

Una Unasur de baja intensidad

Modelos en pugna y desaceleración del proceso de integración en América del Sur

**NICOLÁS COMINI /
ALEJANDRO FRENKEL**

La Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) se encuentra en transición. Desde los propios orígenes del bloque, han convivido en la región dos modelos de inserción internacional en constante fricción: uno de perfil concéntrico –enarbolado por los gobiernos de países como Argentina, Brasil o Ecuador– y otro de corte poligámico –representado por los casos chileno, peruano y colombiano–. La preeminencia del primero de estos modelos durante los años iniciales de vida de Unasur fue clave para motivar su creación y desarrollo. No obstante, desde 2011 se ha producido una reconfiguración de fuerzas en la región que ha impactado en el proceso de integración sudamericano y lo ha puesto actualmente en jaque.

La propuesta de la Alianza del Pacífico (AP), lanzada a principios de 2011, parece haber convulsionado al mundo de quienes se dedican al estudio de las dinámicas de la integración regional en América Latina. La polarización entre quienes pronostican el fin del sueño de la comunidad sudamericana y aquellos que reivindican la alternativa regional como espacio natural de comunión para la edificación de bienes comunes se ha visto notablemente

Nicolás Comini: es licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad del Salvador (USAL), Buenos Aires; magíster en Integración Latinoamericana por la Universidad Nacional de Tres de Febrero (Untref) y candidato a doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Es becario del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet).

Alejandro Frenkel: es licenciado en Ciencia Política por la UBA y candidato a doctor en Ciencias Sociales por la misma universidad. Es becario del Conicet.

Palabras claves: integración regional, modelos de inserción internacional, América Latina, Unasur.

acrecentada en los últimos tiempos. El pesimismo de los primeros parece haber ido adquiriendo cada vez mayor impulso a la hora de analizar los resultados y potencialidades del esquema Unasur.

Muchos de los argumentos que sustentan este tipo de perspectivas se concentran en el surgimiento de la AP como factor disruptivo y desacelerador de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur)¹. Esta explicación resulta, sin embargo, profundamente insuficiente para comprender por qué el bloque sudamericano ha ido perdiendo visibilidad y confianza con el paso del tiempo, dado que, en realidad, nunca existió un único modelo de inserción internacional en América del Sur.

En ese marco, este artículo se propone ir más allá de los enfoques pesimistas y triunfalistas y analizar las principales razones por las cuales la integración sudamericana, que tanto impulso había tomado entre 2008 y 2011, fue mutando hacia el estadio de baja intensidad que presenta la Unasur de estos días. A tales fines, serán tres los interrogantes que guiarán el trabajo: ¿cuáles son los modelos de inserción internacional que se encuentran en pugna en América del Sur?; ¿cómo impactó la evolución de estos en la materialización de la integración en la región?; ¿qué alternativas existen para revitalizar el bloque?

■ Modelos de inserción internacional: las opciones concéntrica y poligámica

En la definición de la estrategia de inserción internacional de un Estado siempre existen ganadores y perdedores. La idea del interés nacional constituye una construcción mítica, profundamente arraigada en los estudios sobre política internacional. En realidad, este interés es, más que nacional, la representación de aquellos sectores que logran imponer sus preferencias en un Estado que se encuentra siempre en movimiento. Y no todos los sectores de la sociedad cuentan con la capacidad para fijar sus prioridades. A mediados de los años 70, Oscar Ozlak y Guillermo O'Donnell planteaban una cuestión que no ha perdido vigencia. Desde su perspectiva, en la configuración de las políticas estatales –entre las cuales, obviamente, se cuenta la política exterior

1. El presidente de Ecuador, Rafael Correa, ratificó esta idea recientemente cuando expresó que «hay una restauración conservadora en la región para contrarrestar (...) la Unasur» y que «la Alianza del Pacífico es (...) no querer crear una gran nación sudamericana sino tan solo un gran mercado». «Presidente Correa: La Alianza del Pacífico es parte de estrategia para contrarrestar la integración en América Latina» en *Andes*, 6/11/2013, <www.andes.info.ec/es/noticias/presidente-correa-alianza-pacifico-es-parte-estrategia-contrarrestar-integracion-america>.

y, dentro de ella, las estrategias de inserción— existen dinámicas que involucran «clases, fracciones de clases, organizaciones, grupos y, eventualmente, individuos»². Esta situación no es estática, sino que, al contrario, varía acorde con los cambios en los momentos históricos y los contextos. Casi 30 años más tarde y desde el otro lado del Atlántico, Christopher Hill parece complementar esta perspectiva al poner sobre la mesa la idea de «responsabilidad» a la hora de tomar decisiones en materia de política exterior. Para el académico británico, quienes configuran determinados marcos de acción en esa área indefectiblemente tienen responsabilidades con agentes o grupos de agentes, que operan tanto en el ámbito interno como internacional³.

Teniendo en cuenta las perspectivas propuestas por los autores, en este ensayo se asume que la política exterior y las estrategias de inserción que se desprenden de ella dependen, entre otras cosas, de los compromisos —formales o informales— de los tomadores de decisiones y de la capacidad de los diferentes actores que operan en el espacio interno y externo de imponer sus preferencias en las determinaciones del Estado. En el caso puntual de América del Sur,

Este engranaje de compromisos y presiones ha dado lugar, desde los inicios mismos de la Unasur, a modelos diferenciales de relacionamiento entre los países miembros y el resto del mundo ■

este engranaje de compromisos y presiones ha dado lugar, desde los inicios mismos de la Unasur, a modelos diferenciales de relacionamiento entre los países miembros y el resto del mundo. Entre estos modelos, existen dos alternativas distinguibles: la *poligámica* y la *concéntrica*.

El modelo de inserción internacional *poligámico* se fundamenta en una estrategia de transversalidad que prioriza el mercado internacional e implica negociaciones simultáneas con actores de los niveles global, hemisférico y regional. Esta estrategia no descarta la posibilidad de embarcarse en procesos de integración con otros países, siempre y cuando estos no generen compromisos que impidan avanzar, de forma individual, en la configuración de acuerdos con terceros. La funcionalidad de este modelo encuentra sus raíces en la lógica de «alianzas ad hoc», razón por la cual no requiere, necesaria-

2. O. Oszlak y G. O'Donnell: «Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación», Documento Cedes N° 4, Buenos Aires, 1976, p. 9.
3. C. Hill: *The Changing Politics of Foreign Policy*, Palgrave Macmillan, Londres, 2003, p. 250.

mente, de la coordinación de estrategias de inserción con los países vecinos, sino que asume un posicionamiento de geometría variable «a la carta». La poligamia se expresa, de esa forma, en una estrategia de escenarios múltiples abiertos en diferentes velocidades.

