Sandholtz, Wayne; y Fligstein, Neil (eds.). *The institutionalization of Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2001, p. 1-28.
- _; SANDHOLTZ, Wayne; y FLIGSTEIN, Neil (eds.). *The institutionalization of Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- URRUTIA, Edmundo González. "Las dos etapas de la política exterior de Chávez". *Nueva Sociedad*, 205, p. 159-71, 2006.
- VAZ, Alcides Costa. *Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul*. Brasília: IBRI, 2002.
- VIZENTINI, Paulo G. F. Mercosul: dimensões estratégicas e geoeconômicas. En Lima, Marcos Costa y Medeiros, Marcelo de Almeida (eds.). *O Mercosul no limiar do século XXI*. São Paulo: Cortez, 2000, p. 27-41.
- WALLACE, William. Regionalism in Europe: model or exception? En Fawcett, Louise y Hurrell, Andrew (eds.). *Regionalism in world politics. Regional organization and international order*. Nueva York: Oxford University Press, 1995, p. 201-27.
- WEBBER, Douglas. Two funerals and a wedding? The ups and downs of regionalism in East Asia and Asia Pacific after the Asian crisis. En Laursen, Finn (ed.). *Comparative regional integration: theoretical perspectives*. Londres: Ashgate, 2003, p. 125-57.

WIENER, Antje y DIEZ, Thomas (eds.). *European integration theory*. Oxford: Oxford University Press, 2004a.

_. Taking stock of integration theory. En Wiener, Antje y Diez, Thomas (eds.). *European integration theory*. Oxford: Oxford University Press, 2004b, p. 237-48.

12. Anexos

12.1. Documentos

- . Comunicado de Brasília, 1 sep. 2000, en: http://www.radiobras.gov.br/integras/00/integra_0109_3.htm;
- . Consenso de Guaiquil sobre Integração, Segurança e Infra-Estrutura para o Desenvolvimento, 27 jul. 2002, en: http://www2.mre.gov.br/daa/consenso_guaiquil.htm;
- . Declaración Conjunta de Reunión Extraordinaria del Consejo de jefes y jefas de Estado de la Unión de Naciones Suramericanas, 28 ago. 2009, en: <http://www.comunidadandina.org/unasur/28-8-09bariloche.htm>;
- . Declaración de Cochabamba, 9 dic. 2006, en: http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/declaracion_cochabamba.htm;
- . Declaração de Cusco, 8 dic. 2004, en: <http://casa.mre.gov.br/documentos/reuniao-presidencial-de-cusco/declaracao-de-cusco>;
- . Declaración de Margarita, 17 abr. 2007, en: http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/declaracion_margarita.pdf;
- . Declaración de Santiago de Chile, 10 mar. 2009, en: http://www.comunidadandina.org/unasur/10-3-09com_defensa.htm;
- . Declaração e Decisões, 16 dic. 2008, en: http://www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota_detalhe3.asp?ID_RELEASE=6132;
- . Declaración Presidencial de Quito, 10 ago. 2009, en: http://www.comunidadandina.org/unasur/10-8-09Dec_quito.htm;
- . Declaração Presidencial e Agenda Prioritária, 30 sep. 2005, en: <http://casa.mre.gov.br/documentos/i-reuniao-de-chefes-de-estado/declaracao-presidencial-e-agenda-prioritaria>;
- . Documento Final de la Comisión Estratégica de Reflexión, 9 dic. 2006, en: http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/dec_cochabamba_reflexion.htm;
- . Programa de Ação, 30 sep. 2005, en: <http://casa.mre.gov.br/documentos/i-reuniao-de-chefes-de-estado/programa-de-acao>;
- . Reunión Extraordinaria de Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de la UNASUR - Resolución, 27 nov. 2009, en: http://www.mmrree.gov.ec/2009/unasur_271109.asp;
- . Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas, 23 may. 2008, en: http://www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota_detalhe3.asp?ID_RELEASE=5466.

