

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA
Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

¿Qué es la UNASUR?

**Una Descripción en Base del Análisis de Política Exterior
de Brasil, Venezuela y Argentina**

Alumna: Anna Sonja Vobis

Tutor: Dr. Leslie Wehner

Dr. Leslie Wehner

Anna Sonja Vobis

Diciembre, 2013

Resumen

Este trabajo es un aporte al análisis de la relación entre tres Estados miembros de la UNASUR, Brasil, Venezuela y Argentina. El objetivo es analizar las políticas exteriores y las estrategias geopolíticas para detectar cuáles tienen implicancia para la UNASUR. Se registró que la UNASUR es una combinación de intereses y objetivos que forman un espacio de cooperación en donde convergen y se complementan las estrategias geopolíticas de los gobiernos.

El marco teórico seleccionado para el análisis es el realismo neoclásico. A través de él se analizó las políticas exteriores teniendo en cuenta factores internacionales y doméstico que tienen influencia en el proceso de formación de políticas.

Se demostró que dentro de las políticas exteriores de los tres casos de estudio hay políticas convergentes como las de inserción internacional, el principio de respeto por la soberanía nacional y la no intervención en asuntos domésticos y políticas de acuerdos y cooperación militar. Las no convergentes como integración comercial y económica, proyectos de infraestructura física y energética, relaciones con otros Estados, en particular con EEUU y otros bloques regionales, la búsqueda de la diversificación de sus relaciones y también el rol de las fuerzas militares de cada país.

Analizando los tres pilares que conforman la UNASUR: concertación de política, en particular sobre la seguridad regional, la infraestructura y comercial y económica, se observó que el pilar primero es el más desarrollado y domina la agenda de la UNASUR.

Palabras claves: UNASUR, política exterior, estrategias geopolíticas, cooperación, Brasil, Venezuela, Argentina

Índice

1. Introducción	1
2. Marco Analítico	8
2.1 Análisis de política exterior	8
2.1.1 Actores, agencias y estructura, sistemas	10
2.2 El Neorrealismo	11
2.3 El Liberalismo.....	13
2.4 El Realismo Clásico	14
2.5 Realismo Neoclásico.....	16
3. Regionalismo en América Latina	24
3.1 UNASUR en el regionalismo post hegemónico	24
3.2 La UNASUR como institución	28
4. Estudio de casos	37
4.1 Brasil.....	37
4.1.1 La política exterior de Brasil, sus principios y objetivos.....	37
4.1.2 Posición relativa de Brasil y sus estrategias para ser un poder medio	38
4.1.3 Relación con sus vecinos Sudamericanos y EEUU	41
4.1.3.1 Relación con EEUU	41
4.1.3.2 Relación con los vecinos y dentro de la UNASUR ...	43
4.1.4 Seguridad y política de defensa. Rol del CDS.....	47
4.1.5 Brasil respecto a los proyectos IIRSA y temas de energía	52
4.2 Venezuela	55
4.2.1 La política exterior de Venezuela, sus principios y objetivos	55
4.2.2 Posición relativa internacional de Venezuela y el poder del petróleo	56
4.2.3 Relación con sus vecinos Sudamericanos y EEUU	60
4.2.3.1 Relación con EEUU.....	60
4.2.3.2 Relación con los vecinos.....	61
4.2.4 Seguridad y política de defensa. Rol del CDS.....	65
4.2.5 Venezuela respecto a los proyectos IIRSA y el Banco del Sur.....	66
4.3 Argentina	69
4.3.1 La política exterior de Argentina, sus principios y objetivos .	69
4.3.2 Posición relativa de Argentina – la estrategia para la re-inserción mundial	70
4.3.3 Relación con sus vecinos Sudamericanos y EEUU	71
4.3.3.1 Relación con EEUU y el FMI	71
4.3.3.2 Relación con los vecinos	72
4.3.4 Seguridad, política de defensa e infraestructura regional. Rol del CDS y del IIRSA	77
5. Comparación de los casos	80
5.1 Los objetivos y principios de política exterior de los tres países	80
5.2 La posición relativa de los tres países en el plano internacional	82
5.3 La influencia de la relación con EEUU	83
5.4 La influencia de la relación entre los estados miembros	85
5.5 Defensa y seguridad en la región.....	88
5.6 Los compromisos de los países hacia los proyectos de infraestructura...	90
6. Conclusión.....	93
7. Referencias	98

1. Introducción

La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)¹, creada en 2008, es un proyecto regional sudamericano con características y dinámica diferentes frente a los proyectos de integración pre-existentes en América Latina. La principal diferencia es que su base no es la integración económica y comercial sino la cooperación política, priorizando cuestiones de seguridad, temas en torno a la energía y proyectos de infraestructura regional; como así también el desarrollo social y las asimetrías.

De allí surge el interés de estudiar la naturaleza de este proyecto regional y su función. Varias explicaciones fueron elaboradas desde la perspectiva del regionalismo sin llegar a un acuerdo único. Este trabajo pretende ser un aporte para explicar este nuevo fenómeno en la América Latina desde una nueva perspectiva. El objetivo de este trabajo es analizar las políticas exteriores y las estrategias geopolíticas de tres países miembros de la UNASUR (Brasil, Venezuela y Argentina) para detectar qué rol tiene ésta para los países citados y así obtener una descripción de la misma. El análisis de política exterior permite captar los objetivos y estrategias de los Estados, considerando a la UNASUR como una estrategia de política exterior en el cual convergen ciertos intereses de los Estados.

El surgimiento de la UNASUR coincide con la percepción del agotamiento y estancamiento de los proyectos de integración económica preexistentes. Junto con un nuevo contexto regional, en el cual la influencia de Estados Unidos de América (EEUU) como hegemonía en América se ha modificado. La motivación de la presencia de EEUU en América del Sur ahora se explica por el objetivo de la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo. Aunque la lucha contra el terrorismo tiene su eje central fuera de América del Sur, la presencia de EEUU en la región no ha desaparecido y por tanto la relación de los países sudamericanos con EEUU es preponderante en la política exterior de los países. Este contexto se caracteriza además por el hecho que varios Estados sudamericanos reconocen las consecuencias de las políticas neoliberales y directrices del Consenso de Washington que produjeron fuerte inestabilidad económica en la región. Como respuesta a ello, se da la necesidad de que los actores estatales retomen un mayor protagonismo, generando lo que se conoce como el movimiento de la nueva izquierda, caracterizado por gobiernos progresistas.

¹Países miembros: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela.

En la literatura este proyecto regional de cooperación es interpretado por dos visiones diferentes. Para algunos analistas, los nuevos proyectos surgen porque el potencial del regionalismo, entendida como una integración económica, ha llegado a su capacidad máxima². Para otros analistas en cambio el regionalismo en América Latina se encuentra en un nuevo período de integración, el llamado post-liberal o post hegemónico, que aún se encuentra en un estado embrionario³. Para la primera visión, se vislumbra un espacio para proyectos de cooperación entre los gobiernos. Estos nuevos proyectos con mecanismos de cooperación son la respuesta a la saturación de los intentos de integración económica. Para la segunda visión los proyectos de cooperación son nuevas piedras fundamentales que permitirían construir una nueva forma de integración.