Por su parte, la opción *concéntrica* se sustenta en un esquema estadocéntrico, basado en una estrategia que prioriza los mercados regionales. Quienes asumen esta lógica de inserción internacional lo hacen partiendo de la premisa de que ellos, por sí solos, cuentan con márgenes reducidos de negociación con actores extrarregionales y con menores alternativas para imponer sus intereses. En ese marco, afirman la necesidad de definir espacios de consenso –no necesariamente comerciales– con los países vecinos y, una vez establecidos aquellos, de negociar en forma conjunta acuerdos de integración con terceros. Así, este modelo se basa en «coaliciones estables» cuyos miembros comparten una idea común acerca del tipo de estrategia de inserción en el mundo y priorizan las dinámicas de articulación horizontal de políticas –lo que no impide la presencia de ciertos liderazgos intrarregionales–. Se parte, de esa forma, de un posicionamiento de círculos concéntricos que se expresa en una estrategia de escenarios escalonados y sucesivos.

Ambos modelos, contrapuestos en diversos aspectos, ya coexistían en el momento mismo en que la idea de conformar un espacio de integración de alcance sudamericano se echó a rodar, pero ello no impidió que la Unasur cobrara vida a principios de 2008. Como se verá a continuación, la tensa interacción entre estos modelos dejó su sello en la dinámica de la integración y en el perfil que adoptó el bloque desde sus primeros años hasta la actualidad.

■ Unasur, entre modelos en pugna

Cada uno de estos modelos estaba representado por un grupo de países. En el caso del modelo concéntrico, algunos de sus principales exponentes eran Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Paraguay y Venezuela; en el caso del modelo poligámico, Chile, Colombia y Perú. Uruguay representaba un caso intermedio, aunque más cercano al primer grupo, al igual que Guyana y Surinam.

Al momento de la constitución de la Unasur, los países del primer grupo habían alcanzado cohesión en la adopción del modelo de inserción internacional. Eso permitió establecer un consenso relativamente sólido sobre el curso que debía adoptar la integración regional y sobre la necesidad de construir un nuevo organismo que lo expresara.

Por su parte, los países del segundo grupo coincidían en un modelo de inserción internacional de carácter poligámico, pero se encontraban en una situación de fragmentación respecto de su capacidad para articular y presentar una alternativa de proyecto regional. Al mismo tiempo, consideraban que la opción de quedarse afuera de la nueva arquitectura que se estaba gestando representaba un costo demasiado alto de asumir.

Esa relación de fuerzas –cohesión/fragmentación– repercutió en las negociaciones que definieron la naturaleza y el perfil de la Unasur, configurando un organismo cercano a las aspiraciones de los exponentes del modelo concéntrico. Sin embargo, eso no implicó que el segundo grupo de países abandonara sus posicionamientos ni que adoptara una actitud pasiva dentro del organismo⁴. De esta forma, la tensión entre los dos modelos divergentes dejó una importante huella en la definición institucional: en pos de integrar a todos los actores, se debió recurrir a una lógica de mínimos denominadores comunes –que desem-

Algunas de esas variables que posibilitaron los logros de la Unasur durante los primeros años o bien generaron una serie de límites y frenos para la consolidación del bloque, o bien se desvanecieron o perdieron eficacia ■

bocó en principios y objetivos arraigados en altos niveles de abstracción– y a una arquitectura flexible y endeble –tendiente a minimizar las burocracias y a evitar las rigideces estructurales–.

Esta lógica de amplios consensos y el esquema institucional resultante formaron parte de una serie de variables que determinó un exitoso impulso inicial que encaminó al organismo hacia un ciclo de crecimiento sostenido entre los años 2008 y 2011. Transcurrido ese lapso, algunas de esas variables que posibilitaron los lo-

gros de la Unasur durante los primeros años o bien generaron una serie de límites y frenos para la consolidación del bloque, o bien se desvanecieron o perdieron eficacia. A esto se suma que, hacia fines de 2010 y principios de 2011, la fragmentación de los países del modelo poligámico comenzó a revertirse hasta alcanzar la articulación de una alternativa regional, la AP, mientras que la cohesión del modelo concéntrico encontraría sus grietas. De ese modo se inició un nuevo ciclo, caracterizado por la reactivación de la tensión entre ambos modelos de inserción internacional y por una desaceleración de la Unasur.

4. Un indicador de ello es que Chile, exponente poligámico, asumió la primera presidencia pro tèmptore de la Unasur.

Sobre la base de lo hasta aquí expuesto, se identifican dos etapas diferenciadas en la dinámica del proceso de integración sudamericano: la primera, caracterizada por la preeminencia del modelo concéntrico, que coincidió con un momento de impulso y crecimiento sostenido de la Unasur; y, la segunda, determinada por una reconfiguración de fuerzas, que motivó el aumento de la tensión intrarregional y la desaceleración del bloque. En cada una de estas etapas, se identifican cuatro categorías que explican tanto el impulso inicial y la desaceleración subsiguiente como la evolución de la vinculación entre los modelos concéntrico y poligámico. Ellas son: los liderazgos regionales, los mínimos comunes denominadores, el hiperpresidencialismo y la idea de comunidad.

■ El impulso: 2008-2011

Liderazgos regionales. Los primeros años de la Unasur estuvieron signados por la presencia, en varios de los gobiernos nacionales, de figuras con un alto nivel de gravitación, tanto interna como externa. Ejemplos de esto fueron Luiz Inácio Lula da Silva, Hugo Chávez, Evo Morales, Rafael Correa, Néstor Kirchner o Cristina Fernández de Kirchner, quienes ejercían un liderazgo en la dirección del Estado, contaban con capacidad de movilizar amplios y mayoritarios sectores de la sociedad civil y, en materia de política exterior, confluían hacia criterios comunes de inserción internacional.

