

UNASUR en el contexto del regionalismo y los paradigmas de la integración latinoamericana

por M. VERÓNICA PICCONE⁽¹⁾ y MARCELO MANGINI⁽²⁾

El presente artículo analiza el camino seguido por el regionalismo latinoamericano a la luz de los diferentes paradigmas históricos que han inspirado los proyectos de integración regional. El análisis privilegia una mirada histórica e internacional para comprender los cambios operados en el contexto de la integración latinoamericana en sus tres momentos histórico-políticos: **viejo regionalismo**, **regionalismo abierto** y **regionalismo post-liberal**. Dentro de esta reconstrucción histórica se prestará particular atención al contexto contemporáneo de la integración regional, a partir de la crisis del **regionalismo abierto** y el surgimiento de un **regionalismo post-liberal**, cristalizada en la emergencia y consolidación de la UNASUR como iniciativa para la integración de la sub-región sudamericana.

.....

(1) Abogada (UNLP). Profesora adjunta ordinaria UNLP y UNRN. Investigadora del Grupo de Estudios sobre Derechos, Inclusión y Sociedad del Centro Internacional e Interuniversitario Copolis. Directora de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de La Plata. Directora de Derechos Humanos del Instituto de Derechos Humanos del Colegio de Abogados del Departamento Judicial La Plata.

(2) Licenciado en Estudios Internacionales por la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT) e Investigador Becario del Concejo Nacional de Investigaciones Técnicas y Científicas (CONICET).

I | Viejo y nuevo regionalismo en América Latina

A grandes rasgos, América Latina experimentó dos grandes momentos de regionalismo a lo largo de la segunda mitad del siglo XX.⁽³⁾ Un primer momento, que caracterizaremos como **viejo regionalismo**, abarca desde los primeros años de la década de los 60 hasta mediados de los 80. El segundo momento, que llamaremos **nuevo regionalismo**, se desarrolla a lo largo de la década de los 90.

El tiempo del **viejo regionalismo** se inició con la conformación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), creada por el Tratado de Montevideo del año 1960. A estas se sumaron otras iniciativas sub-regionales, como el Mercado Común Centro Americano (MCCA) y el Pacto Andino. Todas estas iniciativas estarían fuertemente influenciadas por el pensamiento estructural-desarrollista publicitado por la CEPAL y responderían al objetivo de potenciar la independencia regional frente al imperialismo económico y político de los países centrales, a partir del fortalecimiento de las estrategias de desarrollo basadas en la industrialización por sustitución de importaciones en una escala regional.

A nivel simbólico, la iniciativa de la ALALC significó un hito histórico al proponer un objetivo de unidad regional que ponía fin a un largo ciclo de desencuentros y fragmentación.⁽⁴⁾ Sin embargo, en los hechos, la iniciativa fracasaría como consecuencia de las tendencias al proteccionismo comercial y la ausencia de incentivos para la cooperación económica y política en el contexto de la búsqueda de un desarrollo nacional autárquico y de la competencia estratégico-militar a nivel sub-regional. Por estos motivos, la ALALC finalizó sus funciones y fue sucedida por la

(3) GRANATO, L. y ODDONE, C., "El sistema internacional y la integración económica regional", en Durán Sáenz, S.; Granato, L. y Oddone, C. (comps.), *Regionalismo y globalización. Procesos de integración comparados*, Bs. As., UAI, 2008; LANEYDÍ MARTÍNEZ, A.; PEÑA, L. y VÁZQUEZ, M., "Introducción", en *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, Bs. As., Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, 2008. Ver texto en: <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2009/02450.pdf>

(4) MARTÍNEZ LERRECHEA, E., "ALADI y el proceso de integración latinoamericana en tiempos globales: nuevos roles políticos y económico-comerciales", en Durán Sáenz, S.; Granato, L. y Oddone, C. (comp.), *Regionalismo y globalización. Procesos de integración comparados*, Bs. As., UAI, 2008.

Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), fundada por el Tratado de Montevideo en el año 1980. Ésta constituyó un esquema mucho más flexible y menos ambicioso que su antecesora.

En la década de los 80, el *shock* de la deuda y la crisis de las economías latinoamericanas significarían el agotamiento de las iniciativas regionales impulsadas en las décadas anteriores y también un tiempo de estancamiento político en el proceso de integración latinoamericana (Sanahuja, J., 2005). Sin embargo, en la década de los 90 emergería un ciclo de regionalismos renovadores, cuando la mayoría de los países latinoamericanos adhirieran a la estrategia de la integración económica regional. Al tiempo que los países de Centroamérica, el Caribe y el Grupo Andino relanzaban sus esquemas de integración, un nuevo bloque se conformaba en torno a los países del Cono Sur. De esta forma, el nuevo mapa del regionalismo latinoamericano mostraría cuatro agrupamientos sub-regionales. Las únicas dos excepciones serían México y Chile. El primero tomaría distancia del resto de América Latina y favorecería la asociación estratégica con América del Norte; el segundo privilegiaría los acuerdos bilaterales de libre comercio y desdoblaría su mirada hacia el Pacífico.