Este trabajo se ubica entre estos dos enfoques. La UNASUR como proyecto de cooperación se sitúa en un punto de inflexión, desde el cual no está definido si se mantiene como un foro de cooperación o si avanza hacia una forma alternativa de integración. Con esto se quiere expresar que se comparte la idea que UNASUR surge como un foro de cooperación a raíz del estancamiento de los proyectos de integración existentes hasta ahora. Sin embargo, hay nuevos elementos que la hacen diferente a aquellos proyectos de integración surgidos en la etapa del regionalismo anterior, conocido por el regionalismo abierto. Desde esta perspectiva no se descarta la posibilidad que la UNASUR pueda profundizar la integración, así como no se ignoran en este trabajo otros elementos que dificultan el proceso de integración, por lo que hoy la UNASUR es considerada un foro de cooperación.

El trabajo esta guiado por las siguientes preguntas:

¿Cuáles son los principales objetivos y estrategias geopolíticas de los tres países? ¿Cómo son las relaciones entre sí de dichos países y con los otros miembros de la UNASUR? ¿Qué motiva a los países adherirse a la UNASUR? ¿Cuáles son las políticas exteriores y las estrategias geopolíticas de los tres Estados miembros que coinciden y se reflejan en la UNASUR? ¿Cuáles son los propósitos que tienen los países que con la UNASUR pueden

² Malamud, Andrés y Gian Luca Gardini. “Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons”. *The International Spectator*. 47, n°. 1 (marzo 2012): 116–133. p. 117

Sanahuja, José Antonio. “Del ‘regionalismo abierto’ al ‘regionalismo post-liberal’”. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina” *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe*. 7 (2008 - 2009): 11 - 54.

³ Chaves García, Carlos Alberto. “La Inserción internacional de Sudamérica: la apuesta por la UNASUR”. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*. 38 (septiembre 2010): 29-40.

Ojeda, Tahina. “La Cooperación Sur-Sur y la Regionalización en América Latina: El Despertar de un Gigante Dormido”. *Relaciones Internacionales*. 15 (octubre 2010): 91 – 111.

alcanzar. Finalmente, ¿cuáles son las pautas, conductas y políticas exteriores que dificultan la cooperación en la UNASUR?

Para este estudio se parte de la hipótesis que la UNASUR es una combinación de intereses y objetivos geoestratégicos que forman un espacio de cooperación en donde convergen y se complementan las estrategias geopolíticas de los gobiernos. Al mismo tiempo existen comportamientos por parte de los Estados que divergen de la UNASUR. Estos objetivos geoestratégicos y comportamientos de los Estados se pueden entender de un modo más gráfico como fuerzas centrípetas y centrífugas que explican la naturaleza de la UNASUR.

Esta puja de fuerzas se debe a que en la UNASUR, el principal órgano de decisión, Consejo de Jefes y Jefas de Estado, tiene un funcionamiento intergubernamental y las decisiones se toman por unanimidad, presentando la característica de una diplomacia presidencial⁴. Éste rasgo se corresponde a la característica de los Estados sudamericanos que tienen una fuerte figura presidencial y necesidad de preservar un margen de maniobra en la política nacional. Por tanto la función de la UNASUR no es hacer frente a la globalización sino que ser miembro es una estrategia al servicio del Estado para mejorar su gobernanza y la posición internacional del país miembro⁵.

Por tanto, si la membresía a la UNASUR es una estrategia al servicio del Estado, debe tener características que no comprometa las estrategias geopolíticas de los gobiernos y al mismo tiempo ser un instrumento que permita a los gobiernos realizar sus intereses económicos e ideológicos y también objetivos propios de inserción internacional en el cual los beneficios obtenidos compense los costos de formar parte de la UNASUR⁶.

El marco teórico seleccionado para el análisis de política exterior es el realismo neoclásico. Éste es la combinación del realismo clásico con el neorrealismo. Del realismo clásico trae la interpretación de la relación existente entre sociedad y Estado, teniendo en cuenta las restricciones internacionales que son tratadas en el neorrealismo. Por tanto relaciona en el análisis de la política exterior las características internas de los Estados con las restricciones internacionales con los cuales se tienen que enfrentar los gobiernos nacionales.

⁴ Gratius, Susanne. “El auge del regionalismo latinoamericano: ¿Más de lo mismo?”. *Documentos de Debate*. Fundación Ideas. 1 (marzo 2012). p. 13p

⁵ Sanahuja, 2009 - 2008, p. 23

⁶ Chaves García, 2010, p. 35

El objeto de estudio o variable dependiente del realismo neoclásico es la política exterior. Éstas dependen de la posición relativa del Estado en el sistema internacional, mientras que también incorpora variables de intervención de carácter doméstico, como son la percepción de los líderes respecto a la posición relativa, los recursos disponibles, el rol de los grupos de presión y la estructura del Estado.

El análisis de política exterior permite examinar a la UNASUR desde la perspectiva de los gobiernos, entendiendo a la política exterior como las preferencias reveladas de los Estados. Su análisis permite considerar dos aspectos fundamentales: por un lado la estructura internacional y la posición relativa de los países en dicha estructura, y por el otro se consideran factores internos como procesos históricos y actores domésticos que influyen en la estructuración de las políticas exteriores. Gracias al análisis de política exterior pueden entenderse los mecanismos que existen detrás de una decisión conjunta de los Estados para formar y conformar una organización internacional. En particular en América del Sur este análisis explica la naturaleza de la UNASUR, al mismo tiempo que se puede deducir en qué aspectos los países sudamericanos tienen un denominador común y en cuáles no. De esta manera se obtiene una descripción alternativa sobre la UNASUR, basada en los intereses y estrategias de los Estados miembros.

Para responder a las preguntas planteadas se analizarán las estrategias geopolíticas de Brasil, Venezuela y Argentina. Los tres tienen la necesidad de “acceder a una plataforma regional de proyección internacional y por razones de interdependencia geoestratégica relevante”, lo que es reforzado por la afinidad ideológica de sus gobiernos⁷. Además son los países más poderosos de América del Sur que han dado a la región una mayor importancia en su política exterior, dándole prioridad al desarrollo de la UNASUR. Además son económicamente los más relevantes de la región, capaces de llevar adelante un proyecto como tal.

En contraste, las otras grandes economías como los países andinos (Colombia, Perú y Chile) tienen una visión diferente respecto a la regionalización: priorizan sus relaciones multilaterales con países extra regionales y “ven a la región como complemento pero no como una prioridad en sus modelos de inserción internacional”⁸ y por tanto no priorizan proyectar sus estrategias geopolíticas en la UNASUR. Por ello que se aíslan en el análisis éstos Estados que no priorizan la membrecía en la UNASUR en su política exterior. De esta forma se quiere

⁷ Chaves García, 2010, p. 35

⁸ Chaves García, 2010, p. 38

encontrar, de los Estados que sí priorizan la UNASUR en sus políticas y que tienen el peso político y económico necesario para formar y moldear la UNASUR, aquellos factores que promueven la cooperación y aquellos que no.