Estos liderazgos se inscriben en las consecuencias de las crisis que, entre fines de la década de 1990 y principios del siglo XXI, llevaron al agotamiento del modelo económico neoliberal y al derrumbe de los sistemas de partidos en gran parte de los países de la región. La reconfiguración resultante hacia una matriz estadocéntrica redefinió los espacios de la integración al asumir los mercados regionales como punto de partida, en una dinámica de concentricidad. Esta concepción tuvo su punto más alto en las acciones coordinadas que echaron por tierra la Cumbre de Cancún de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 2003 y, en 2005, la iniciativa de establecer un Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA).

Es en este contexto donde estos líderes comenzarían a discutir un esquema de integración que trascendiera el campo comercial y económico. La coincidencia respecto de la multidimensionalidad que debía adoptar el organismo sería determinante a la hora de asumir funciones que hasta entonces eran delegadas a otros organismos, como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) o la Organización de Estados Americanos (OEA). La resolución de crisis interestatales, así como la creación de consejos en áreas como defensa, salud o infraestructura, son ejemplos de ello.

El rol de Lula fue fundamental tanto para delimitar a Sudamérica como el espacio de la integración, como para construir una lógica de resolución endógena de los conflictos: luego del golpe de Estado contra Chávez en 2002 y la escalada del conflicto entre el gobierno y la oposición, fue el principal impulsor, una vez que asumió el gobierno, del Grupo de Países Amigos de Venezuela, y en 2008 tuvo un papel protagónico en la búsqueda de una solución a la crisis entre Colombia, Ecuador y Venezuela.

Por su parte, el eje bolivariano encabezado por Chávez, Correa y Morales desempeñó un rol preponderante a la hora de impulsar la agenda multidimensional. Asimismo, la designación de Néstor Kirchner como secretario general de la Unasur en mayo de 2010 imprimió al organismo una fuerte conducción política.

Incluso líderes de países que asumieron esquemas de vinculación internacional poligámicos, como Chile, tuvieron un rol activo en los inicios de la Unasur. El accionar de la presidenta Michelle Bachelet durante la crisis interna de Bolivia en 2008, con la convocatoria inmediata a una cumbre presidencial en Santiago de Chile, así como la asunción de la primera presidencia pro témpore del organismo, son algunos ejemplos. Esta situación no impidió, sin embargo, que tanto desde Chile como desde Colombia y Perú se continuara impulsando un modelo de inserción poligámico a partir de estrategias de negociación bilateral⁵.

Mínimos comunes denominadores. La tensión entre dos modelos de inserción internacional en los albores de la Unasur se resolvió, como se mencion  anteriormente, con una preeminencia del modelo concéntrico. Sin embargo, la inclusión de todos los países implicó elevar el nivel de laxitud –tanto en el diseño institucional como en la definición de los objetivos–, estableciendo una lógica de mínimos comunes denominadores.

En primer lugar, esta lógica se corresponde con un precepto clave para la Unasur en esta etapa: la necesidad de encarar la integración de forma mul-

5. Entre 2008 y 2011, Chile suscribió tratados de libre comercio (TLC) con Australia (2008), Turquía (2009), Malasia (2010), y Nicaragua y Vietnam (2011). Asimismo, entraron en vigor los TLC con Colombia, Perú, Panamá y Guatemala. Respecto de Colombia, en 2008 firm  TLC con Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza. Adicionalmente, en 2009 entró en vigor un TLC con Guatemala y en 2010, sendos tratados con Honduras y El Salvador. En 2011 comenzó a funcionar el TLC con Estados Unidos. En cuanto a Perú, en 2008 firmó un TLC con Singapur y otro con Canadá. En 2009 entró en vigor el Acuerdo de Promoción Comercial con EEUU y firmó un TLC con China. En 2010 rubric  acuerdos de libre comercio con Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza. Finalmente, en 2011 firmó un TLC con Japón y con Corea y entr  en vigencia otro con Tailandia.

tidimensional e integral, diversificando las temáticas abordadas. Esta diversificación otorgaría un abanico de posibilidades mucho mayor para responder a los intereses y capacidades de cada uno de los países. Asimismo, no solo implicaría una integración que comprendiera mayor cantidad de temáticas, sino que además pretendería evitar una jerarquización de estas, contrarrestando los esquemas de regionalismo abierto característicos de la década de 1990, profundamente dependientes del avance de determinados sectores comerciales.

En ese marco, entre 2008 y 2011, a los consejos que ya habían sido concebidos en el tratado constitutivo –Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores y Consejo de Delegadas y Delegados– se les añadieron 11 de los actuales 12 consejos sectoriales: Defensa, Salud, Problema Mundial de las Drogas, Infraestructura y Planeamiento, Desarrollo Social, Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación, Energético, Economía y Finanzas, y Electoral. También se crearon instituciones permanentes en las áreas de defensa y salud⁶.

Entre 2008 y 2011, a los consejos que ya habían sido concebidos en el tratado constitutivo –Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores y Consejo de Delegadas y Delegados– se les añadieron 11 de los actuales 12 consejos sectoriales ■

La lógica de mínimos comunes denominadores también estuvo presente en la flexibilidad y gradualidad que se buscó implementar en el proceso de integración, para asegurar que cada Estado adquiriera compromisos según sus propias realidades⁷. La gradualidad de los objetivos permitiría alcanzar acuerdos básicos, estableciendo iniciativas realizables en el corto plazo que luego se concatenaran hacia objetivos de mediano o largo plazo. En este sentido, algunos consejos diseñaron planes de acción que inicialmente eran anuales o bienales y luego dieron lugar a iniciativas con mayor proyección a futuro⁸.

6. En marzo de 2009 se creó el Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa, con sede en Buenos Aires, y en abril de 2010, el Instituto Suramericano de Gobierno en Salud, con sede en Río de Janeiro.

7. Unasur: Tratado Constitutivo, Brasilia, 2008.

8. Por ejemplo, el Consejo de Salud elaboró un Plan Quinquenal 2010-2015; el de Infraestructura y Planeamiento, un Plan de Acción Estratégico 2012-2022; y el de Defensa fue complejizando determinadas iniciativas en los sucesivos planes de acción (el proyecto de diseñar un avión de entrenamiento básico o el de crear una Escuela Suramericana de Defensa son algunos de ellos).