De manera fundamental, este **nuevo regionalismo** instituía una ruptura profunda en el espíritu y el sentido histórico de la integración latinoamericana. Los nuevos esquemas de integración abrazarían el paradigma del **regionalismo abierto** y tendrían por objetivo consolidar regionalmente la agenda de apertura comercial y reforma económica que los países latinoamericanos adoptaban a nivel doméstico con el apoyo de los Estados Unidos y los organismos multilaterales de crédito. Este consenso en torno al paradigma del **regionalismo abierto** "... permite identificar el periodo 1990-2005 como una etapa o ciclo coherente en la integración regional".⁽⁵⁾ En este sentido, los esquemas bajo los cuales progresaría el **nuevo regionalismo** latinoamericano simbolizarían la hegemonía del programa neoliberal en la agenda regional.⁽⁶⁾

(5) SANAHUJA, J., "Del 'regionalismo abierto' al 'regionalismo post-liberal'. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina", en Laneydí Martínez, A. et al., *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, Bs. As., Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, 2008. Ver texto en: <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2009/02450.pdf>

(6) Por tal motivo, el nuevo regionalismo quedaría históricamente equiparado al regionalismo abierto.

El paradigma del **regionalismo abierto** estaba basado en la conformación de acuerdos comerciales regionales que redujeran las barreras comerciales y las tarifas externas con el objetivo de garantizar la liberalización de los intercambios económicos entre países y otorgar a los mercados un rol preponderante en la promoción de la eficiencia y competitividad económicas. Tal paradigma constituía el corolario de las respuestas político-institucionales ensayadas desde las economías centrales frente a los grandes desafíos productivos y tecnológicos, en el contexto de la crisis de acumulación capitalista en las décadas de los 70 y 80. En tal sentido, a lo largo de estos años, el proceso de integración europeo recibió un nuevo impulso, el cual conduciría a la firma del Acta Única Europea (1986), la cual sentaría las bases para la conformación definitiva del Mercado Común Europeo bajo el polémico Tratado de Maastricht (1991). De manera similar, desde principios de la década de los 80, los Estados Unidos han favorecido la liberalización económica global de manera paralela con un conjunto de iniciativas bilaterales y regionales.

El final de la Guerra Fría, signado por el derrumbe de la Unión Soviética y el ascenso de los Estados Unidos a la posición de única superpotencia global determinarían el desplazamiento de los asuntos estratégico-militares por las cuestiones económicas en la agenda internacional. En un contexto mundial donde "... la globalización aparecía como el contrapuesto de la bipolaridad...",⁽⁷⁾ el **regionalismo abierto** sería un pilar fundamental para la construcción del nuevo orden económico y político internacional.⁽⁸⁾

La conformación de un nuevo orden de interdependencia global bajo la primacía de los Estados Unidos progresaría a partir de la universalización de la agenda neoliberal de liberalización económica. A nivel institucional, el proceso cristalizaría en un conjunto de nuevos regímenes de comercio internacional. A nivel multilateral, las sucesivas rondas de liberalización comercial conducirían a la reforma del GATT y su reemplazo por la Organización Mundial del Comercio. A nivel regional, los Estados Unidos impulsarían la ampliación de su tratado de libre comercio con Canadá (1988)

(7) GRANATO y ODDONE, "El Sistema Internacional y la Integración Económica Regional", *op. cit.*, p. 19.

(8) HURRELL, A., "Explaining the Resurgence of Regionalism in World Politics", en *Review of International Studies*, vol. 21, n° 4, London, Cambridge University Press, octubre de 1995, pp. 331-358.

con la incorporación de México y la creación del NAFTA y la promoción del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) para el conjunto del hemisferio occidental.⁽⁹⁾ En tal sentido, los acuerdos regionales inspirados en este modelo de integración deberían servir como los cimientos para la profundización de la agenda global de liberalización económica.

En este contexto global, los países de América Latina encontrarían en el paradigma del **regionalismo abierto** un marco político-institucional que permitía acomodar los imperativos de la integración regional con aquellos de las políticas de apertura comercial y reforma económica del denominado "Consenso de Washington".⁽¹⁰⁾ En este sentido, si el **viejo regionalismo** había significado el intento de los países latinoamericanos de fortalecer regionalmente los procesos de industrialización de las economías nacionales, el **nuevo regionalismo**, entendido en esta clave **abierto**, significaría la proyección regional de las políticas de reforma económica neoliberal aplicadas por los países de la región a partir de la crisis de la deuda y del agotamiento de las estrategias de desarrollo por sustitución de importaciones. La opción institucional por un esquema de **regionalismo abierto** debía servir al objetivo de reforzar los procesos de reforma estructural de los mercados domésticos y favorecer la reinserción de las economías latinoamericanas en los mercados globales, en el marco de una estrategia de desarrollo neoliberal.

2 | Del regionalismo abierto al regionalismo post-liberal

En el año 1989, los países de la Comunidad del Caribe relanzaban su esquema de integración a partir del acuerdo en torno al objetivo de establecer un mercado único. De manera similar, entre los años 1991 y 1993, los países centroamericanos establecieron el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) para la conformación de un área de libre comercio regional. En el año 1991, el Pacto Andino actualizaría su vocación integradora con el objetivo de establecer una zona de libre comercio entre

(9) De manera similar, Estados Unidos también impulsó otros acuerdos regionales mayores, como el APEC para la integración económica de los países de Asia Pacífico.

(10) SANAHUJA, J., "Del 'regionalismo abierto' al 'regionalismo post-liberal'. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina", *op. cit.*

sus miembros y, en el año 1996, se constituiría en la Comunidad Andina de Naciones. Por último, en el año 1991, los países del Cono Sur conformaron el Mercado Común del Sur, a partir del cual se establecía una unión aduanera.

Dichos esquemas compartían las prioridades políticas de la integración adelantadas por el paradigma del **regionalismo abierto** impulsado externamente en la región desde los organismos multilaterales de crédito, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Estas prioridades eran la generación de mejoras en la eficiencia y la productividad para la transformación y modernización de las alicaídas economías latinoamericanas.