Países seguidores sin capacidad económica y política de llevar adelante un proyecto regional como Uruguay, Paraguay, Bolivia, Ecuador, Guyana y Surinam, también se dejan fuera del análisis, por su menor influencia para modelar a la UNASUR de acuerdo a sus necesidades.

Los tres Estados bajo estudio reconocen la importancia de contar con un espacio de cooperación con otros países, en donde puedan llevar a nivel regional objetivos propios y así transformarlos en asuntos regionales. Estos pueden ser tanto conflictos a resolver entre los países miembros como también mejorar la posición relativa a nivel global para tener mayor capacidad de maniobra. Los principios y valores que coinciden y conducen la política de éstos países son la autonomía política, la autosuficiencia económica y el respeto por la soberanía nacional. La UNASUR crea ese espacio hasta ahora carente en la región.

Del análisis de los tres casos de estudio se encontraron los siguientes hallazgos:

Brasil como autor y promotor de la UNASUR, la considera parte de su estrategia de inserción internacional como jugador global, ejerciendo el rol de líder regional. Para legitimar ese rol de líder, Brasil procura mantener estabilidad regional. De esa forma evita cualquier intervención de poderes extra-regionales en caso que surjan conflictos en la región, sean interestatales o conflictos que ponen en peligro la continuidad democrática de los Estados. Al ejercer el rol de líder regional los países vecinos reaccionan contestando y desafiando su liderazgo. Brasil enfrenta estos desafíos involucrando a los países en las decisiones regionales. A pesar de ser autor y promotor de la UNASUR, influenciado por el principio de autonomía (evitar acuerdos que puedan limitar la libertad de acción con otros Estados), Brasil ha demostrado que su compromiso respecto a la región es relativo. Esto explica también porque se mantiene en la UNASUR un fuerte intergubernamentalismo en los órganos más importantes de toma de decisiones.

Por su parte Venezuela, a pesar de tener su propio proyecto regional, la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), encuentra en la UNASUR otra forma de expandir en América del Sur la revolución Bolivariana y el socialismo del S. XXI. Chávez pretendía hacer aliados con su diplomacia petrolera e incorporarlos en su sistema energético, incorporando así nuevos mercados. La UNASUR le es útil como escenario de arbitraje

regional no solamente de los conflictos con los países vecinos,⁹ sino también para escudarse ante una posible intervención de EEUU. Chávez ha utilizado también la retórica provocativa para ello, convirtiéndose en un factor desintegrador porque ésta disuade a algunos países de adherirse.

Para Argentina la UNASUR es parte de su estrategia de reinserción internacional después del aislamiento económico causado por la crisis económica del 2001. La membresía a la UNASUR le permitió a Argentina por un lado, adherirse al discurso anti-neoliberal gracias al acercamiento a Venezuela. La posibilidad financiera que brindó Chávez a Kirchner, le permitió terminar las relaciones financieras con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Por otro lado le permite desde una plataforma más alta y con el apoyo de los otros países miembros perseguir objetivos propios como es el reclamo a las Islas Malvinas. El objetivo último es buscar legitimidad a nivel doméstico. Por tanto la política exterior de Argentina desde el fin de la década de la convertibilidad de los '90, que culminó con la crisis económica profunda, está subordinada a la situación doméstica¹⁰.

Del análisis de los tres casos se encontraron estrategias de los Estados que convergen en la UNASUR y otros que no. De aquellos que no convergen son aquellos relacionados con temas de comercio y de integración económica, que a pesar de ser considerados, no son prioridad en la agenda de la UNASUR. No obstante otros temas como la seguridad y la infraestructura física regional tuvieron mayor desarrollo. Éstos son tratados en órganos como el Consejo de Defensa Suramericano (CDS) y el proyecto Iniciativa para la Integración Regional Suramericana (IIRSA) respectivamente. Ambos temas complementan el proceso de regionalización en América del Sur. Pero se encuentran también en los temas de seguridad e infraestructura conflictos de intereses no resueltos y por tanto no convergen y no logran complementarse en la UNASUR.

El análisis se lleva a cabo a través de la recopilación de lectura sobre la UNASUR y el regionalismo en América Latina, asimismo de material secundario sobre la política exterior y para los casos de estudio. También se hizo uso de material primario como son los decretos oficiales, declaraciones de personajes en cargos oficiales, incluso artículos de prensa, en

⁹ Flemes, Daniel, Detlef Nolte y Leslie Wehner. "Una comunidad de seguridad regional en formación: La UNASUR y su Consejo de Defensa". *Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile. Estudios Internacionales*. 170 (2011): 105-127. p. 119

¹⁰ Miranda, Roberto. "Des-inserción Argentina. Las políticas exteriores de Menem y Kirchner". *Revista Enfoques* 10, n°17 (diciembre 2012): 85-103. p.88

referencia a la UNASUR como así decisiones y hechos que permiten hacer lecturas de sus objetivos y estrategias geopolíticas de los gobiernos.

El trabajo está organizado de la siguiente forma. En el siguiente capítulo se discute el marco teórico a emplear. Una breve descripción de las ventajas y desventajas de las principales teorías lleva a la justificación por la cual el realismo neoclásico se considera la más apropiada para este trabajo. El tercer capítulo se dedica a la descripción de la UNASUR como un producto del regionalismo en América Latina y sus etapas. Se presentan sus principales organismos y funcionamiento y sus principales pilares. En el cuarto capítulo se desarrollan los tres casos de estudio: Brasil, Venezuela y Argentina. Para los tres casos se comienza con las características generales de la política exterior de cada uno, se continúa con el análisis de la posición relativa de los países. Luego se analiza la relación con los países vecinos y con EEUU, viendo como estos afectan a la UNASUR. Finalmente se examina específicamente las decisiones de los países respecto a los pilares de la UNASUR como es el CDS, IIRSA y los asuntos económicos y comerciales. En el quinto capítulo se presentan los principales resultados obtenidos y se hace una comparación de los casos. El trabajo se cierra con el sexto capítulo con las conclusiones.

2. Marco Analítico

En este capítulo se justificará por qué se quiere hacer un análisis de política exterior y por qué se considera el marco teórico del realismo neoclásico el más adecuado para analizar los casos de estudios para así poder responder a las preguntas que motivaron el trabajo. Para ello se discutirá en primer lugar el debate entre análisis de política exterior y las teorías de las relaciones internacionales y cómo incorporan la influencia de la estructura internacional, el Estado y los actores domésticos para explicar las políticas exteriores como resultado de la interacción de los mismos. El principal argumento es que el análisis de política exterior a diferencia de los enfoques de las relaciones internacionales permite considerar elementos domésticos y otros actores además del Estado que influyen en la construcción de las políticas exterior y por tanto complementando a las teorías de relaciones internacionales. A continuación se profundizan los conceptos de actores y estructura, luego se discute los principales conceptos y supuestos del realismo clásico, el neorrealismo y del liberalismo. El neorrealismo como teoría que se focaliza en la estructura, el liberalismo como aquel enfoque que considera solamente la estructura doméstica y sus actores como aquellos factores que influyen en la formación de las políticas exteriores. El realismo clásico es aquel enfoque que considera la relación entre sociedad y Estado, y aquellos factores de esa relación influyen en la política exterior. Una vez marcadas las ventajas y desventajas de los enfoques, se presentará el enfoque del realismo neoclásico, el cual combina la estructura internacional con la doméstica, permitiendo obtener una explicación más exhaustiva sobre las decisiones de política exterior de los países.