En suma, el mecanismo de mínimos denominadores comunes se tradujo en la adopción de amplios consensos y en la construcción de agendas multidimensionales que impulsaron el avance de la Unasur durante los primeros años. Y con ello se potenciaron las expectativas sobre la posibilidad de materializar proyectos a largo plazo, que a su vez no se redujeran únicamente a una faceta comercial.

Hiperpresidencialismo. Existen otras razones que explican por qué la Unasur avanzó con la velocidad a la que lo hizo durante sus primeros años de vida, vinculadas a la ausencia de burocracias y a la arquitectura de la toma de decisiones. Desde un principio, se buscó evitar una duplicación y superposición de esfuerzos y la configuración de nuevas estructuras burocráticas que generaran costos adicionales a los Estados. En ese sentido, se diagramó un modelo institucional que otorgó amplia preponderancia al Poder Ejecutivo de cada país para diseñar, negociar, implementar y dar seguimiento a las políticas de integración. El sistema de negociación se basaría en la lógica de cumbres.

Unasur tiene en su vértice superior –y auspicia como máxima autoridad– al Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, constituido por los presidentes y presidentas de los 12 países del organismo. En ese marco, la diplomacia presidencial se convirtió en el actor principal de la nueva obra. Entre 2008 y 2011, los jefes de Estado de la región adoptarían una actitud de constante actividad y de alta visibilidad que sobrepasaría lo estrictamente establecido de manera formal en el Tratado Constitutivo del bloque. De las reuniones ordinarias acordadas en dicho documento fundacional –que fijaba que los mandatarios debían reunirse, como mínimo, una vez al año–, se avanzó hacia un sistema de reuniones extraordinarias, en general motivadas por coyunturas críticas dentro de la región⁹.

En cada uno de estos casos, el accionar de los jefes de Estado tuvo un impacto decisivo para encontrar salidas alternativas que estuvieran basadas en preceptos constitucionales, democráticos y pacíficos. Así, el constante movimiento que ellos demostraron a la hora de generar consensos frente a situaciones críticas permitió otorgarle visibilidad, movimiento e impulso a la Unasur durante este periodo.

9. Así, durante este periodo los presidentes asumieron un rol de primer orden en la resolución de la crisis político-social desatada en septiembre de 2008 en el departamento de Pando, Bolivia; en el conflicto iniciado en la región luego de que en agosto de 2009 el gobierno colombiano anunciara un acuerdo de cooperación ampliada con EEUU que involucraba la presencia militar estadounidense en bases militares de ese país; y en la etapa de incertidumbre que se vivió en Ecuador luego de que una revuelta policial en septiembre de 2010 derivara en un intento por desestabilizar al gobierno de Correa.

Como efecto de ese accionar, la creación de los sucesivos consejos sectoriales se hizo sobre una lógica que aquí es denominada «hiperpresidencialista»: los representantes de los poderes ejecutivos –presidentes, ministros o viceministros– son, formalmente, los únicos actores habilitados para participar del proceso de negociación y diseño de los proyectos encarados.

Comunidad. Durante la propia constitución del bloque estuvo constantemente presente la idea de que los países sudamericanos formaban parte de una misma comunidad originaria que nunca había logrado materializarse. No se trataba, sin embargo, del único caso en que se planteaba algo semejante, teniendo en cuenta que a lo largo de la historia de la región se sucedió una multiplicidad de versiones toponímicas que abarcaron geografías políticas diversas. La iberoamericana, la panamericana, la hispanoamericana, la latinoamericana, la andina, la conosureña y, obviamente, también la sudamericana son algunas de ellas. En cada versión de estos espacios políticos, lo «nuevo» y lo «viejo» se encuentran, como planteaba Benedict Anderson, diacrónicamente alineados¹⁰.

En el caso específico de la Unasur, fue Brasil el país que –al tener fronteras con 9 de los 11 países restantes de la región– se convirtió en el mayor impulsor de la noción de una supuesta identidad sudamericana¹¹. Ya durante las negociaciones para la creación del Mercosur había dejado claro que su proyección abarcaba más allá de las fronteras de los cuatro miembros plenos, mensaje que se amplificaría con la crisis por la que atravesó el bloque entre 1999 y 2003. En ocasión de la primera cumbre sudamericana convocada por el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, su canciller, Luiz Felipe Lampreia, resaltaba «el concepto geográfico de América del Sur porque es una isla cercada de océanos»¹². De esa forma, la identidad de la comunidad sudamericana se edificaba sobre la base de criterios de contigüidad geográfica. Y con ese nombre se daría luz al

En el caso específico de la Unasur, fue Brasil el país que –al tener fronteras con 9 de los 11 países restantes de la región– se convirtió en el mayor impulsor de la noción de una supuesta identidad sudamericana ■

10. B. Anderson: *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*, Fondo de Cultura Económica, México, DF, 1993, p. 260.

11. Luiz Alberto Moniz Bandeira: «Brasil, Estados Unidos y los procesos de integración regional. La lógica de los pragmatismos» en *Nueva Sociedad* N° 186, 7-8/2003, disponible en <www.nuso.org/upload/articulos/3140_1.pdf>.

12. L.F. Lampreia: «La integración de América del Sur» en *Correio Braziliense*, 24/8/2000, disponible en <www.amersur.org.ar/Integ/Lampreia.htm>.

primer antecedente de la Unasur: la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN). Su nombre se vincula con la historia «compartida y solidaria» de naciones que desde sus propios procesos independentistas habían enfrentado «desafíos internos y externos comunes»¹³. Chávez fue más allá e insistió en que, en lugar de «comunidad», los países sudamericanos se encaminaran hacia un proceso de «unión». De ahí devino su denominación actual.

No obstante, entre 2008 y 2011 los gobiernos de la región –con especial énfasis de los países promotores del modelo concéntrico– siguieron pregonando la idea de una comunidad preexistente que debía ser recreada y realizaron notables esfuerzos para dotarla de contenidos. Durante aquellos años, la creación de los consejos se argumentó, entre otras cosas, por la necesidad de edificar una identidad que reconstruyera aquella noción. Así, frente a la idea de «sociedades» –característica del ámbito económico-comercial–, para construir una «comunidad» debía ponerse en la agenda de las demás áreas la cuestión identitaria.