La integración latinoamericana avanzaría a partir de una agenda de “integración negativa”, centrada en la eliminación progresiva de las barreras al comercio entre países. El resultado sería el incremento notable en los intercambios comerciales entre los países de los distintos grupos regionales (Tussie, 2007). Además, la liberalización coordinada crearía nuevos mercados más atractivos para el capital extranjero y favorecería la internacionalización de muchas empresas latinoamericanas (“multilatinas” o “translatinas”). Sin embargo, hacia el final de la década, el comercio intra-regional en el conjunto de los bloques comerciales latinoamericanos todavía constituía un porcentaje pequeño de las exportaciones totales de los países miembros —incluso decreciente en los casos del CAN y MERCOSUR—. ⁽¹¹⁾ Además, los avances en la integración comercial se han visto debilitados por la alta vulnerabilidad externa de las economías de la región frente a las crisis económicas internacionales acaecidas desde mediados de los 90.

Más importante aún, los nuevos esquemas de la integración latinoamericana, avanzados bajo el paradigma del **regionalismo abierto**, carecieron de una agenda de integración que impulsara políticas comunes en áreas

(11) CELLI, U.; SALLES, M.; TUSSIE, D. y PEIXOTO, J., “MERCOSUR in South-South Agreements: in the middle of two models of regionalism”, UNCTAD Virtual Institute, 2010. Ver texto en: https://www.google.com.ar/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&ved=0CCwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fvi.unctad.org%2Fresources-mainmenu-64%2Fdigital-library%3Ftask%3Ddl_doc%26doc_name%3D586-MERCOSUR-in&ei=T_yUUaidMMaBrAHzr4GoCg&usg=AFQjCNE1DhDy7kbDmPVvCcQ6hPg4ho_RKw&sig2=t_V2cfVAMOV0EHd3UAxctQ&bvm=bv.46471029,d.aWM

estratégicas, como la infraestructura, el transporte y la energía regionales, la coordinación macroeconómica y financiera, la agenda social y laboral, y la construcción de instituciones comunes. En este sentido, la ausencia de una agenda de "integración positiva" terminaría restando profundidad política, social y territorial a las iniciativas del **nuevo regionalismo** latinoamericano.

Por los motivos anteriores, hacia finales de la década de los 90, los nuevos esquemas de la integración latinoamericana habían perdido el brillo de sus primeros años. La pérdida de fe en los procesos de integración latinoamericana se profundizaría bajo el ciclo de estancamiento económico, movilización social e inestabilidad política que afectó a varios países de la región entre finales de los 90 y los primeros años de la nueva década. El rechazo social generalizado a las políticas de liberalización y reforma económica implementadas por los gobiernos de la región determinarían el final de la hegemonía neoliberal. Este final de ciclo cristalizaría en el ascenso de los denominados gobiernos de la "nueva izquierda" en la región.

Al mismo tiempo, estos cambios tomarían lugar en un escenario internacional en donde la globalización neoliberal comenzaba a despertar importantes cuestionamientos.⁽¹²⁾ En el plano económico, las décadas de liberalización comercial y financiera condujeron a la economía internacional a una situación de fragilidad e inestabilidad crónicas que desembocaría en los años 2007-2008 en una verdadera depresión global. En el plano político, la redefinición de la estrategia global de los Estados Unidos en su "Guerra contra el Terror" y la preferencia por el unilateralismo bajo la Doctrina Bush, alejaban al "hegemón" de los procesos de concertación multilateral, al tiempo que arrojaban a América Latina a la periferia política internacional.⁽¹³⁾ A esto, se sumaría el enterramiento del proyecto del ALCA en el año 2005 y el posterior intento norteamericano de avanzar la agenda de la liberalización comercial por la vía de los acuerdos bilaterales de libre comercio (TLC). Al mismo tiempo, en otras latitudes, el proyec-

(12) CELLI, U.; SALLES, M.; TUSSIE, D. y PEIXOTO, J., *ibid.*

(13) BYWATERS, C. et al., "Unasur y la integración latinoamericana: propuesta de un nuevo modelo del regionalismo postliberal", en *Revista Encrucijada Latinoamericana*, año 3, n° 1, Otoño-Invierno 2010. Ver texto en: <http://www.encrucijadaamericana.cl/articulos/otonoinvierno2009/1formato-Articulo-UNASUR-Definitivo-21-de-Abril-ok.pdf>

to europeo encontraba un freno importante en los vetos nacionales a la propuesta constitucional, adelantando la crisis del proyecto modelo del regionalismo a nivel internacional.

En un contexto internacional que generaba incentivos para la búsqueda de una mayor autonomía regional,⁽¹⁴⁾ el ascenso de los gobiernos de la “nueva izquierda” significaría una revisión profunda de los esquemas de la integración latinoamericana.⁽¹⁵⁾ El debate en torno a los objetivos, los intereses y los medios de la integración regional progresaría de forma paralela con los procesos domésticos de revisión —cuando no reversión— de la agenda política del “Consenso de Washington” y con el retorno del Estado desarrollista en varios países de la región. En este contexto de retroceso de la agenda neoliberal en la región y enfrentados al descrédito de los esquemas de integración vigentes, varios países impulsarían la renovación de los contenidos de la agenda de integración. Un objetivo central de este proceso de renovación sería la superación del reduccionismo comercial-economicista que había caracterizado a los procesos de integración establecidos bajo el paradigma del **regionalismo abierto**.⁽¹⁶⁾ En tal sentido, esta renovación de la agenda de la integración marcaría el tiempo de un nuevo momento en la historia de la integración regional, fundamentalmente en la sub-región sudamericana.