12.2. Fuentes de datos

- . ALADI: <http://nt5000.aladi.org/sii/menupagsinternasp/marcossiip.htm>;
- . Banco Central de Brasil: <http://www.bcb.gov.br/?INVED>;
- . Banco Mundial: <http://ddp-ext.worldbank.org/ext/DDPQQ/member.do?method=getMembers&userid=1&queryId=135>;
- . BNDES: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt;
- . CIA World Factbook: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html>;
- . Departamento de Estado norteamericano: <http://www.state.gov/p/io/rls/rpt/index.htm> y http://www.state.gov/www/issues/io_ann_reports.html;
- . División de Actos Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil: <http://www2.mre.gov.br/dai/home.htm>;
- . INDEC: <http://www.indec.mecon.ar/> y http://www.mecon.gov.ar/cuentas/internacionales/otros_trabajos_inversion.htm;
- . Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior de Brasil: <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=576> y <http://alicesweb.desenvolvimento.gov.br/default.asp>;
- . ONU: <http://www.un.org/Depts/dhl/spanish/resquids/gares1sp.htm>;
- . Proyecto Élités Parlamentarias Latinoamericanas: <http://americo.usal.es/oir/Elites/eliteca.htm>;
- . US Census Bureau: <http://www.census.gov/foreign-trade/balance/index.html>;
- . VoteWorld: <http://voteworld.berkeley.edu/jvw/JAnim.html>.

12.3. Entrevistas⁶⁵

- . Alberto Guani (cónsul general de Uruguay en Río y representante del país en la XI Reunión del Consejo de Delegados de la UNASUR, de 13 a 14 de marzo de 2008, en Río de Janeiro, Brasil);

⁶⁵ Todas las entrevistas fueron hechas por el autor a partir de mediados de 2008. Los cargos que aparecen después del nombre de cada entrevistado se refieren a la época de las entrevistas.

- . João Solano Carneiro da Cunha (coordinador general de la Unión de Naciones Suramericanas y del Grupo del Río, de la Subsecretaría General de la América del Sur del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, y representante del país en la XI Reunión del Consejo de Delegados de la UNASUR);
- . Méntor Villa Gómez (subsecretario de Comercio Mundial del Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador y representante del país en la XI Reunión del Consejo de Delegados de la UNASUR);
- . Paola Lugari Pezzano (coordinadora de Mecanismos Internacionales y Concertación Regional del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia y representante del país en la XI Reunión del Consejo de Delegados de la UNASUR);
- . Patricio Pradel Elgueta (subdirector de Planificación del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile y representante del país en la XI Reunión del Consejo de Delegados de la UNASUR);
- . René Mauricio Dorfler Ocampo (embajador de Bolivia en Brasil y representante boliviano en la XI Reunión del Consejo de Delegados de la UNASUR);
- . Silvia Alfaro Espinosa (directora general de las Comunidades Sudamericana y Andina del Ministerio de Relaciones Exteriores de Perú y representante del país en la XI Reunión del Consejo de Delegados de la UNASUR).

12.4. Siglas

ACE 59 - Acuerdo de Complementación Económica 59

AD - Acción Democrática

AEC - Asociación de Estados del Caribe

ALADI - Asociación Latinoamericana de Integración

ALALC - Asociación Latinoamericana de Libre Comercio

ALBA - Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América

ALCA - Área de Libre Comercio de las Américas

ALCSA - Área de Libre Comercio Sudamericana

ARI - Afirmación para una República Igualitaria

BID - Banco Interamericano de Desarrollo
BNDES - Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social
CAF - Corporación Andina de Fomento
CAFTA-DR - Central America-Dominican Republic Free Trade Agreement
CALC - Cumbre de la América Latina y del Caribe
CAN - Comunidad Andina de Naciones
CASA - Comunidad Sudamericana de Naciones
CCM - Comisión de Comercio del MERCOSUR
CDS - Consejo de Defensa Suramericano
CE - Comunidad Europea
CEE - Comunidad Económica Europea
CEPAL - Comisión Económica para la América Latina
CIA - Central Intelligence Agency
CMC - Consejo del Mercado Común
CNA - Confederación de la Agricultura y Ganadería del Brasil
CNI - Confederación Nacional de la Industria
CONINDUSTRIA - Confederación Venezolana de Industriales
CRA - Confederaciones Rurales Argentinas
CRPM - Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR
DEA - Drug Enforcement Agency
DEM - Demócratas
FARC - Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FARM - Federación de Asociaciones Rurales del MERCOSUR
FCES - Foro Consultivo Económico-Social
FEDEAGRO - Confederación Nacional de Asociaciones de Productores Agropecuarios
FMI - Fondo Monetario Internacional
FOCEM - Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR
FONPLATA - Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata
FREPASO - Frente País Solidario
FTAA - Free Trade Area of the Americas