■ La desaceleración: 2011-2013

Liderazgos regionales. Durante los años subsiguientes, el escenario de la dirigencia política sudamericana transitó por importantes cambios: Kirchner falleció en octubre de 2010, Lula dejó la Presidencia a fines de ese mismo año y Chávez murió tras una larga enfermedad en marzo de 2013. La ausencia de

estas figuras, que habían jugado un rol determinante tanto en la creación del organismo como en la preeminencia del modelo concéntrico, rompería con el entrecruzamiento de liderazgos que había dinamizado el bloque en sus primeros momentos.

La ausencia de Kirchner trajo como consecuencia el debilitamiento de una Secretaría General que había sido fundamental a la hora de recomponer la relación bilateral entre Colombia y Venezuela y actuar frente al amotinamiento policial en Ecuador en 2010 ■

Asimismo, la ausencia de Kirchner trajo como consecuencia el debilitamiento de una Secretaría General que había sido fundamental a la hora de recomponer la relación bilateral entre Colombia y Venezuela y actuar frente al amotinamiento

13. CSN: «Declaración del Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones. III Cumbre Presidencial Sudamericana», Cusco, 8/12/2004, disponible en <www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/cusco_sudamerica.htm>.

policial en Ecuador en 2010, considerado un intento de golpe de Estado contra Correa. Para generar consenso acerca de su sucesor, se acordó que su lugar fuera ocupado por una colombiana primero –la ex-canciller María Emma Mejía– y por un venezolano después –Alí Rodríguez Araque, un hombre fuerte del chavismo–. A pesar de ser figuras reconocidas en la región, ninguno pudo aproximarse al liderazgo que tuvo Kirchner en la conducción del organismo¹⁴.

A este proceso se sumaría, el 22 de junio de 2012, la destitución –por medio de lo que se denominó un «neogolpe de Estado»¹⁵– del presidente de Paraguay, Fernando Lugo, quien sería reemplazado por su vicepresidente, Federico Franco. El ex-obispo, a pesar de no haber ejercido un liderazgo en la región, había contribuido a la cohesión del grupo de países que representaban el modelo concéntrico, y su expulsión provocó un disenso entre los mandatarios respecto de las sanciones que debían aplicarse al Estado paraguayo, lo cual produciría, asimismo, un cimbronazo en el interior de la Unasur.

Durante este periodo también se ocasionarían rispideces en el plano bilateral entre los países del modelo concéntrico. La relación entre Argentina y Uruguay se vio marcada por las quejas acerca del establecimiento de medidas proteccionistas comerciales de Argentina y por la reactivación del conflicto bilateral por el impacto ambiental de una fábrica de pasta de celulosa instalada en la margen oriental del río Uruguay. Argentina y Brasil también experimentaron cierto enfriamiento en su relación bilateral, producto de las acusaciones mutuas por el establecimiento de barreras paraarancelarias al comercio.

Como contracara de este proceso, en los países del modelo poligámico también se produjeron cambios que repercutieron en la dinámica de la integración. Sebastián Piñera asumió en marzo de 2010 la Presidencia de Chile en lugar de Bachelet, quien había logrado conciliar el direccionamiento hacia los mercados globales con cierta vocación integracionista y había asumido un rol protagónico al momento de ejercer la primera presidencia pro

14. Mejía enfrentó cuestionamientos a su desempeño basados en que la Secretaría General se arrogaba atribuciones que sobrepasaban lo establecido en el Tratado Constitutivo. La controversia se resolvió, en mayo de 2012, con la elaboración del Reglamento General de la Unasur, que delimitó las funciones políticas de la Secretaría General, reduciéndolas considerablemente.

15. Juan Gabriel Tokatlian: «El auge del neogolpismo» en *La Nación*, 24/6/2012, disponible en <www.lanacion.com.ar/1484794-el-auge-del-neogolpismo>; Beinusz Sz mukler: «Neogolpismo y golpe de Estado en Paraguay» en *Revista Derecho Público* N° 2, 10/2012.

témpore del organismo. Piñera hizo explícito su cuestionamiento a la proliferación de organismos regionales y al exceso de politización basado en afinidades ideológicas, como el caso de Unasur, mencionando como ejemplo de lo anterior el manejo que hizo este organismo de la crisis política que vivió Bolivia en 2008¹⁶.

Por su parte, Juan Manuel Santos y Ollanta Humala llegaban a la Presidencia de Colombia y de Perú, respectivamente, con un discurso de acercamiento a la Unasur mucho más significativo que el de sus predecesores. Perú ocupó la presidencia del Consejo de Defensa Sudamericano (CDS) en 2011¹⁷; y en 2012,

Uno de los fundamentos principales para la constitución del Consejo de Defensa fue la reactivación, en 2008, de la IV Flota de EEUU ■

tras la suspensión de Paraguay, se candidató para asumir la presidencia pro témpore del bloque. Colombia, motivada por imprimir su visión de seguridad y defensa en la región, propuso la creación del Consejo Sudamericano en materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional, y en 2013 asumió la presidencia del CDS. El protagonismo de estos países en el

plano de la seguridad regional marcaría un contrapunto con el primer periodo. Uno de los fundamentos principales para la constitución del Consejo de Defensa fue la reactivación, en 2008, de la IV Flota de EEUU. El hecho de que en los siguientes años Colombia y Perú hayan asumido un papel relevante en el CDS –mientras se instalaban bases norteamericanas en sus territorios¹⁸– establece, cuanto menos, una incertidumbre sobre el alcance de los objetivos planteados al momento de su creación.

16. Boris Yopo: «La política exterior del nuevo gobierno: entre el discurso y un necesario pragmatismo» en Jaime Ensignia, Cristián Fuentes y María de los Ángeles Fernández: *Política exterior en el Chile postconcertación: ¿quo vadis?*, Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) / Fundación Chile 21, Santiago de Chile, 2012.

17. La presidencia de ese Consejo le correspondía en realidad a Guyana, en calidad de presidente pro témpore del organismo, pero al manifestarse incapaz de contar con los recursos necesarios para afrontar esa tarea, el CDS pasó a manos del gobierno peruano.