Este nuevo contexto de la integración estaría signado por la emergencia de un nuevo paradigma de regionalismo que algunos autores han definido como **post-comercial**,⁽¹⁷⁾ **post-liberal**,⁽¹⁸⁾ **post-neoliberal** o **post-**

.....

(14) SANAHUJA, J., “La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal”, en Cienfuegos, M. y Sanahuja, J. (eds.), *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*, Barcelona, Fundación CIDOB, 2010.

(15) CELLI, U.; SALLES, M.; TUSSIE, D. y PEIXOTO, J., *op. cit.*

(16) CHAVES GARCÍA, C., “La inserción internacional de Sudamérica: la apuesta por la UNASUR”, en *Iconos. Revista De Ciencias Sociales*, 2010, pp. 29-40. Ver texto en: http://www.sudamericarural.org/images/en_papel/archivos/insercion_sudamerica_unasur.pdf

(17) CELLI, U.; SALLES, M.; TUSSIE, D. y PEIXOTO, J., *op. cit.*

(18) MOTTA VEIGA, P. y RIOS, S., “O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas”, en *Comercio Internacional e Integración*, Series CEPAL, 2007. Ver texto en: <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/5/30045/P30045.xml&xsl=/comercio/tpl/p9f.xsl&base=/comercio/tpl/top-bottom.xsl>; SANAHUJA, J., “Del ‘regionalismo abierto’ al ‘regionalismo post-liberal’. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina”, *op. cit.*

hegemónico.⁽¹⁹⁾ Entre los elementos distintivos de este **nuevo regionalismo** se destacan:⁽²⁰⁾ a) la revalorización de la agenda política frente a la agenda económica-comercial; b) la adopción de una **nueva agenda de desarrollo** con políticas que toman distancia respecto de las estrategias de liberalización comercial del **regionalismo abierto**, y c) el despliegue de una "agenda positiva" de la integración orientada hacia una mayor coordinación político-estratégica y el desarrollo de una institucionalidad común en áreas no comerciales, entre las cuales las dimensiones de la paz y la seguridad regional. Para varios autores, la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) destaca como la expresión más acabada del nuevo **regionalismo post-liberal** en la región.⁽²¹⁾

La UNASUR surge como una propuesta de integración multidimensional que sintetiza una visión profundamente geopolítica de la región sudamericana. Esta iniciativa tuvo sus orígenes en las cumbres de presidentes sudamericanos de los años 2000-2003. Estos encuentros serían la plataforma que impulsaría la conformación de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), concretada en la ciudad de Cusco en el año 2004. La CSN proponía la convergencia progresiva del MERCOSUR, la CAN y Chile dentro de una gran área sudamericana de libre comercio (ALCSA) establecida bajo el paraguas de la ALADI. En este punto, la CSN tomaba y ampliaba en clave regional el impulso a la integración comercial-económica legado por el **regionalismo abierto**. Sin embargo, el primer artículo del acta fundacional de la CSN adelantaba una ruptura importante respecto a la agenda de la integración de la década anterior. La Declaración de Cusco evidenciaba una renovada ambición geopolítica sudamericana, a partir del impulso a los procesos de "...concertación y coordinación política y diplomática que afirme a la región como un factor diferenciado y dinámico en sus relaciones

(19) SERBÍN, A., "Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: los nuevos desafíos", en *Nueva Sociedad*, n° 42, mayo-junio de 2010. Ver texto en: <http://www.cebem.org/cmsfiles/publicaciones/serbin.pdf>

(20) Esta caracterización elabora una síntesis de los principales rasgos del **regionalismo posliberal** identificados por SANAHUJA, J., "La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal", *op. cit.*

(21) CHAVES GARCÍA, C., "La inserción internacional de Sudamérica: la apuesta por la UNASUR", *op. cit.*, pp. 29-40; CELLI, U.; SALLES, M.; TUSSE, D. y PEIXOTO, J., *op. cit.*; SANAHUJA, J., "La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal", *op. cit.*

externas...".⁽²²⁾ Por primera vez desde los tiempos de las luchas por la independencia, Sudamérica adoptaba para sí misma una identidad política distintiva respecto del conjunto de América Latina. Esta definición particular estaría fuertemente influida por el progresivo ascenso de Brasil a una posición de liderazgo regional y global. Asimismo, también simbolizaba la ambición de autonomía de los gobiernos de la "nueva izquierda" frente a la hegemonía norteamericana fuertemente asentada en el ámbito de América del Norte, Centroamérica y el Caribe.

Además, la Declaración de Cusco también establecía una agenda amplia para la integración de la región en los ámbitos de la infraestructura física, energética y de comunicaciones, el desarrollo rural y agroalimentario, la transferencia de tecnología y la cooperación en materia de ciencia, educación y cultura y, por último, la integración del espacio sudamericano a nivel de las empresas y la sociedad civil. Esta nueva agenda de la integración sudamericana propuesta por la CSN sería ampliada y profundizada a partir de la conformación de la UNASUR en la ciudad de Brasilia en el año 2008.⁽²³⁾ La UNASUR buscaría la integración de la región en asuntos de orden político, económico, financiero, social, cultural, ambiental y de infraestructura.