2.1 Análisis de política exterior

Como política exterior se entiende “la estrategia o enfoque elegido por el gobierno nacional para alcanzar sus objetivos en sus relaciones con entidades externas. Incluye decisiones de no hacer nada”¹¹. Otra definición es el comportamiento de los Estados soberanos que resulta de la forma de percibir el contexto y de imponer sus intereses en el medio¹². El Análisis de política exterior “es una rama de las relaciones internacionales que busca explicar la política exterior, o alternativamente, el comportamiento de política exterior, con el fundamento

¹¹ Hudson, Valerie, M. “The history and evolution of foreign policy analysis”. *Foreign Policy: theories, actors, cases*. Ed. Smith, Steve, Amelia Hadfield y Tim Dunne. New York: Oxford University Press, 2008. 9 - 30. p.12

¹² “Außenpolitik” *Lexikon der Politik*. 6 vol. Internationale Beziehungen. München: Beck, 1993. 42-49. p. 42

teórico sobre las personas que toman las decisiones, actuando de forma individual o grupal”¹³. La variable dependiente del análisis de política exterior es el comportamiento de los Estados y no los patrones que surgen de la interacción de los Estados. Las teorías de política exterior buscan explicar por qué diferentes Estados o un Estado a lo largo del tiempo tiene diferentes intereses u objetivos y preferencias hacia el mundo¹⁴.

El estudio de las políticas exteriores ha cobrado mayor importancia en las relaciones internacionales desde el fin de la guerra fría y el consecuente declive del mundo bipolar. La razón es el cambio en la dinámica de las relaciones internacionales. Más precisamente el aumento de la complejidad de las relaciones debido al surgimientos de nuevos protagonistas aparte de los Estados, que están inmersos en un nuevo contexto mundial distinguido por el aumento de las interrelaciones e interdependencias de la globalización, y el descubrimiento de que “es imposible explicar o predecir cambios en el sistema sobre la base de variables a nivel sistémico solamente”¹⁵.

El análisis de política exterior es entonces un complemento de teorías generales de los actores dentro de las relaciones internacionales. Con estas teorías específicas sobre actores se abre la caja negra de los Estados y se permite una mirada diferente para construir enfoques que toman en cuenta tanto factores sistémicos como aspectos internos de los Estados, encontrando explicaciones multicausales que admiten análisis de múltiples niveles y también hacer uso de otras herramientas de las ciencias sociales y de tener en cuenta que el proceso de toma de decisión es tan importante como el resultado del mismo¹⁶.

Lo particular de las políticas exteriores es que se encuentran en la frontera entre la esfera interna y externa del Estado. Son una suerte de bisagra que enlaza la esfera doméstica con la internacional y permite incorporar en el análisis otros actores y agencias además del Estado. Es decir, la política exterior depende de los actores domésticos y también de los actores internacionales, quienes se encuentran sumidos en diferentes estructuras y a diferentes niveles.

¹³ Foreign Policy: theories, actors, cases. Ed. Smith, Steve, Amelia Hadfield y Tim Dunne. New York: Oxford University Press, 2008. Pág 12

¹⁴ Zakaria, Fareed. *From Wealth to Power: The Unusual Origins of America's World Role*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1998. p.14

¹⁵ Hudson, 2008, p. 26

“it is impossible to explain or predict system change on the basis of system-level variables alone”

¹⁶ Hudson, 2008, p. 26

2.1.1 Actores, agencias y estructura, sistemas

Los autores del libro de “Foreign policy. Theories-Actors-Cases”¹⁷ definen los actores y estructuras de la siguiente manera. Los actores son los jefes y jefas de Estado, ministros exteriores, secretarios de Estado, consejo de seguridad, gabinete, el gobierno como un todo, los parlamentos, comisiones. Todos ellos son los responsables de tomar las decisiones. Por otro lado se pueden también incorporar expertos, militares, ministerio de economía, servicio de inteligencia, empresas con capacidad de lobby, especialistas, consejeros, institutos de investigación y medios de comunicación. Algunos de ellos al mismo tiempo tienen contacto con su contraparte en otros países o tienen influencia en organismos internacionales tanto gubernamentales como no gubernamentales.

La estructura que afecta la toma de decisión sobre la política exterior se considera no sólo la parte del sistema internacional sino también involucra un concepto mucho más amplio como son las estructuras políticas, económicas, culturales, psicológicas, nacionales, regionales, globales, tecnológicas, cognitivas y normativas solo para nombrar algunas. Estas están omnipresentes en todos los niveles de la sociedad desde los grupos más pequeños hasta el sistema global total.

La interacción entre diferentes actores y estructuras tanto en nivel doméstico como en el internacional hace difícil conceptualizar, explicar y determinar el rol de los mismos en el análisis de política exterior. Es por ello que es importante elegir un marco analítico o enfoque que pueda usar como punto de partida.

La pregunta que se plantea en un análisis de política exterior es entonces “por qué” un Estado particular tomó una decisión particular. Se pretende encontrar una respuesta a un caso específico y no a otro. Para encontrar una respuesta a la pregunta de “porqué” es más enriquecedor poder responder a la pregunta desde diferentes puntos de vista y por tanto la pregunta no tiene una respuesta única. La respuesta va a depender del modelo explicativo que se utiliza. El trabajo de G. Allison “Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis”¹⁸ fue un gran aporte para hacer ver que un mismo caso se puede analizar desde diferentes enfoques, cambiando los supuestos y analizando desde diferentes perspectivas que pueden generar

¹⁷ Carlsnaes, Walter. “Actors, structures, and foreign policy analysis”. *Foreign Policy: theories, actors, cases*. Ed. Steve Smith, Amelia Hadfield y Tim Dunne. New York: Oxford University Press, 2008. 85-100. p. 86

¹⁸ Allison, Graham. “Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis”. *The American Political Science Review*. 63, n° 3 (septiembre 1969): 689-718.

diferentes explicaciones, perspectivas que no tienen que ser mutuamente excluyentes. Por tanto los actores y las estructuras no son vistas de alguna forma en particular, ya que el enfoque está puesto en políticas per se y no en el comportamiento de una entidad en particular dentro de un ambiente estructural específico¹⁹.