18. En 2009, los gobiernos de Colombia y EEUU firmaron un acuerdo que habilitó a que fuerzas armadas estadounidenses operen en siete bases colombianas (Apiay, Malambo, Palanquero, Tolomaida, Larandía, Bahía Málaga, Cartagena y Tres Esquinas). Respecto de Perú, si bien no hay información pública sobre el tema, se presume que EEUU tiene bases semipermanentes en su territorio, además de que la IV Flota utiliza los puertos peruanos para aprovisionamiento. En cuanto a Chile, en abril de 2012 fueron inauguradas, en la base chilena Fuerte Aguayo, instalaciones para ejecutar operaciones de mantenimiento de la paz o de estabilidad civil, construidas y financiadas por el Comando Sur de EEUU. Al respecto, v. Telma Luzzani: *Territorios vigilados*, Debate, Buenos Aires, 2012.

Más que aproximarse al modelo concéntrico, estos acercamientos buscaron imprimir su propia visión al proceso de integración. En este sentido, el crecimiento económico que acumulaban Chile, Colombia y Perú tras la firma de tratados de libre comercio (TLC) servía para legitimar el modelo de preferencia por el mercado internacional y las «alianzas ad hoc». De esta forma, comenzaba a recobrar fuerza la alternativa de una integración basada en lo económico-comercial y las cadenas de valor.

Asimismo, los gestos entre Piñera y Humala disminuyeron la tensión entre Chile y Perú por el diferendo marítimo por el que este último país recurrió a la Corte Internacional de Justicia en 2008, lo que favoreció aún más la reconfiguración de la opción poligámica¹⁹. El resultado de esta reconfiguración se terminaría materializando con la creación de la AP, el 28 de abril de 2011, que tuvo como premisa construir un área de integración para avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas²⁰.

Mínimos comunes denominadores. Ya hemos destacado que la Unasur fue constituida sobre una lógica de mínimos comunes denominadores, lo que permitió la convivencia entre países que presentaban modelos de inserción disímiles. No obstante ello, la baja institucionalidad en la que desembocó el proceso y las reconfiguraciones de los alineamientos dentro del bloque comenzaron a poner en jaque la capacidad de la Unasur para implementar lo acordado en el plano político-normativo. En ese sentido, mientras que los primeros años de la organización representaron la plataforma ideal para acordar iniciativas en múltiples direcciones y temáticas, entre 2011 y 2013 se comenzó a lidiar con la difícil tarea de materializarlas en acciones concretas.

Durante los últimos años, los mínimos comunes denominadores parecen haberse enfrentado a ciertos límites cuando se ha requerido de la voluntad política de los Estados –sobre todo de los más grandes– para imponer la generación de bienes comunes regionales por sobre determinados intereses sectoriales y para avanzar en proyectos a largo plazo. Ha resultado dificultoso, por ejemplo, profundizar la implementación de una identidad común en materia de defensa cuando aún persisten distintas concepciones sobre qué es «defensa» y qué es «seguridad» entre los países. Fue complicado avanzar en la complementación en políticas macroeconómicas por la existencia de una asimetría en los niveles

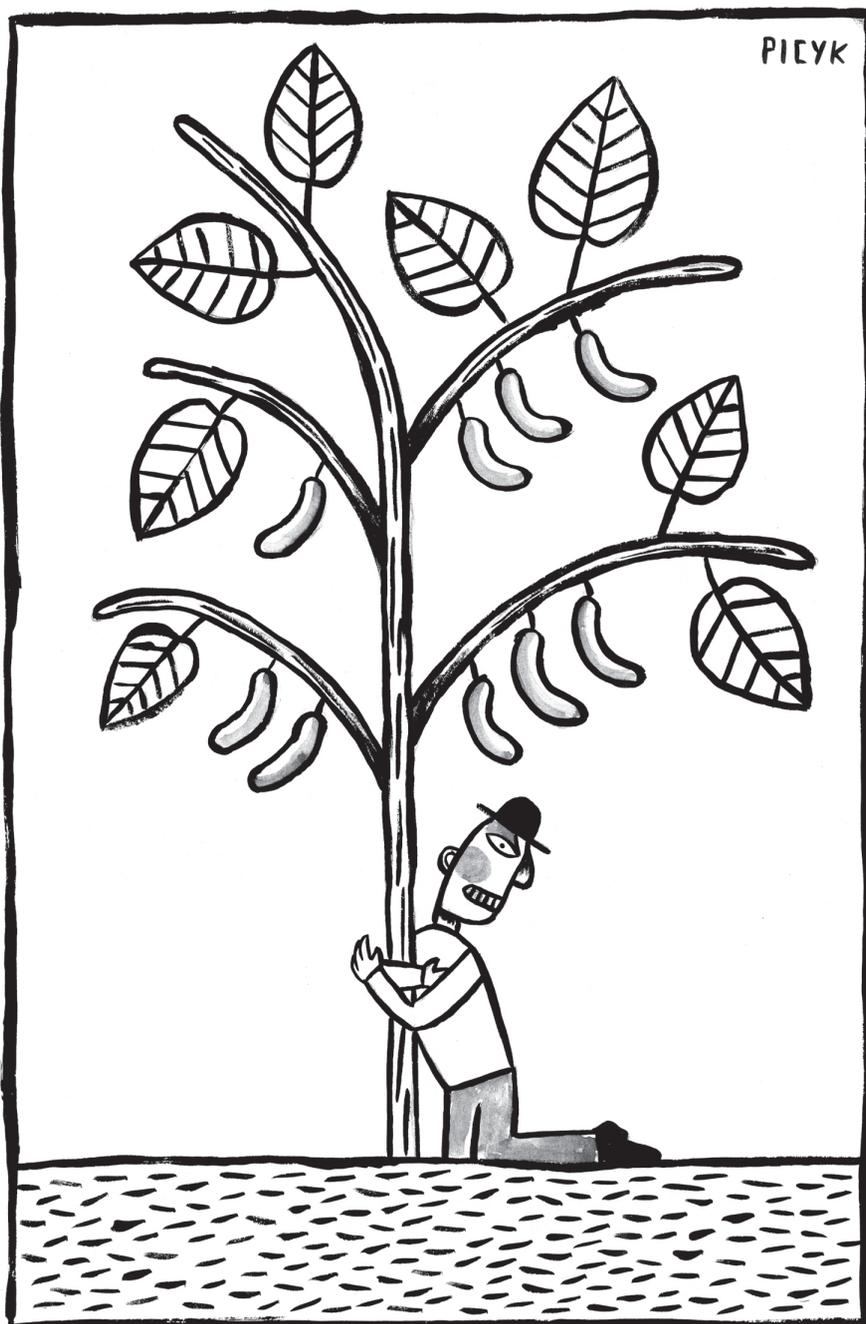
19. «Humala y Piñera coinciden fallo diferendo Perú y Chile llevará a convivencia sana y provechosa» en *Reuters*, 25/9/2013, <<http://lta.reuters.com/article/domesticNews/idLTA5IE98O07720130925>>.
20. «Declaración Presidencial sobre la Alianza del Pacífico», Cumbre de Lima, 28 de abril de 2011.