3 | La integración sudamericana en tiempos del regionalismo post-liberal

En términos de su proyección internacional, a partir de la conformación de la CSN y luego bajo UNASUR, la región ha mostrado una nueva voluntad de unidad y cohesión política en la conducción de sus relaciones externas. Este objetivo de cohesión se ha desplegado con mayor coherencia

(22) "La historia compartida y solidaria de nuestras naciones, que desde las gestas de la independencia han enfrentado desafíos internos y externos comunes, demuestra que nuestros países poseen potencialidades aún no aprovechadas tanto para utilizar mejor sus aptitudes regionales como para fortalecer las capacidades de negociación y proyección internacionales". "Declaración del Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones", III Cumbre Presidencial Sudamericana, Cusco, 8 de diciembre de 2004. Ver texto en: http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/cusco_sudamerica.htm

(23) Con la incorporación de Guyana y Surinam, este nuevo organismo integraría al conjunto del subcontinente sudamericano.

en el ámbito de la cooperación Sur-Sur, donde la región ha concertado encuentros regulares con los países árabes y con los Estados de la Unión Africana.⁽²⁴⁾ Estas cumbres han servido para ampliar la proyección política y abrir nuevos mercados para los países de la región. La preferencia por el fortalecimiento de las relaciones políticas y económicas con los países del Sur global parte del reconocimiento de las transformaciones que operan en el sistema internacional y que anuncian un orden crecientemente multipolar. En los últimos años, la región ha concretado tres cumbres América del Sur-Países Árabes (ASPA), realizadas en los años 2005, 2009 y 2012. El resultado político más destacable de estos encuentros ha sido el apoyo unánime que otorgaron los países de la región a la iniciativa palestina para lograr el reconocimiento internacional de un Estado nacional palestino. Además, la región también concretó dos cumbres América del Sur-Unión Africana, realizadas en los años 2006 y 2009. En estos encuentros se alcanzaron importantes consensos para la cooperación bi-regional en materia de reforma del sistema de Naciones Unidas.

Los avances alcanzados por la región en el ámbito de la cooperación Sur-Sur no han sido replicados en la conducción de sus relaciones con los Estados Unidos y la Unión Europea, las cuales continúan desenvolviéndose sobre bases bilaterales y sub-regionales, o a través de otros organismos latinoamericanos. Por último, en el año 2011, la UNASUR alcanzó el estatus de observador ante la Asamblea General de las Naciones Unidas. Sin embargo, esta proyección conjunta dentro del sistema de Naciones Unidas no ha sido extensiva a las nuevas estructuras emergentes de la gobernanza mundial, tales como el G-20.⁽²⁵⁾

A nivel regional, la nueva agenda de la integración ha sido progresivamente implementada a través de un conjunto de nuevas iniciativas e instituciones sudamericanas. Entre estas se cuentan los Consejos Permanentes de la UNASUR: el Consejo de Salud Sudamericano (CSS), el Consejo Sudamericano de Desarrollo Social (CDSS), el Consejo Sudamericano de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación (COSECCTI), el Consejo

(24) SANAHUJA, J., "La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal", *op. cit.*

(25) SANAHUJA, J., "Post-liberal regionalism in South America: The case of UNASUR", en EUI, Working Papers, 2012/5. Ver texto en: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/20394/RSCAS_2012_05.pdf?sequence=1.

Sudamericano sobre el Problema Mundial de las Drogas, el Consejo de Defensa Sudamericano (CDS), el Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN) y el Consejo Energético Sudamericano. Además, la organización cuenta con otros órganos especializados como la Iniciativa IIRSA, el Banco del Sur y el Consejo Electoral de UNASUR.

3.1 | Infraestructura, economía y finanzas: IIRSA y Banco del Sur

La integración en la dimensión de la infraestructura regional ha recibido un amplio impulso a partir del lanzamiento de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) en la primera cumbre de presidentes sudamericanos en el año 2002. Las acciones desarrolladas por IIRSA muestran una preocupación compartida por incrementar los intercambios comerciales y aumentar la competitividad regional desde una visión geoeconómica del desarrollo.⁽²⁶⁾ Esta agenda sería reforzada con la conformación del Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN).

En materia de integración comercial y financiera, la iniciativa más sonante ha sido la conformación del Banco del Sur. El banco sudamericano fue propuesto por el ex-presidente venezolano Hugo Chávez en el año 2004 como un fondo regional de desarrollo que permitiera a los países de la región acceder a crédito externo sin las condicionalidades políticas que imponen los organismos multilaterales de crédito —el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo—. Desde su aparición en escena, la iniciativa enfrentó divergencias importantes entre los países miembros de la región en relación a los objetivos y las atribuciones de la nueva institución.⁽²⁷⁾ La posición más radical —apoyada por Venezuela, Bolivia y Ecuador— aspiraba romper con el sistema de Bretton Woods y hacer del Banco del Sur una alternativa frente al FMI y el resto de las instituciones “neoliberales” de crédito. Otra posición

(26) GRANATO, L. y ODDONE, C., “Nuevas propuestas de integración en América Latina: ALBA y la Comunidad Sudamericana de Naciones”, en Durán Sáenz, S.; Granato, L. y Oddone, C. (comps.), *Regionalismo y globalización. Procesos de integración comparados*, Bs. As., UAI, 2008.

(27) CHAVES GARCÍA, C., “La inserción internacional de Sudamérica: la apuesta por la UNASUR”, *op. cit.*, pp. 29/40; SANAHUJA, J., “Post-liberal regionalism in South America: The case of UNASUR”, *op. cit.*

más moderada —liderada por Brasil y apoyada por Argentina, Uruguay y Paraguay— contemplaba al Banco como una institución complementaria a otros mecanismos de créditos y financiamiento para la región. Por último, el grupo de países con mejores relaciones con los Estados Unidos y los organismos multilaterales de crédito —Chile, Perú y Colombia— se mostraron incómodos con la iniciativa del Banco regional y desistieron de participar en el mismo. Finalmente, después de intensas negociaciones, el Banco del Sur quedó establecido en el año 2007. La institución recibió un fondeo inicial de 20 mil millones de dólares y desarrolló un perfil mucho más limitado que el proyectado por Venezuela y más cercano a las aspiraciones de Brasil.