GATT - General Agreement on Tariffs and Trade
GMC - Grupo Mercado Común
INDEC - Instituto Nacional de Estadística y Censos
IIRSA - Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana
MAS - Movimiento al Socialismo
MCCA - Mercado Común Centroamericano
MERCOSUR - Mercado Común del Sur
MVR - Movimiento V República
NAFTA - North America Free Trade Agreement
ODECA - Organización de Estados Centroamericanos
OEA - Organización de los Estados Americanos
OMC - Organización Mundial del Comercio
ONU - Organización de las Naciones Unidas
OPEP - Organización de los Países Exportadores de Petróleo
OTAN - Organización del Tratado del Atlántico Norte
OTCA - Organización del Tratado de Cooperación Amazónica
PFL - Partido de la Frente Liberal
PIB - Producto Interno Bruto
PJ - Partido Justicialista
PMDB - Partido del Movimiento Democrático Brasileño
PM - Parlamento del MERCOSUR
PP - Partido Progresista
PRVZL - Proyecto Venezuela
PSDB - Partido de la Social Democracia Brasileña
PSUV - Partido Socialista Unido de Venezuela
PT - Partido de los Trabajadores
PTB - Partido Laborista Brasileño
RECREAR - Recrear para el Crecimiento
SICA - Sistema de la Integración Centroamericana
SM - Secretaría del MERCOSUR
SUCRE - Sistema Único de Compensación Regional

TBI - Tratado Bilateral de Inversión
TCP - Tratado Comercial de los Pueblos
TLC - Tratado de Libre Comercio
TPR - Tribunal Permanente de Revisión
UE - Unión Europea
UCR - Unión Cívica Radical
UIA - Unión Industrial Argentina
UNASUR - Unión de Naciones Suramericanas
UNASUR Salud - Consejo de Salud Suramericano

12.5. Textos de carácter jurídico

TRATADO CONSTITUTIVO DE LA UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS⁶⁶

La República Argentina, la República de Bolivia, la República Federativa del Brasil, la República de Colombia, la República de Chile, la República del Ecuador, la República Cooperativa de Guyana, la República del Paraguay, la República del Perú, la República de Suriname, la República Oriental del Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela,

PREÁMBULO

APOYADAS en la historia compartida y solidaria de nuestras naciones, multiétnicas, plurilingües y multiculturales, que han luchado por la emancipación y la unidad suramericana, honrando el pensamiento de quienes forjaron nuestra independencia y libertad a favor de esa unión y la construcción de un futuro común;

⁶⁶ Documento extraído de la página web del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, en http://www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota_detalhe3.asp?ID_RELEASE=5466.

INSPIRADAS en las Declaraciones de Cusco (8 de diciembre de 2004), Brasilia (30 de septiembre de 2005) y Cochabamba (9 de diciembre de 2006);

AFIRMAN su determinación de construir una identidad y ciudadanía suramericanas y desarrollar un espacio regional integrado en lo político, económico, social, cultural, ambiental, energético y de infraestructura, para contribuir al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe;

CONVENCIDAS de que la integración y la unión suramericanas son necesarias para avanzar en el desarrollo sostenible y el bienestar de nuestros pueblos, así como para contribuir a resolver los problemas que aún afectan a la región, como son la pobreza, la exclusión y la desigualdad social persistentes;

SEGURAS de que la integración es un paso decisivo hacia el fortalecimiento del multilateralismo y la vigencia del derecho en las relaciones internacionales para lograr un mundo multipolar, equilibrado y justo en el que prime la igualdad soberana de los Estados y una cultura de paz en un mundo libre de armas nucleares y de destrucción masiva;

RATIFICAN que tanto la integración como la unión suramericanas se fundan en los principios rectores de: irrestricto respeto a la soberanía, integridad e inviolabilidad territorial de los Estados; autodeterminación de los pueblos; solidaridad; cooperación; paz; democracia; participación ciudadana y pluralismo; derechos humanos universales, indivisibles e interdependientes; reducción de las asimetrías y armonía con la naturaleza para un desarrollo sostenible;

ENTIENDEN 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 Suriname, yendo más allá de la convergencia de los mismos;

CONSCIENTES de que 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;

RATIFICAN que la plena vigencia de las instituciones democráticas y el respeto irrestricto de los derechos humanos son condiciones esenciales para la construcción de un futuro común de paz y prosperidad económica y social y el desarrollo de los procesos de integración entre los Estados Miembros;

ACUERDAN:

Artículo 1

Constitución de UNASUR

Los Estados Parte del presente Tratado deciden constituir la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) como una organización dotada de personalidad jurídica internacional.