de industrialización entre Brasil y Argentina y el resto de los países, así como en el grado de desarrollo de las economías y de apertura hacia los mercados extrarregionales. Se ha tornado complejo avanzar en grandes proyectos de infraestructura sin la decisión manifiesta de realizar altos niveles de inversión y elevados niveles de solidaridad, ambas condiciones necesarias para integrar a países que, de por sí, presentan un déficit de integración interna. Desde el punto de vista técnico-burocrático, la brecha en materia de conocimiento acumulado y recursos humanos estatales ha empujado a los Estados más pequeños a priorizar la cooperación en algunas áreas por sobre otras.

En ese contexto, muchas de las expectativas germinadas en el periodo inicial –ya sea mediante declaraciones, resoluciones o planes de acción– aún no se han podido implementar. Ni el Banco del Sur, ni el Gasoducto Suramericano, ni la Universidad del Sur, por nombrar algunos ejemplos, existen hoy en día. Tampoco se logró generar un sistema de pesos y contrapesos regional, dado que ni el Parlamento Suramericano ni la Corte Internacional Penal de Unasur –recientemente reimpulsada por Ecuador– pudieron ser edificadas. Como consecuencia de este proceso, los desiguales avances en los consejos dieron lugar a una jerarquización de hecho en las temáticas de la integración –que debilitó la multidimensionalidad– y a una profundización de la visión cortoplacista por sobre los proyectos de largo plazo.

Hiperpresidencialismo. Lo que fue un factor de aceleración al principio fue convirtiéndose en un escollo con el paso del tiempo. El hecho de priorizar a los presidentes y sus gabinetes como ejes del proceso de integración expuso una serie de límites. Como ha podido apreciarse, mientras algunos líderes que expresaban el modelo concéntrico se fueron retirando de la escena y los gobiernos de sus países iban encontrando cada vez más dificultades para generar consensos, la opción poligámica avanzaba en la articulación de ciertos parámetros para una estrategia de inserción común. Esto fijó cada vez mayor número de límites a la generación de decisiones, en un esquema que había sido edificado sobre la voluntad y la supuesta idea común acerca de hacia dónde debía ir la integración. La proactividad y el dinamismo que generaba el entrecruzamiento de los liderazgos perdieron lugar y dieron paso a un esquema de parálisis creciente, producto de que todos los actores cuentan con poder de veto²¹. Los ejes de disenso fueron, así, adquiriendo visibilidad progresiva. La mencionada destitución de Lugo en 2012 representó un ejemplo de esta

21. George Tsebelis: *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton University Press, Princeton, 2002.



ausencia de consensos. Si bien los 11 restantes países miembros del bloque acordaron suspender de la Unasur a Paraguay –país que ejercía la presidencia pro témpore–, no pudieron ponerse de acuerdo acerca de qué tipo de sanciones implementar. Mientras presidentes como Correa se pronunciaron en favor de establecer sanciones económicas al Estado paraguay , otros, como José Mujica, se mostraron en contra de fijar medidas de ese tipo. Tampoco se pudo consensuar una reacción común frente al bloqueo aéreo a Evo Morales por parte de Francia, Portugal, España e Italia en julio de 2013. La «Declaración de Cochabamba» –que surgió de dicha iniciativa– solo fue firmada por los jefes

El hecho de que aún no se haya podido nombrar al sucesor de Al  Rodríguez al frente de la Secretaría General es otro indicador de la dificultad para generar consensos dentro del organismo ■

de Estado de Argentina, Bolivia, Ecuador, Venezuela, Uruguay y Surinam. Por otro lado, el hecho de que aún no se haya podido nombrar al sucesor de Al  Rodríguez al frente de la Secretaría General es otro indicador de la dificultad para generar consensos dentro del organismo.

El accionar frente al incidente con el presidente boliviano puso de manifiesto que la eficacia del mecanismo de «cumbres» para afrontar situaciones de crisis en la región

durante los primeros años comenzaba a mostrar signos de agotamiento. Piñera expresaba su disgusto por la cantidad de movimientos que las reuniones de la Unasur –que se sumaban a las de otros tantos organismos internacionales– le implicaban cuando, a fines de 2011, declaró: «asistimos a una sucesión de cumbres, tantas que parece una cordillera (...), Cumbre de Unasur, Cumbre de Mercosur, Cumbre Iberoamericana, Cumbre de la OEA. Tenemos muchas instituciones, pero falta la verdadera voluntad de integración de nuestro continente»²².

Comunidad. Todo lo hasta aquí expuesto fue afectando la idea de comunidad sudamericana que intent  construirse durante los orígenes de la Unasur. El imaginario comunitario fue perdiendo protagonismo en los discursos de los promotores de la concentricidad; fue disipándose en las dificultades encontradas para traducir en acciones concretas aquellos mínimos comunes denominadores consensuados en el nivel formal; fue escabull ndose en las sucesivas rispideces generadas entre los poderes ejecutivos; y fue retrocediendo ante el déficit de los gobiernos para planificar el desarrollo de bienes regionales a largo plazo.

22. «Piñera: ‘América Latina tiene tantas cumbres que parece una cordillera’» en *Infobae*, 27/10/2011, <www.infobae.com/2011/10/27/1036706-pinera-america-latina-tiene-tantas-cumbres-que-parece-una-cordillera>.

Como causa y efecto de estas dinámicas, la noción de una comunidad edificada sobre la base de políticas multidimensionales a largo plazo cedió ante una perspectiva poligámica que fue cobrando cada vez mayor visibilidad y potencia. Esta última (re)situó en lo más alto de la agenda sudamericana el cortoplacismo de las «alianzas ad hoc», arraigado en un paradigma de eficiencia comercial, y reintrodujo la idea de una inserción internacional en donde el «otro» es percibido como un «socio» con el que intervienen únicamente intereses inmediatos.