Siguiendo la idea de Allison, en este trabajo se elijará una “lente conceptual” a través de la cual se analizarán los casos de estudio. Para elegir esa lente (marco teórico) más propicia para estos casos de estudio, se analiza el rol que juegan las estructuras, el Estado y los actores en la explicación de las políticas exteriores desde la perspectiva de los diferentes enfoques, para luego elegir aquel enfoque que tiene mayor capacidad de explicación. Cada enfoque le da mayor peso a la estructura, a los actores o a la estructura doméstica como explicación de las políticas exteriores. Enfoques que se basan en las estructuras son el realismo, el institucionalismo neoliberal, los enfoques de comportamiento organizacional y constructivismo social. Y los enfoques que se basan en la perspectiva de los actores son los psicológicos y cognitivos, políticas burocráticas, liberal o societario e interpretativo.

Se presenta a continuación la discusión sobre los supuestos del cual parten el realismo y el liberalismo. También cómo describen la influencia de la estructura y los actores y su relación de dependencia hacia la política exterior.

2.2 El Neorrealismo

Los neorrealistas se basan en tres supuestos básicos. El primer supuesto es que las personas no pueden sobrevivir como individuos, sino que necesitan la cohesión que les puede dar la solidaridad y seguridad de un grupo contra los enemigos externos. Por tanto este supuesto del grupismo dice que toda persona pertenece a un grupo. El segundo supuesto es sobre la naturaleza humana, el egoísmo. Es decir, los intereses propios son el impulso de comportamiento político. Este comportamiento se debe entender en un contexto de escasez e incertidumbre. La escasez de la capacidad material, status o prestigio, la incertidumbre se refiere principalmente a las intenciones de los otros. El tercer supuesto dice que el poder es necesario para que los grupos puedan alcanzar sus objetivos, sea sobre la dominación o supervivencia²⁰.

¹⁹ Carlsnaes, 2008, p. 90s

²⁰ Taliaferro, Jeffrey W., y otros. “Introduction: Neoclassical realism, the state, and foreign policy”. *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*. Ed. Steven E. Lobell, Norrin M. Ripsman y Jeffrey W. Taliaferro. New York: Cambridge University Press, 2009. 1-41. p. 14p. y

El neorrealismo se concentra en explicar los patrones de comportamiento internacional y los efectos de la política internacional sobre los patrones de la estructura del sistema internacional resultante de la interacción de dos o más unidades en un ambiente de anarquía. La única variable independiente que utiliza es la distribución de la capacidad material o el balance de poder. Esta teoría del balance de poder es una de las más prominentes dentro del neorrealismo y fue desarrollado por Waltz, quien dio origen al neorrealismo. Él decía que diferenciar argumentos sobre la naturaleza humana, los atributos internos del Estado y sobre el sistema total de Estados, debilita el análisis sobre la política internacional. En sus trabajos elaboró esta idea para explicar cómo el carácter del sistema de Estados afecta la forma en que los Estados interactúan independientemente de su naturaleza interna. Por tanto en su teoría se concentra en las restricciones que impone el sistema internacional a los Estados, pero éstos son considerados como una caja negra, se diferencian en términos de su capacidad relativa²¹. Lo que distingue un sistema internacional y un sistema doméstico son los principios de orden. Así el sistema internacional se caracteriza por ser una anarquía y el sistema doméstico en cambio presenta característica de una jerarquía. Los atributos de las unidades también se diferencian si pertenecen al sistema internacional o doméstico. Los Estados en el sistema internacional tienen funciones similares pero en el sistema doméstico las unidades tienen funciones diferenciales. De aquí salen dos principales supuestos. El primero es que el Estado suele responder correctamente a los incentivos del sistema y busca balancear, el segundo supuesto es que los Estados no tienen límites para conseguir los recursos domésticos necesarios que les permitan responder a los incentivos del sistema internacional correctamente²².

El problema de estas teorías estructurales, como el neorrealismo, es que no consideran que un Estado no siempre tenga el control sobre la agenda política o que pueda movilizar los recursos en tiempo y forma para responder a los incentivos del sistema bajo la racionalidad que suponen.

Wohlforth, William C. "Realism and foreign policy". *Foreign Policy: theories, actors, cases*. Ed. Smith, Steve, Amelia Hadfield y Tim Dunne. New York: Oxford University Press, 2008. 31-48. p. 32p

²¹ Taliaferro, Jeffrey W. "State Building for Future Wars: Neoclassical Realism and the Resource-Extractive State". *Security Studies*. 15 no. 3 (julio-septiembre 2006): 464 - 495. p. 477

²² Taliaferro y otros, 2009, p. 17

2.3 El Liberalismo

El liberalismo analiza las estructuras internas del Estado para explicar las políticas exteriores, por tanto permite abrir al Estado como caja negra y considerar también las estructuras y actores domésticos y no solamente la estructura internacional en la constitución de las políticas exteriores. Los responsables de la toma de decisión están sujetos a las preferencias de sus votantes como también a los intereses y poder de los individuos y grupos²³.

Los liberales suponen que hay gran influencia social en las políticas exteriores. Pero lo que los distingue de los neorrealistas clásicos es que la política doméstica determina las alternativas de políticas exteriores y no el sistema internacional.

El desafío para los liberales en formular teorías de política exterior radica en, que siendo una teoría doméstica, se basa en los principios de los derechos individuales, propiedad privada y gobiernos representativos. Lo que forma la política es la complicada combinación entre los derechos individuales y los intereses comerciales domésticos junto con las instituciones domésticas y la percepción internacional²⁴.

El comportamiento del Estado refleja las preferencias y los intereses de la sociedad. La premisa es que la relación entre Estado y la sociedad doméstica e internacional en el cual está inmerso, forma el comportamiento del Estado influenciando los fines sociales subyacentes a las preferencias de los Estados. A diferencia de la escuela realista, para los liberales los principales actores son los individuos y los grupos privados y no el Estado. Por tanto son los individuos quienes a través de la acción colectiva promueven diferentes intereses bajo las restricciones impuestas por la escasez de recursos, conflicto de valores, y variaciones en las influencias de la sociedad²⁵. Por tanto es trascendente analizar en primera instancia las preferencias de los individuos y grupo sociales. Ellos niegan que exista una armonía automática de intereses entre los individuos. La escasez y la diferenciación generan inevitablemente intereses diversos.

Concuerdan con los neorrealistas sobre la existencia de anarquía pero desacuerdan en su naturaleza. Para ellos no tiene que haber un juego de suma cero, sino que puede haber

²³ Moravcsik, Andrew. "Taking Preferences Seriously: a liberal Theory of International Politics". *International Organization* 51, n° 4 (otoño 1997): 513-553. p. 518

²⁴ Doyle, Michael W. "Liberalism and foreign policy" *Foreign Policy: theories, actors, cases*. Ed. Steve Smith, Amelia Hadfield y Tim Dunne. New York: Oxford University Press, 2008. 50-70. p. 59

²⁵ Moravcsik, 1997, p. 517

ganancias absolutas que también moviliza a los Estados. A su vez se diferencian en el concepto del Estado. Para los liberales el Estado representa un subconjunto de la sociedad doméstica, y los oficiales del Estado se basan en los intereses de esa sociedad para definir las preferencias del mismo y actúan acorde con ello en la política mundial. Para los liberales los intereses de los grupos se traducen directamente a las políticas del Estado y éste por tanto no es el actor principal.