Artículo 2

Objetivo

La Unión de Naciones Suramericanas tiene como objetivo construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura,

el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados.

Artículo 3

Objetivos Específicos

La Unión de Naciones Suramericanas tiene como objetivos específicos:

a) el fortalecimiento del diálogo político entre los Estados Miembros que asegure un espacio de concertación para reforzar la integración suramericana y la participación de UNASUR en el escenario internacional;

b) el desarrollo social y humano con equidad e inclusión para erradicar la pobreza y superar las desigualdades en la región;

c) la erradicación del analfabetismo, el acceso universal a una educación de calidad y el reconocimiento regional de estudios y títulos;

d) la integración energética para el aprovechamiento integral, sostenible y solidario de los recursos de la región;

e) el desarrollo de una infraestructura para la interconexión de la región y entre nuestros pueblos de acuerdo a criterios de desarrollo social y económico sustentables;

f) la integración financiera mediante la adopción de mecanismos compatibles con las políticas económicas y fiscales de los Estados Miembros;

g) la protección de la biodiversidad, los recursos hídricos y los ecosistemas, así como la cooperación en la prevención de las catástrofes y en la lucha contra las causas y los efectos del cambio climático;

h) el desarrollo de mecanismos concretos y efectivos para la superación de las asimetrías, logrando así una integración equitativa;

i) la consolidación de una identidad suramericana a través del reconocimiento progresivo de derechos a los nacionales de un Estado Miembro residentes en cualquiera de los otros Estados Miembros, con el fin de alcanzar una ciudadanía suramericana;

j) el acceso universal a la seguridad social y a los servicios de salud;

k) la cooperación en materia de migración, con un enfoque integral, bajo el respeto irrestricto de los derechos humanos y laborales para la regularización migratoria y la armonización de políticas;

l) la cooperación económica y comercial para lograr el avance y la consolidación de un proceso innovador, dinámico, transparente, equitativo y equilibrado, que contemple un acceso efectivo, promoviendo el crecimiento y el desarrollo económico que supere las asimetrías mediante la complementación de las economías de los países de América del Sur, así como la promoción del bienestar de todos los sectores de la población y la reducción de la pobreza;

m) la integración industrial y productiva, con especial atención en las pequeñas y medianas empresas, las cooperativas, las redes y otras formas de organización productiva;

n) la definición e implementación de políticas y proyectos comunes o complementarios de investigación, innovación, transferencia y producción tecnológica, con miras a incrementar la capacidad, la sustentabilidad y el desarrollo científico y tecnológico propios;

o) la promoción de la diversidad cultural y de las expresiones de la memoria y de los conocimientos y saberes de los pueblos de la región, para el fortalecimiento de sus identidades;

p) la participación ciudadana a través de mecanismos de interacción y diálogo entre UNASUR y los diversos actores sociales en la formulación de políticas de integración suramericana;

q) la coordinación entre los organismos especializados de los Estados Miembros, teniendo en cuenta las normas internacionales, para fortalecer la lucha contra el terrorismo, la corrupción, el problema mundial de las drogas, la trata de personas, el tráfico de armas pequeñas y ligeras, el crimen organizado transnacional y otras amenazas, así como para el desarme, la no proliferación de armas nucleares y de destrucción masiva, y el desminado;

r) la promoción de la cooperación entre las autoridades judiciales de los Estados Miembros de UNASUR;

s) el intercambio de información y de experiencias en materia de defensa;

t) la cooperación para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana, y

u) la cooperación sectorial como un mecanismo de profundización de la integración suramericana, mediante el intercambio de información, experiencias y capacitación.

Artículo 4

Órganos

Los órganos de UNASUR son:

1. El Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno;
2. El Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores;
3. El Consejo de Delegadas y Delegados;
4. La Secretaría General.

Artículo 5

Desarrollo de la Institucionalidad

Podrán convocarse y conformarse reuniones Ministeriales Sectoriales, Consejos de nivel Ministerial, Grupos de Trabajo y otras instancias institucionales que se requieran, de naturaleza permanente o temporal, para dar cumplimiento a los mandatos y recomendaciones de los órganos competentes. Estas instancias rendirán cuenta del desempeño de sus cometidos a través del Consejo de Delegadas y Delegados, que lo elevará al Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno o al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, según corresponda.