Otras acciones también significativas, aunque públicamente menos salientes, han sido las iniciativas de cooperación monetaria y financiera sugeridas en el año 2011 como respuesta a la recaída de la economía global por la expansión de la crisis financiera a los mercados europeos.⁽²⁸⁾ Entre éstas se cuentan el proyecto de crear un fondo de emergencia para los países que enfrentaran crisis en su balanza de pagos, la intención de avanzar hacia un comercio regional denominado en monedas domésticas y la búsqueda de una mayor coordinación entre los bancos centrales de la región para asegurar créditos de emergencia. Los países de la región también acordaron la creación del Consejo Sudamericano de Economía y Finanzas (CSEF) como órgano permanente de UNASUR.

3.2 | La cooperación estratégica y el Consejo de Defensa Sudamericano

La naturaleza marcadamente política de la UNASUR se destaca en la creación del Consejo de Defensa Sudamericano.⁽²⁹⁾ Al igual que el proyecto de UNASUR, la iniciativa del CDS encontraba su principal sustento en los lineamientos de la política exterior, seguridad y defensa de un

(28) SANAHUJA, J., "La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal", *op. cit.*

(29) CELLI, U.; SALLES, M.; TUSSIE, D. y PEIXOTO, J., *op. cit.*; SANAHUJA, J., "La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal", *op. cit.*; CHAVES GARCÍA, C., "La inserción internacional de Sudamérica: la apuesta por la UNASUR", *op. cit.*, pp. 29-40.

Brasil con una renovada ambición regional.⁽³⁰⁾ Más allá del interés de este Brasil en ascenso, el CDS contaba con importantes antecedentes en materia de cooperación de seguridad y militar en el ámbito del MERCOSUR ampliado, entre las cuales se destacan la creación de la Misión de Estabilización de Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) y la conformación de la Fuerza de Paz Binacional Cruz del Sur entre Argentina y Chile. Estas experiencias constituían el producto de un largo proceso de redefinición de las doctrinas de seguridad de los países de la región en la post-Guerra Fría. Estas nuevas doctrinas favorecieron la construcción de regímenes de confianza en el Cono Sur y la creación de mecanismos conjuntos de gestión de crisis.⁽³¹⁾

Más allá del ámbito del MERCOSUR ampliado, el CDS contó con el apoyo de todos los países de la región. Venezuela otorgaría un apoyo entusiasta a la iniciativa, en tanto visualizaba a este órgano como una garantía de seguridad en el contexto del escalamiento en su enfrentamiento con los Estados Unidos. Otros países como Ecuador, Bolivia y Paraguay también aspiraban a que el CDS ayudara a fortalecer su seguridad en el contexto de importantes problemas internos. Perú también advertía en el Consejo un medio para el desescalamiento del conflicto bilateral con Chile por el diferendo marítimo. Guyana y Surinam privilegiaban la superación de su aislamiento en la región. Similar sería la posición de Colombia, que siendo el único socio que rechazaba la creación del CDS, privilegiaría su voluntad de profundizar su giro hacia Sudamérica.⁽³²⁾

El principal objetivo es "...consolidar a América del Sur como una zona de paz, base para la estabilidad democrática y el desarrollo integral de nuestros pueblos, y como contribución a la paz mundial...".⁽³³⁾ También se destaca el objetivo de fortalecer a América del Sur como una región libre

(30) MOREIRA, A., "Consejo Sudamericano de Defensa: Hacia una Integración Regional en Defensa", en *Resdal*, 2008. Ver texto en: <http://www.resdal.org/csd/documento-de-debate-angela-moreira.pdf>; SANAHUJA, J., "Post-liberal regionalism in South America: The case of UNASUR", *op. cit.*; UGARTE, J., "El Consejo de Defensa Suramericano: Balance y perspectivas", 2010. Ver texto en: http://www.fes.org.ar/Publicaciones/2010/PAPER_Ugarte_Mayo_2010.pdf.

(31) SANAHUJA, J., "Post-liberal regionalism in South America: The case of UNASUR", *op. cit.*

(32) Para un análisis sobre los intereses que impulsaron el compromiso de los países sudamericanos con la iniciativa del CDS consultar: UGARTE, J., *op. cit.*

(33) "Estatuto del Consejo de Defensa Sudamericano". Ver texto en: <http://www.unasurcds.org/>

de armas nucleares y otras armas de destrucción masiva, la promoción del desarme y la búsqueda de una cultura e identidad sudamericana de la defensa sobre la base de los principios de gradualismo y flexibilidad en la promoción de la cooperación a partir del reconocimiento de las diferentes realidades nacionales.

El CDS ha demostrado ser uno de los consejos sectoriales más activos de la estructura de UNASUR.⁽³⁴⁾ Sus iniciativas, establecidas en los sucesivos Planes de Acción (2009, 2010-2011, 2012), abarcan cuestiones tales como la identificación de riesgos y amenazas a la paz regional y global, la profundización de la cooperación en materia militar (industria, tecnología, formación y capacitación de personal), la adopción de posiciones regionales en los foros multilaterales de defensa, el intercambio y la coordinación de acciones en materia de intervención humanitaria y operaciones de paz y el desarrollo de una metodología común para medir y reportar el presupuesto y los gastos en defensa, entre otras acciones. En el año 2011, se inauguró el Centro de Estudios Estratégicos para la Defensa (CEED) con el objetivo de producir conocimiento y perspectiva estratégica común en torno a la defensa. En la actualidad, el CDS se encuentra trabajando en la elaboración de un Protocolo de Paz, Seguridad y Cooperación para la UNASUR.