Los Estados por tanto no maximizan automáticamente conceptos fijos y homogéneos de seguridad, soberanía o riqueza per se, como los realistas suponen. En cambio los Estados son según términos de Waltz “ funcionalmente diferenciados”. Ellos tienen interpretaciones particulares y combinaciones de seguridad, bienestar y soberanía preferidos por los grupos domésticos que tienen un derecho de voto a través de instituciones representativas²⁶.

Para ellos el contexto internacional es una mera configuración de preferencias de Estados interdependientes. El comportamiento del Estado refleja los variantes patrones de las preferencias de los Estados. El Estado tiene un propósito el cual persigue y a raíz de aquello actúa provocando, proponiendo cooperación, o toma cualquier otra acción de política exterior. Esto no quiere decir que suponen que los Estados tienen total libertad para accionar, sino que buscan alcanzar su objetivo sujeto a restricciones impuestas por las preferencias de los otros Estados. Por tanto el contexto no es por naturaleza conflictiva como suponen los realistas, los liberales tienen en cuenta la variación de las configuraciones de las preferencias estatales, mientras tratan las configuraciones de las capacidades e información como si fueran restricciones fijas o endógenas a las preferencias del Estado. Relacionan las preferencias del Estado con su comportamiento a través de la interdependencia de las políticas, las cuales son un conjunto de costos y beneficios que son creados sobre la sociedad externa, cuando un grupo social doméstico busca realizar sus preferencias. Eso genera externalidades hacia otros, restringiendo el comportamiento del Estado. Al perseguir los propósitos del Estado, generan una externalidad y/o interdependencias hacia otros Estados lo que tiene un efecto sobre los costos y beneficios a raíz de cual responden a los nuevos incentivos.

2.4 El Realismo Clásico

El realismo clásico parte de los mismos supuestos que el neorealismo sobre el grupismo, la naturaleza del hombre y la necesidad de poder para alcanzar los objetivos.

²⁶ Moravcsik, 1997, p. 519 y 520

Principalmente relaciona los recursos disponibles y el uso del poder en la política internacional y los problemas con los cuales se confrontan los líderes al llevar a cabo la política exterior. También tienen en cuenta el impacto que tienen las ideas en la política exterior o en la naturaleza del sistema internacional junto con las consideraciones materiales.

El supuesto sobre la naturaleza humana identifica que hay una competencia por los recursos entre grupos. Esa es la característica de la organización social que finalmente se define por el hecho del poder. A raíz de esta esencia del hombre se derivan ciertos principios sobre la naturaleza de la política internacional y el argumento que la política está gobernada por leyes objetivas que tienen su raíz en la naturaleza humana. El Estado en el sistema internacional es lo mismo que el hombre en su estado de naturaleza. Por tanto la política internacional es todo sobre la lucha por el poder que se necesita para alcanzar el interés nacional que se traduce en la seguridad nacional²⁷.

A nivel individual las ideas pueden ser fuente de cambio. Si una persona ve las cosas desde otra perspectiva, puede actuar de forma diferente. Es aquí donde entra en juego la percepción que tienen los hacedores políticos acerca del contexto. Por tanto no importan solamente los atributos de las capacidades materiales si no también el poder político. La diferencia se encuentra en la habilidad del hacedor de política de cómo convertir los potenciales atributos del poder en influencia. La calidad de diplomacia es según Morgenthau²⁸ el factor más importante y más inestable que hace al poder del Estado. La calidad de la diplomacia combina diferentes factores en un todo integrado, les da una dirección e importancia, y despierta sus potenciales dándoles la envergadura del poder actual. Pero las ideas no tienen influencia solamente a nivel estatal o individual, lo que sería la primera y segunda imagen de Waltz²⁹ sino también tiene su influencia en la tercera imagen, que vendría a ser la estructura internacional a través de los efectos de la política exterior. Es por tanto que el realismo clásico permite integrar las ideas no solamente en nivel unidad con su criterio político sino también entre Estados como producto de la interacción de esos criterios³⁰. Este concepto de ideas permite entonces explicar aquellos casos en los cuales los Estados no actúan de la forma

²⁷ Kitchen, Nicholas. "Systemic pressures and domestic ideas: a neoclassical realist model of grand strategy formation". *Review of International Studies*. 36 (2010): 117-143. p. 123p

²⁸ Morgenthau, Hans J., W. David Clinton y Kenneth W. Thompson. *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*. New York: McGraw-Hill, 2006. Citado en Kitchen, Nicholas. "Systemic pressures and domestic ideas: a neoclassical realist model of grand strategy formation". *Review of International Studies* 36 (2010): 117 – 143. p. 125

²⁹ Kitchen, 2010, p. 125-126

³⁰ Kitchen, 2010, p. 126

prevista según la teoría neorrealista. Es decir que los Estados deben actuar según la distribución de su capacidad material a nivel estructura internacional para maximizar su capacidad de supervivencia.

2.5 Realismo Neoclásico

Para este trabajo se toma como herramienta el marco teórico del realismo neoclásico, ya que este enfoque permite combinar tanto los factores sistémicos como también los factores domésticos. Es decir, es una teoría que tiene en cuenta la estructura pero al mismo tiempo abre la caja negra del Estado y analiza cómo los actores perciben dicha estructura y finalmente cómo los actores toman la decisión sobre la política exterior teniendo en cuenta las características y restricciones internas. El realismo neoclásico es un marco teórico que usa las características internas de un Estado (por tanto se construye sobre la compleja relación entre Estado y sociedad, analizado por el realismo clásico) como guía a las respuestas nacionales a restricciones internacionales³¹ (idea central del neorrealismo). Este enfoque sirve para explicar un caso en un determinado tiempo o lugar, y no para explicar el patrón recurrente de la política internacional³². Busca explicar la variación en la política exterior de un Estado a lo largo del tiempo o a través de diferentes Estados confrontados con restricciones externas similares.

Por tanto el realismo neoclásico define sus variables de la siguiente forma:

Variable dependiente: Política exterior

Variable independiente: posición relativa del Estado en el sistema internacional

Variable de intervención: estructura del Estado, percepciones de los líderes respecto a la posición relativa, acceso a los recursos para llevar adelante la política, estructura estatal

Básicamente las variables de intervención ayudan a explicar la relación entre la variable dependiente y la independiente. En este caso son aquellas que determinan como a partir de la posición relativa en el sistema internacional los actores deciden sobre la política exterior. Esto es, cómo perciben los actores la posición relativa, con que recursos y restricciones cuentan para constituir la política exterior y finalmente el producto de todos esos factores es la política exterior o estrategia implementada.