Los acuerdos adoptados por las Reuniones Ministeriales Sectoriales, Consejos de nivel Ministerial, los Grupos de Trabajo y otras instancias

institucionales serán presentados a consideración del órgano competente que los ha creado o convocado.

El Consejo Energético de Suramérica, creado en la Declaración de Margarita (17 de abril de 2007), es parte de UNASUR.

Artículo 6

El Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno

El Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno es el órgano máximo de UNASUR.

Sus atribuciones son:

a) establecer los lineamientos políticos, planes de acción, programas y proyectos del proceso de integración suramericana y decidir las prioridades para su implementación;

b) convocar Reuniones Ministeriales Sectoriales y crear Consejos de nivel Ministerial;

c) decidir sobre las propuestas presentadas por el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores;

d) adoptar los lineamientos políticos para las relaciones con terceros.

Las reuniones ordinarias del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno tendrán una periodicidad anual. A petición de un Estado Miembro se

podrá convocar a reuniones extraordinarias, a través de la Presidencia Pro Tempore, con el consenso de todos los Estados Miembros de UNASUR.

Artículo 7

La Presidencia Pro Tempore

La Presidencia Pro Tempore de UNASUR será ejercida sucesivamente por cada uno de los Estados Miembros, en orden alfabético, por períodos anuales.

Sus atribuciones son:

- a) preparar, convocar y presidir las reuniones de los órganos de UNASUR;
- b) presentar para su consideración al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores y al Consejo de Delegadas y Delegados el Programa anual de actividades de UNASUR, con fechas, sedes y agenda de las reuniones de sus órganos en coordinación con la Secretaría General;
- c) representar a UNASUR en eventos internacionales, previa delegación aprobada por los Estados Miembros;
- d) asumir compromisos y firmar Declaraciones con terceros, previo consentimiento de los órganos correspondientes de UNASUR.

Artículo 8

El Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores

El Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores tiene las siguientes atribuciones:

a) adoptar Resoluciones para implementar las Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno;

b) proponer proyectos de Decisiones y preparar las reuniones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno;

c) coordinar posiciones en temas centrales de la integración suramericana;

d) desarrollar y promover el diálogo político y la concertación sobre temas de interés regional e internacional;

e) realizar el seguimiento y evaluación del proceso de integración en su conjunto;

f) aprobar el Programa anual de actividades y el presupuesto anual de funcionamiento de UNASUR;

g) aprobar el financiamiento de las iniciativas comunes de UNASUR;

r) implementar los lineamientos políticos en las relaciones con terceros;

h) aprobar resoluciones y reglamentos de carácter institucional o sobre otros temas que sean de su competencia;

j) crear Grupos de Trabajo en el marco de las prioridades fijadas por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno.

Las reuniones ordinarias del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores tendrán una periodicidad semestral, pudiendo convocar la Presidencia Pro Tempore a reuniones extraordinarias a petición de la mitad de los Estados Miembros.

Artículo 9

El Consejo de Delegadas y Delegados

El Consejo de Delegadas y Delegados tiene las siguientes atribuciones:

a) implementar mediante la adopción de las Disposiciones pertinentes, las Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, y las Resoluciones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, con el apoyo de la Presidencia Pro Tempore y la Secretaría General;

b) preparar las reuniones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores;

c) elaborar proyectos de Decisiones, Resoluciones y Reglamentos para la consideración del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores;

d) compatibilizar y coordinar las iniciativas de UNASUR con otros procesos de integración regional y subregional vigentes, con la finalidad de promover la complementariedad de esfuerzos;

e) conformar, coordinar y dar seguimiento a los Grupos de Trabajo;

f) dar seguimiento al diálogo político y a la concertación sobre temas de interés regional e internacional;

g) promover los espacios de diálogo que favorezcan la participación ciudadana en el proceso de integración suramericana;

h) proponer al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores el proyecto de presupuesto ordinario anual de funcionamiento para su consideración y aprobación.

El Consejo de Delegadas y Delegados está conformado por una o un representante acreditado por cada Estado Miembro. Se reúne con una periodicidad preferentemente bimestral, en el territorio del Estado que ejerce la Presidencia Pro Tempore u otro lugar que se acuerde.