3.3 | La UNASUR y el fortalecimiento de la paz democrática

Más allá de las acciones desarrolladas por UNASUR a través de sus órganos especializados, desde su creación en el año 2008, la organización ha realizado contribuciones significativas para el reforzamiento de la estabilidad política en la región. En particular, la UNASUR ha logrado legitimarse como un mecanismo exitoso para el manejo de las distintas crisis que han afectado a la región. En tal sentido, UNASUR ha intervenido en diversos escenarios de conflicto interno e internacional, tales como la crisis secesionista en Bolivia en el año 2008, el golpe de Estado en Honduras del

(34) SANAHUJA, J., "Post-liberal regionalism in South America: The case of UNASUR", *op. cit.*

año 2009; el levantamiento policial en Ecuador y el conflicto bilateral entre Colombia-Venezuela, ambos en el año 2010 y, por último, el golpe de Estado en Paraguay en el año 2012.

El debut de la UNASUR como mecanismo para la gestión de crisis ocurrió con el conflicto político desatado en Bolivia con posterioridad al referéndum revocatorio realizado en el año 2008. Este conflicto sería desencadenado por la toma de edificios públicos del Estado nacional en las regiones separatistas de Bolivia y escalaría hasta los sucesos de violencia luego conocidos como la “masacre de Pando”. El saldo del mismo fueron 19 muertos y decenas de heridos. En el contexto del conflicto, Evo Morales prefirió convocar a sus pares regionales de UNASUR por sobre la intervención de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y las Naciones Unidas (ONU). La UNASUR convocó a una reunión de Jefes de Estado que, pese a las divergencias existentes, finalizó con un apoyo unánime a la continuidad del orden institucional representado por el presidente electo Evo Morales y a la preservación de la integridad territorial en Bolivia. Además, la UNASUR constituyó una comisión regional especial —Comisión de Constatación de Hechos— para esclarecer la naturaleza de los hechos de violencia ocurridos durante el conflicto. En su informe final, la Comisión concluye que los hechos ocurridos en Pando constituyeron una masacre de campesinos por parte de los sectores cívicos y prefecturales. El informe entiende esta masacre como un crimen de lesa humanidad, según los términos definidos por la ONU. Si bien la Comisión no contaba con jurisdicción política sobre Bolivia y no podía tomar decisiones vinculantes por el Estado boliviano, el documento producido por este órgano marcó un importante antecedente en relación al involucramiento de la región en el manejo de crisis político-institucionales y en la defensa de los derechos humanos.

La dilatada intervención de la UNASUR en el golpe de Estado de Honduras del año 2009 fue mucho menos exitosa que su actuación durante la crisis boliviana. El compromiso con el objetivo de lograr la restitución del derrocado presidente Zelaya condujo a la UNASUR a un callejón político y a un frustrado intento de aislar al gobierno de Porfirio Lobo, electo en las nuevas elecciones. Sin embargo, este fracaso rindió importantes lecciones institucionales para la organización. Una de ellas sería la creación del Consejo Electoral, concretada en el año 2011.

Sin embargo, la innovación más importante vendría con la iniciativa de incorporar una cláusula democrática al Tratado Constitutivo de la UNASUR. El "Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre el Compromiso con la Democracia" fue anunciado en el contexto de la crisis político-institucional de Ecuador de septiembre del año 2010. Esta crisis se desató cuando un sector importante de las fuerzas policiales tomaron varios edificios del Estado nacional (entre ellos el palacio del Parlamento) y agredieron físicamente al Presidente Correa. La UNASUR se reunió la noche misma de los hechos y produjo una declaración unánime donde condenaba al levantamiento policial y caratulaba al hecho como un intento de golpe de Estado. Los ministros de relaciones exteriores de la región se hicieron presentes en Quito al día siguiente de los hechos. Por su parte, el anunciado protocolo democrático sería adoptado hacia noviembre de 2010, dejando establecidos un conjunto de procedimientos consultivos para el despliegue de misiones diplomáticas y la adopción de sanciones desde la suspensión de la membresía hasta sanciones comerciales e, incluso, el cierre de fronteras. Las sanciones estipuladas por el protocolo democrático fueron aplicadas por primera vez ante la destitución de Fernando Lugo como presidente del Paraguay. Los hechos, considerados como una interrupción del orden democrático, fundamentaron la suspensión temporal de Paraguay como miembro de UNASUR hasta que la realización de elecciones libres y competitivas restituyera en el poder a un gobierno con legitimidad democrática. En la actualidad, la victoria del actual presidente Cartes en las últimas elecciones ha abierto el proceso de reincorporación de Paraguay al bloque regional.