³¹ Taliaferro y otros, 2009, p. 22

³² Taliaferro y otros, 2009, p. 6

Gideon Rose en su trabajo “Neoclassical realism and Theories of foreign policy” compiló las ideas de varios trabajos y lo selló con el nombre de “realismo neoclásico” para explicar por qué se considera al realismo neoclásico como una cuarta escuela de pensamiento junto con las escuelas de las teorías de “Innenpolitik”, el realismo ofensivo y el realismo defensivo:

“The works under review here collectively set out a fourth school, which I term ‘neoclassical realism’. It explicitly incorporates both external and internal variables, updating and systematizing certain insights drawn from classical realist thought. Its adherents argue that the scope and ambition of a country's foreign policy is driven first and foremost by its place in the international system and specifically by its relative material power capabilities. This is why they are realist. They argue further, however, that the impact of such power capabilities on foreign policy is indirect and complex, because systemic pressures must be translated through intervening variables at the unit level. This is why they are neoclassical”³³.

Por tanto es más una teoría sobre política exterior y no teoría sobre sistemas, pero sí considera la estructura como variable independiente. Es lo que vincula el realismo clásico con el neorrealismo. Ambos parten de los mismos supuestos sobre la naturaleza conflictiva de la política, la centralidad de los grupos conflictivos y la importancia de la distribución relativa del poder³⁴.

Los dos se centran en el análisis de cómo el sistema internacional influye en el comportamiento de la política exterior del Estado. Más preciso, cómo el balance de poder internacional entre Estados da forma al comportamiento del Estado. Ambos parten del supuesto de anarquía en el sistema internacional. Pero el efecto de competencia y socialización y por tanto la estructura que se forma en la misma es interpretado por los realistas neoclásicos que no necesariamente genera una sola guía válida, sino que da lugar a varias posibles prácticas de cómo el Estado debe llevar a cabo los procesos domésticos para maximizar la capacidad de supervivencia³⁵. A diferencia de los realistas neoclásicos, los neorrealistas toman esa estructura que se forma como dada y junto con la capacidad material existe una sola práctica posible. Para los realistas neoclásicos no existe una conexión directa entre la capacidad material y un determinado comportamiento de política exterior³⁶. Políticos, líderes militares y burócratas hacen política exterior basada en sus percepciones y cálculos del

³³ Rose, Gideon. “Neoclassical Realism and theories of foreign policy”. *World Politics*. 51 (1998): 144-172. p. 146

³⁴ Taliaferro y otros, 2009, p. 20

³⁵ Taliaferro, 2006, p. 484

³⁶ Rose, 1998, p. 147

poder relativo y de las intenciones de otros Estados³⁷. Por tanto esto explica por qué algunos Estados no responden de forma eficiente o predecible sobre los reconocimientos objetivos del poder relativo.

El realismo neoclásico considera básicamente los tres elementos que interactúan para formar las políticas exteriores. La estructura o factores sistémicos, la posición relativa del Estado formando parte de esa estructura y también otros actores no gubernamentales domésticos que forman parte de la estructura interna del Estado, también llamada “Innenpolitik”. Usando este enfoque se puede obtener una visión exhaustiva sobre la dinámica y la relación de dependencia de la política exterior.

En primer lugar la estructura ejerce una influencia en las políticas exteriores y a su vez éstos tienen influencia en la estructura, a diferencia de los liberales en donde la política doméstica es la que determina las políticas exteriores. Para los países de América del Sur, considerados partes de la periferia, la estructura internacional es más importante porque limita las políticas exteriores en mayor medida que para un país grande, como los países del centro. La política exterior de los Estados sudamericanos está más condicionada a la globalización y a la situación de la región, la relación particular con los países vecinos y con otros países extra regionales. La respuesta de política exterior a este contexto en América del Sur fue la concepción de la UNASUR, como herramienta para que los países puedan de esa forma mejorar su posición relativa internacional como país periférico. Ese mejor posicionamiento internacional les permite actuar en un contexto en el cual se enfrentan a nuevas posibilidades y restricciones de política.

En segundo lugar el Estado mantiene un rol central en las relaciones internacionales por más que hayan aumentado los actores que entran en la escena del sistema internacional. El realismo neoclásico identifica al Estado como el actor más trascendente en las políticas internacionales. Para ellos el Estado está personificado por un ejecutivo de la seguridad nacional³⁸ que serían los jefes de gobierno y ministros y otros oficiales responsables de formular y ejecutar las políticas exteriores. Por tanto es un actor que se distingue de otros grupos sociales. Al igual que en el realismo clásico, son los hombres que forman el Estado los que finalmente están confrontados con el sistema internacional y son aquellos que tienen acceso al poder nacional que el aparato estatal puede extraer para sus propósitos³⁹. Sin

³⁷ Taliaferro, 2006, p. 485

³⁸ Taliaferro y otros, 2009, p. 25

³⁹ Zakaria, 1998, p. 35

embargo muchas veces para implementar las políticas debe relacionarse y negociar con actores domésticos para obtener los recursos y promulgar las políticas. Por tanto el Estado no es una unidad autónoma sino que como actor principal está compuesto por aquellas personas responsables de las políticas exteriores influenciado por la sociedad. Para los liberales, el Estado no es un actor, sino una institución representativa de los grupos sociales que persiguen determinados intereses. Y por tanto reconocen que hay una constante puja de intereses. Los individuos se acercan al Estado para alcanzar los objetivos que a través del comportamiento privado no es posible de alcanzar⁴⁰. Por ello las políticas del gobierno están sujetas a los intereses y poderes de los individuos y grupos. En el realismo neoclásico sin embargo, el Estado está conformado por los responsables de la política exterior, que está sujeto a los intereses de los grupos de presión que pueden sesgar las políticas a implementar. Es decir, los ejecutivos nacionales de seguridad tienen intereses que trascienden a cualquier clase o sector⁴¹, ellos personifican y definen el interés nacional, y por tanto el interés nacional no es el conjunto de intereses de individuos o grupos como lo es para los liberales. Bajo el realismo neoclásico el Estado es un actor quien se diferencia de los grupos sociales, que tiene mejor acceso a información sobre la posición internacional y la capacidad material del Estado. Y es aquel grupo que debe interpretar la posición relativa del Estado dentro del sistema internacional.

Esta descripción del Estado se adecua a las características de los Estados sudamericanos. Con la globalización y el aumento de las interdependencias se pensó que el rol de los mismos iba a perder protagonismo en las relaciones internacionales y otros actores como las empresas o los organismos no gubernamentales iban a tomar un rol más protagónico. Sin embargo “la globalización y las mayores interdependencias no llevaron al declive al Estado como actor, sino que lo hicieron más restringido y más central”⁴². Por tanto el Estado tiene coartada la libertad de acción para hacer lo que desea porque la globalización generó una red de interdependencias que ha restringido las habilidades del Estado de controlar su destino. Como reacción a ello, los Estados a través de sus estrategias buscan no solamente mitigar el efecto sino también generar espacios desde los cuales puedan ganar libertad de acción. Para poder llevar a la práctica esas estrategias, la política exterior se ha alejado de la sociedad y se fue

⁴⁰ Moravcsik, 1997, p. 518

⁴¹ Taliaferro y otros, 2009, p. 27

⁴² Smith, Steve, Amelia Hadfield y Tim Dunne. “Introduction”. *Foreign Policy: theories, actors, cases*. Ed. Smith, Steve, Amelia Hadfield y Tim Dunne. New York: Oxford University Press, 2008.1-8. p. 2

concentrando al nivel ejecutivo, generándose una diplomacia presidencial⁴³. El regionalismo ha sido uno de esos espacios que sirvieron como instrumento para mover los recursos necesarios y compensar el poder que ha perdido por la globalización.