Artículo 10

La Secretaría General

La Secretaría General es el órgano que, bajo la conducción del Secretario General, ejecuta los mandatos que le confieren los órganos de UNASUR y ejerce su representación por delegación expresa de los mismos. Tiene su sede en Quito, Ecuador.

Sus atribuciones son:

a) apoyar al Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, al Consejo de Delegadas y Delegados y a la Presidencia Pro Tempore, en el cumplimiento de sus funciones;

b) proponer iniciativas y efectuar el seguimiento a las directrices de los órganos de UNASUR;

c) participar con derecho a voz y ejercer la función de secretaría en las reuniones de los órganos de UNASUR;

d) preparar y presentar la Memoria Anual y los informes respectivos a los órganos correspondientes de UNASUR;

e) servir como depositaria de los Acuerdos en el ámbito de UNASUR y disponer su publicación correspondiente;

f) preparar el proyecto de presupuesto anual para la consideración del Consejo de Delegadas y Delegados y adoptar las medidas necesarias para su buena gestión y ejecución;

g) preparar los proyectos de Reglamento para el funcionamiento de la Secretaría General, y someterlos a la consideración y aprobación de los órganos correspondientes;

h) coordinar con otras entidades de integración y cooperación de América Latina y el Caribe para el desarrollo de las actividades que le encomienden los órganos de UNASUR;

i) celebrar, de acuerdo con los reglamentos, todos los actos jurídicos necesarios para la buena administración y gestión de la Secretaría General.

El Secretario General será designado por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno a propuesta del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, por un período de dos años, renovable por una sola vez. El

Secretario General no podrá ser sucedido por una persona de la misma nacionalidad.

Durante el ejercicio de sus funciones, el Secretario General y los funcionarios de la Secretaría tendrán dedicación exclusiva, no solicitarán ni recibirán instrucciones de ningún Gobierno, ni entidad ajena a UNASUR, y se abstendrán de actuar en forma incompatible con su condición de funcionarios internacionales responsables únicamente ante esta organización internacional.

El Secretario General ejerce la representación legal de la Secretaría General.

En la selección de los funcionarios de la Secretaría General se garantizará una representación equitativa entre los Estados Miembros, tomando en cuenta, en lo posible, criterios de género, idiomas, étnicos y otros.

Artículo 11

Fuentes Jurídicas

Las fuentes jurídicas de UNASUR son las siguientes:

1. El Tratado Constitutivo de UNASUR y los demás instrumentos adicionales;
2. Los Acuerdos que celebren los Estados Miembros de UNASUR sobre la base de los instrumentos mencionados en el punto precedente;
3. Las Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno;

4. Las Resoluciones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores; y

5. Las Disposiciones del Consejo de Delegadas y Delegados.

Artículo 12

Aprobación de la Normativa

Toda la normativa de UNASUR se adoptará por consenso.

Las Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, las Resoluciones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores y las Disposiciones del Consejo de Delegadas y Delegados, se podrán acordar estando presentes al menos tres cuartos (3/4) de los Estados Miembros.

Las Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, las Resoluciones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, que se acuerden sin la presencia de todos los Estados Miembros deberán ser consultadas por el Secretario General a los Estados Miembros ausentes, los que deberán pronunciarse en un plazo máximo de treinta (30) días calendario, luego de haber recibido el documento en el idioma correspondiente. En el caso del Consejo de Delegadas y Delegados, dicho plazo será de quince (15) días.

Los Grupos de Trabajo podrán sesionar y realizar propuestas siempre que el quórum de las reuniones sea de mitad más uno de los Estados Miembros.

Los actos normativos emanados de los órganos de UNASUR, serán obligatorios para los Estados Miembros una vez que hayan sido incorporados en

el ordenamiento jurídico de cada uno de ellos, de acuerdo a sus respectivos procedimientos internos.

Artículo 13

Adopción de Políticas y Creación de Instituciones, Organizaciones y Programas

Uno o más Estados Miembros podrán someter a consideración del Consejo de Delegadas y Delegados una propuesta de adopción de políticas, creación de instituciones, organizaciones o programas comunes para ser adoptados de manera consensuada, sobre la base de criterios flexibles y graduales de implementación según los objetivos de UNASUR y lo dispuesto en los Artículos 5 y 12 del presente Tratado.