Por último, la UNASUR ha desplegado una acción rápida y efectiva para desescalar conflictos a nivel bilateral, como ha demostrado la intervención del organismo regional en la crisis diplomática desatada entre Colombia y Venezuela con motivo de la denuncia de la delegación colombiana ante OEA de la presencia de asentamientos de las FARC y el ELN en el territorio venezolano. La acusación motivó el rompimiento de relaciones diplomáticas por parte del gobierno de Hugo Chávez. Este sería el conflicto que realmente pondría a prueba el modelo de regionalismo. La UNASUR intervino de forma rápida, convocando a una reunión extraordinaria de sus ministros de relaciones exteriores, la cual concluyó sin una solución entre las partes. En los días siguientes, el conflicto escalaría a partir de una presentación judicial de Colombia contra el presidente Hugo Chávez ante

la Corte Penal Internacional y una demanda contra el Estado de Venezuela ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Mientras tanto, la UNASUR desplegaba rápidamente la diplomacia presidencial que rápidamente desplazaba a la OEA, foro donde el conflicto había tenido inicio. La intervención de Néstor Kirchner, entonces presidente de la UNASUR, fue clave para lograr una cumbre entre el recién asumido presidente colombiano Juan Manuel Santos y su par venezolano Hugo Chávez. En el encuentro de Santa Marta, concretado el 10 de agosto del año 2010 (a poco más de dos semanas de iniciada la crisis) los presidentes acordaron la reanudación de las relaciones diplomáticas entre ambos países, además de otros compromisos bilaterales en materia de integración comercial, desarrollo de fronteras, infraestructura común y, además, el compromiso del presidente venezolano de no permitir ninguna presencia de grupos al margen de la ley en el territorio de Venezuela.

La práctica desarrollada por la UNASUR en tanto mecanismo de manejo de crisis regionales y de estabilización político-democrática ha otorgado al organismo —y, en consecuencia, al proyecto de integración que este encarna— un importante grado de **legitimidad funcional**. Este elemento, entendido por Bywaters⁽³⁵⁾ como la consecución de resultados eficientes, ha sido central para el refuerzo de la confianza y el compromiso de los actores con la UNASUR y ha generado incentivos para la profundización del proceso de integración.

4 | Debates contemporáneos en torno al regionalismo en América del Sur

A diferencia de los anteriores ciclos históricos de la integración latinoamericana, el proceso contemporáneo iniciado con la crisis del **regionalismo abierto** y el surgimiento de un **nuevo regionalismo en clave post-liberal** no ha cristalizado en un ciclo histórico coherente. En la actualidad, el proceso de la integración latinoamericana se desenvuelve en diferentes proyectos político-institucionales, estructurados en torno a diferentes paradigmas de la regionalización. En tal sentido, aquellas

(35) BYWATERS, C. *et. al.*, *op. cit.*

iniciativas regionales inspiradas en el paradigma del **regionalismo post-liberal**, como la UNASUR y el ALBA, no han desplazado a otras institucionalidades regionales y, en tal sentido, convive con otros organismos regionales comprometidos con los principios del **regionalismo abierto**. Existe, en la actualidad, una fractura importante entre una integración norteamericana —que expande la lógica del libre comercio a partir del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (o NAFTA), el Tratado de Libre Comercio para la República Dominicana y Centro América (CAFTA) y, recientemente, el Plan Puebla-Panamá— y una integración sudamericana —que busca una agenda alternativa para la integración regional bajo un paradigma **post-liberal**—. ⁽³⁶⁾ Más aún, en los últimos años, los éxitos de la integración política en América del Sur han sido acompañados por una fragmentación creciente del espacio económico regional, a partir de la vía “norteamérica-pacífico” consolidada por los Tratados de Libre Comercio bilaterales (TLC) concretados entre los Estados Unidos, Chile, Perú y Colombia.

En tiempos recientes, algunos autores han sugerido que este regionalismo latinoamericano de carácter segmentado y solapado ilustraría el agotamiento del impulso integrador. ⁽³⁷⁾ De acuerdo a esta visión, los desarrollos recientes demostrarían que el regionalismo “... entendido como la integración económica comprensiva en una macro-región está perdiendo terreno frente al regionalismo entendido como una serie de diversos proyectos de cooperación en varias subregiones...”. ⁽³⁸⁾ El problema con este argumento es que parte de una base definicional según la cual sin un proceso de integración económica —según el modelo del mercado común europeo— no existiría proyecto de integración alguno. Esta visión, tal vez demasiado permeada por la experiencia de la integración europea, desconoce el carácter histórico y temporal de los procesos de integración y, más importante aún, niega la posibilidad de que la definición misma de la integración adopte diferentes sentidos en diferentes contextos económicos, sociales, políticos y culturales.

(36) SANAHUJA, J., “La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal”, *op. cit.*

(37) MALAMUD, A. y GARDINI, G., “Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons”, en *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, 2012, 47:1, 116-133. Ver texto en: <http://dx.doi.org/10.1080/03932729.2012.655013>

(38) MALAMUD, A. y GARDINI, G., *ibid.*, p. 3.

Desde esta perspectiva, es posible argumentar que el regionalismo segmentado y solapado a "la latinoamericana" ilustra más bien las complejidades políticas, económicas, sociales y culturales de la integración, particularmente en los tiempos de la globalización económica. Este argumento pareciera validarse en la crisis contemporánea del proceso de integración europeo, atravesado por profundos debates económicos, políticos, sociales y culturales.

Si "...el camino hacia la unidad debe contemplar nuestra especificidad como región, nuestras tradiciones políticas y dinámicas institucionales..."⁽³⁹⁾ entonces el proceso de integración sudamericano ha sabido capitalizar bien la mayor y más excepcional virtud de nuestra región: la casi nula prevalencia de la guerra. Sobre esta base histórica sólida, América del Sur puede hacer un aporte constructivo a la paz y la seguridad internacional, a partir del reforzamiento del compromiso con la democracia y la resolución pacífica de los conflictos entre Estados.

(39) BATTAGLINO, J., "La larga marcha hacia la unidad sudamericana", en *Revista Cronopio*, 2010. Ver texto en: <http://blog.revistacronopio.com/?p=654>