Pero el retorno de la popularidad de los discursos societarios propio de las perspectivas poligámicas no ha sido responsabilidad exclusiva de Chile, Colombia y Perú con la creación de la AP. La reestructuración de fuerzas dentro de la Unasur también puede explicarse por la incorporación de esos discursos en los países identificados como concéntricos. El caso del sector industrial brasileño es, tal vez, el más relevante, dado que se han multiplicado los actores de este sector que demandan la eliminación de la decisión del Mercosur donde se establece el compromiso de sus miembros de «negociar en forma conjunta acuerdos de naturaleza comercial con terceros países o agrupaciones de países extrazona en los cuales se otorguen preferencias arancelarias»²³. En ese sentido, hacia mediados de junio de 2013, desde la poderosa Federación de Industrias del Estado de San Pablo (FIESP) se advertía, en relación con el Mercosur: «Necesitamos librarnos de esa camisa de fuerza, pues no vamos a concluir ningún acuerdo teniendo a Argentina y Venezuela como socios»²⁴. Asimismo, la Confederación Nacional de la Industria (CNI) señalaba que Brasil «corre el riesgo de perder más espacio en sus mercados exportadores si no entra de lleno en el juego mundial de buscar nuevas sociedades en el comercio internacional»²⁵.

■ Observaciones finales

Unasur transitó caminos alternativos a aquellos concebidos durante su periodo de gestación. Por aquel entonces, los escépticos veían el nuevo espacio de integración como una muestra más de la histórica incapacidad latinoame-

23. Consejo del Mercado Común: «Relanzamiento del Mercosur. Relacionamiento externo», Decisión N° 032/2000, 29 de junio de 2000, disponible en <www.mercosur.int/innovaportal/v/3189/1/secretaria/decisiones_2000>.

24. «Industrias de Brasil piden más TLC ante Alianza del Pacífico» en *El País*, s./f., <www.elpais.com.uy/mundo/industrias-brasil-piden-mas-tlc-alianza-pacifica.html>.

25. «Industriales de Brasil advierten que Mercosur se aísla del comercio mundial» en *El Universal*, 4/6/2013, <www.eluniversal.com/economia/130604/industriales-de-brasil-advierten-que-mercosur-se-aisla-del-comercio-mu>.

ricana para profundizar organismos multilaterales ya existentes y como una expresión de un nuevo proyecto «a medida» de los gobiernos de turno. Los triunfalistas, por su parte, lo concebían como el último eslabón de un proceso de «liberación» de las garras del imperialismo estadounidense que había sido, desde principios de los años 90, encarnado por el ALCA. Ni una ni otra visión podría explicar la forma que ha cobrado la Unasur. El desarrollo del organismo se explica, más bien, por una interacción –compleja, contradictoria y turbulenta– entre dos modelos de inserción internacional que arrojó ciclos de preeminencia, rearticulación de fuerzas, de impulso/desaceleración del bloque y de cohesión/fragmentación entre los distintos exponentes.

En este sentido, el (re)posicionamiento de la estrategia de inserción que expresa el modelo poligámico se produce en paralelo a un proceso de progresiva fricción tanto dentro como entre los países que impulsaron una integración de carácter concéntrica. El mayor inconveniente para el proyecto sudamericano radica en que tanto la opción poligámica como la fragmentación de los exponentes concéntricos ahondan las condiciones que obstaculizan una integración verdaderamente profunda.

La desaceleración del proceso y la pugna de modelos no hacen más que poner de manifiesto una diversidad propia sobre la cual deben operar los proyectos de integración. No obstante, la superación del cortoplacismo y de las alianzas circunstanciales requiere que el modelo concéntrico prime por sobre el poligámico. Y esta primacía es inviable si no se generan incentivos para la cooperación Sur-Sur que contrarresten los supuestos beneficios de vincularse individualmente con las potencias extrarregionales y los mercados globales. La mirada cortoplacista, como la historia reciente lo demuestra, ha revelado límites concretos. En este sentido, los incentivos deben basarse en proyectos a largo plazo que se implementen mediante acciones concretas que puedan ser palpables por los ciudadanos en materia de reducción de las desigualdades, generación de empleo, políticas migratorias comunes, industrialización, infraestructura en salud, tecnología, educación, transporte y protección de los recursos naturales. Asimismo, debe tenerse en cuenta que la fragmentación de la región sobre dos modelos de inserción internacional potencia la debilidad individual de cada país frente a los intereses de actores externos, sean estos estatales, transnacionales o multilaterales.

Otra de las conclusiones que pueden extraerse es la importancia que tienen los liderazgos en un proceso de integración. Ahora bien, la eficacia a largo plazo depende de que estos logren transformarse en liderazgos de Estado.

Y aquí entra en juego, más que las personas, la articulación de las estructuras estatales, empresariales, sindicales y sociales que configuren un «núcleo duro» de la integración²⁶. Argentina y Brasil, los países con mayor nivel de desarrollo, capacidades e influencia sobre la región son los que deben asumir esa responsabilidad. Como fue visualizado por Juan D. Perón y Getúlio Vargas en la década de 1940, mientras estos países no logren ponerse de acuerdo sobre qué tipo de integración asumir y cómo implementarla, cualquier intento quedará navegando en la superficie. En lo concreto, la articulación de un proyecto consensuado y sostenido en el tiempo implica que los dos «grandes» sudamericanos logren encauzar las presiones de los actores de poder internos y persuadirlos para que resignen sus ventajas comparativas individuales en determinados sectores en favor de una construcción de bienes colectivos. Sin una combinación entre solidaridad y planificación estratégica coordinada a largo plazo –que revierta la «responsabilidad» de los Estados respecto de la protección de intereses de ciertos actores de presión–, la integración continuará avanzando sobre círculos viciosos sucesivos de impulsos y desaceleraciones y se correrá el riesgo de que la Unasur se convierta en otra de las tantas instituciones regionales que han quedado en el olvido. ☒

26. La decisión –adoptada en noviembre de 2012– de conformar un Foro de Participación Ciudadana de Unasur resulta una iniciativa con un gran potencial para aumentar las voces de los actores involucrados en ese proceso de integración. Hasta ahora, no se ha concretado ningún encuentro.