En el caso de programas, instituciones u organizaciones en que participen Estados Miembros con anterioridad a la vigencia de este Tratado podrán ser considerados como programas, instituciones u organizaciones de UNASUR de acuerdo a los procedimientos señalados en este artículo y en consonancia con los objetivos de este Tratado.

Las propuestas se presentarán al Consejo de Delegadas y Delegados. Una vez aprobadas por consenso se remitirán al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores y, subsecuentemente, al Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, para su aprobación por consenso. Cuando una propuesta no sea objeto de consenso, la misma sólo podrá ser sometida nuevamente al Consejo de Delegadas y Delegados seis meses después de su última inclusión en agenda.

Aprobada una propuesta por la instancia máxima de UNASUR, tres o más Estados Miembros podrán iniciar su desarrollo, siempre y cuando se asegure, tanto la posibilidad de incorporación de otros Estados Miembros, como la información periódica de su avance al Consejo de Delegadas y Delegados.

Cualquier Estado Miembro podrá eximirse de aplicar total o parcialmente una política aprobada, sea por tiempo definido o indefinido, sin que ello impida su posterior incorporación total o parcial a la misma. En el caso de las instituciones, organizaciones o programas que se creen, cualquiera de los Estados Miembros podrá participar como observador o eximirse total o parcialmente de participar por tiempo definido o indefinido.

La adopción de políticas y creación de instituciones, organizaciones y programas será reglamentada por el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, a propuesta del Consejo de Delegadas y Delegados.

Artículo 14

Diálogo Político

La concertación política entre los Estados Miembros de UNASUR será un factor de armonía y respeto mutuo que afiance la estabilidad regional y sustente la preservación de los valores democráticos y la promoción de los derechos humanos.

Los Estados Miembros reforzarán la práctica de construcción de consensos en lo que se refiere a los temas centrales de la agenda internacional y promoverán iniciativas que afirmen la identidad de la región como un factor dinámico en las relaciones internacionales.

Artículo 15

Relaciones con Terceros

UNASUR promoverá iniciativas de diálogo sobre temas de interés regional o internacional y buscará consolidar mecanismos de cooperación con otros grupos regionales, Estados y otras entidades con personalidad jurídica internacional, priorizando proyectos en las áreas de energía, financiamiento, infraestructura, políticas sociales, educación y otras a definirse.

El Consejo de Delegadas y Delegados es el responsable de hacer seguimiento a las actividades de implementación con el apoyo de la Presidencia Pro Tempore y de la Secretaría General. Con el propósito de contar con una adecuada coordinación, el Consejo de Delegadas y Delegados deberá conocer y considerar expresamente las posiciones que sustentará UNASUR en su relacionamiento con terceros.

Artículo 16

Financiamiento

El Consejo de Delegadas y Delegados propondrá para su consideración y aprobación al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores el Proyecto de Presupuesto ordinario anual de funcionamiento de la Secretaría General.

El financiamiento del presupuesto ordinario de funcionamiento de la Secretaría General se realizará en base a cuotas diferenciadas de los Estados Miembros a ser determinadas por Resolución del Consejo de Ministras y Ministros

de Relaciones Exteriores, a propuesta del Consejo de Delegadas y Delegados, tomando en cuenta la capacidad económica de los Estados Miembros, la responsabilidad común y el principio de equidad.

Artículo 17

Parlamento

La conformación de un Parlamento Suramericano con sede en la ciudad de Cochabamba, Bolivia, será materia de un Protocolo Adicional al presente Tratado.

Artículo 18

Participación Ciudadana

Se promoverá la participación plena de la ciudadanía en el proceso de la integración y la unión suramericanas, a través del diálogo y la interacción amplia, democrática, transparente, pluralista, diversa e independiente con los diversos actores sociales, estableciendo canales efectivos de información, consulta y seguimiento en las diferentes instancias de UNASUR.

Los Estados Miembros y los órganos de UNASUR generarán mecanismos y espacios innovadores que incentiven la discusión de los diferentes temas garantizando que las propuestas que hayan sido presentadas por la ciudadanía, reciban una adecuada consideración y respuesta.

Artículo 19

Estados Asociados

Los demás Estados de América Latina y el Caribe que soliciten su participación como Estados Asociados de UNASUR, podrán ser admitidos con la aprobación del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno.

Los derechos y obligaciones de los Estados Asociados serán objeto de reglamentación por parte del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores.

Artículo 20

Adhesión de Nuevos Miembros

A partir del quinto año de la entrada en vigor del presente Tratado y teniendo en cuenta el propósito de fortalecer la unidad de América Latina y el Caribe, el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno podrá examinar solicitudes de adhesión como Estados Miembros por parte de Estados Asociados, que tengan este status por cuatro (4) años, mediante recomendación por consenso del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores. Los respectivos Protocolos de Adhesión entrarán en vigor a los 30 días de la fecha en que se complete su proceso de ratificación por todos los Estados Miembros y el Estado Adherente.

Artículo 21

Solución de Diferencias

Las diferencias que pudieren surgir entre Estados Partes respecto a la interpretación o aplicación de las disposiciones del presente Tratado Constitutivo serán resueltas mediante negociaciones directas.

En caso de no lograr una solución mediante la negociación directa, dichos Estados Miembros someterán la diferencia a consideración del Consejo de Delegadas y Delegados, el cual, dentro de los 60 días de su recepción, formulará las recomendaciones pertinentes para la solución de la misma.

En caso de no alcanzarse una solución ésta instancia elevará la diferencia al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, para su consideración en su próxima reunión.

Artículo 22

Inmunidades y Privilegios

UNASUR gozará, en el territorio de cada uno de los Estados Miembros, de los privilegios e inmunidades necesarios para la realización de sus propósitos.

Los representantes de los Estados Miembros de UNASUR y los funcionarios internacionales de ésta, gozarán asimismo de los privilegios e inmunidades necesarios para desempeñar con independencia sus funciones, en relación con este Tratado.

UNASUR celebrará con la República del Ecuador el correspondiente Acuerdo de Sede, que establecerá los privilegios e inmunidades específicos.

Artículo 23

Idiomas

Los idiomas oficiales de la Unión de Naciones Suramericanas serán el castellano, el inglés, el portugués y el neerlandés.

Artículo 24

Duración y Denuncia

El presente Tratado Constitutivo tendrá una duración indefinida. Podrá ser denunciado por cualquiera de los Estados Miembros mediante notificación escrita al Depositario, que comunicará dicha denuncia a los demás Estados Miembros.

La denuncia surtirá efectos una vez transcurrido el plazo de seis (6) meses desde la fecha en que la notificación haya sido recibida por el Depositario.

La notificación de denuncia no eximirá al Estado Miembro de la obligación de pago de las contribuciones ordinarias que tuviere pendientes.

Artículo 25

Enmiendas

Cualquier Estado Miembro podrá proponer enmiendas al presente Tratado Constitutivo. Las propuestas de enmienda serán comunicadas a la Secretaría General que las notificará a los Estados Miembros para su consideración por los órganos de UNASUR.

Las enmiendas aprobadas por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, seguirán el procedimiento establecido en el Artículo 26, para su posterior entrada en vigencia.

Artículo 26

Entrada en Vigor

El presente Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas entrará en vigor treinta días después de la fecha de recepción del noveno (9º) instrumento de ratificación.

Los instrumentos de ratificación serán depositados ante el Gobierno de la República del Ecuador, que comunicará la fecha de depósito a los demás Estados Miembros, así como la fecha de entrada en vigor del presente Tratado Constitutivo.

Para el Estado Miembro que ratifique el Tratado Constitutivo luego de haber sido depositado el noveno instrumento de ratificación, el mismo entrará en vigor treinta días después de la fecha en que tal Estado Miembro haya depositado su instrumento de ratificación.

Artículo 27

Registro

El presente Tratado Constitutivo y sus enmiendas serán registrados ante la Secretaría de la Organización de Naciones Unidas.

Artículo Transitorio

Las Partes acuerdan designar una Comisión Especial, que será coordinada por el Consejo de Delegadas y Delegados y estará integrada por representantes de los Parlamentos Nacionales, Subregionales y Regionales con el objetivo de elaborar un Proyecto de Protocolo Adicional que será considerado en la IV Cumbre de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno. Esta Comisión sesionará en la ciudad de Cochabamba. Dicho Protocolo Adicional establecerá la composición, atribuciones y funcionamiento del Parlamento Suramericano.

Suscrito en la ciudad de Brasilia, República Federativa del Brasil, a los veintitrés días del mes de mayo del año dos mil ocho, en originales en los idiomas portugués, castellano, inglés y neerlandés, siendo los cuatro textos igualmente auténticos