En tercer lugar es importante también considerar la estructura y los principales actores domésticos que participan en las decisiones de política exterior. Las políticas exteriores son el producto tanto de las percepciones de los actores sobre el medio como también de la influencia de factores y estructuras domésticas. Para los realistas neoclásicos es importante el cálculo y la percepción del poder relativo en el sistema internacional, porque a raíz de ello los ejecutivos definen sus intereses. El sistema internacional no va a definir per se cómo los Estados se van a comportar. Es la incertidumbre y las potenciales amenazas que son centrales para la concepción de la anarquía. Esto no implica que la anarquía deja a los Estados desregulados y sin supervisión tal que en cualquier momento puede desatarse una guerra, sino que bajo anarquía no hay una guía para evitar la guerra en el corto plazo ni en el largo. Por tanto es esta falta de guía bajo anarquía que lleva a los Estados a tener que manejarse en un ambiente de autoayuda. También se reconoce que para las diferentes amenazas no hay una sola respuesta óptima, es más, considerando que se puede generar el dilema de seguridad, hasta es posible que ciertas acciones pongan al Estado en una situación de menor seguridad.

Para los factores domésticos el realismo neoclásico incorpora los conceptos de extracción de recursos, poder e ideas como variable de intervención, pero lo innovador de este enfoque es que se reconoce que no siempre las políticas internacionales están dominadas por la fuerza de la razón del ser humano, sino que están sujetas a ciertos factores que influyen en la formación de la política exterior. El poder del Estado es el que da forma al tipo a las estrategias que los Estados persiguen. Y ese poder del Estado no se define solamente en función de la posición relativa sino también a través de la capacidad relativa del mismo de extraer o movilizar recursos de la sociedad doméstica que está determinada por las instituciones del Estado como también el nacionalismo e ideología⁴⁴. Con movilización de recursos se entiende que un Estado tiene el control directo sobre la actividad económica y puede redistribuir recursos a través de la planificación central, la nacionalización de industrias claves o empresas particulares. O de forma indirecta interviene en la economía facilitando la acumulación de riqueza de la sociedad y por lo tanto maneja los ingresos tributarios disponibles al Estado.

⁴³ Malamud, Andrés. “La diplomacia presidencial y los pilares institucionales del Mercosur: un examen”. *Relaciones Internacionales*. 15 (octubre de 2010): 113-138.

⁴⁴ Taliaferro, 2006, p. 467

Esto tiene un costo para el Estado, éste debe invertir en forma política y económica, ya sea en forma de gastos en un aparato administrativo grande o en forma de subsidios y concesiones a actores no estatales para incentivar la producción. Con extracción de recursos se entiende que el Estado directamente convierta la riqueza de la sociedad en poder militar a través de tributación, requisición o expropiación⁴⁵.

Cada Estado tiene diferente capacidad de movilizar los recursos necesarios para perseguir las estrategias y así poder responder a las amenazas externas. Por tanto a pesar que los países pueden estar enfrentados a la misma amenaza, su capacidad de movilización de los recursos para la defensa varía según el país y también a lo largo de la historia.

La capacidad de extracción no solamente depende de las características de las instituciones, sino también en la habilidad del líder de lograr y el soporte y mantenerlo. La dificultad con que se encuentra el líder es que la sociedad muchas veces no ve la necesidad de sacrificar recursos por la seguridad nacional, ya que no concibe la problemática del “balance del poder” de la misma forma que los hacedores de política exterior. Más difícil es para el líder movilizar recursos cuando la vulnerabilidad externa es baja y por tanto la sociedad no ve la necesidad de sacrificar dichos recursos en seguridad nacional⁴⁶.

Respecto al nacionalismo y a la ideología también son considerados como variable de intervención que afectan al poder del Estado y de esa manera la capacidad del mismo para extraer o movilizar recursos para llevar adelante las estrategias de política exterior. Con el nacionalismo se genera la cohesión social y la propensión de los individuos de identificarse con el Estado, lo que le facilita al líder extraer y movilizar recursos de la sociedad. La ideología por otro lado puede facilitar o impedir la extracción y movilización de recursos, dependiendo del tipo de ideología y según como la sociedad y los líderes tienen ideas comunes (creencias, relaciones y aserciones sobre la relación adecuada del Estado con la sociedad doméstica y el rol que debe jugar el Estado en el sistema internacional en lo político, económico, social y militar) sobre el rol del Estado en la sociedad y en la economía⁴⁷.

En definitiva, el realismo neoclásico es más propicio para aquellas constelaciones en donde hay una clara información sobre las amenazas externas. En un mundo con buena señal sobre la distribución del poder relativo como también sobre las amenazas y con información clara

⁴⁵ Taliaferro, 2006, p. 487

⁴⁶ Taliaferro, 2006, p. 490

⁴⁷ Taliaferro, 2006, p. 491-493

sobre cómo responder con políticas, el realismo neoclásico es útil para explicar comportamientos disfuncionales. En este contexto puede explicar por qué los Estados no toman la decisión más propicia si tienen a su disposición información clara sobre la situación. En cambio si no hay claridad sobre el tipo óptimo de estrategia que se debería perseguir para responder a las restricciones e incentivos, entonces los intereses nacionales están determinados por el sistema internacional, pero no está claro qué políticas maximizarían los intereses nacionales. Por tanto los factores políticos domésticos son los que determinan la respuesta de política exterior sobre la seguridad ⁴⁸.

Con este marco teórico se puede llevar un análisis más preciso sobre las políticas exteriores, aunque se puede perder la posibilidad de generalizar los resultados. Al tener en cuenta tanto los factores externos como los internos la teoría tiene la flexibilidad de definir qué variables tienen mayor poder de explicación en cada caso, dependiendo si las fuerzas estructurales o las domésticas tienen mayor influencia en la determinación de las políticas exteriores. Si los factores domésticos no son considerados en el análisis, como es en el caso de los neorrealistas, entonces no todas las políticas exteriores pueden ser explicadas. Por eso como en este trabajo se quiere analizar las políticas exteriores el enfoque de los realistas neoclásicos permite hacer un análisis más exhaustivo teniendo en cuenta también las estructuras domésticas y su influencia en el resultado de las políticas exteriores.

En Conclusión, el análisis de política exterior es una herramienta de las relaciones internacionales que permite analizar el comportamiento estatal a través de la política exterior. Estas son las preferencias reveladas de los países y tienen la particularidad de ubicarse en la frontera entre los Estados y el sistema internacional. Es por ello que el análisis de política exterior permite abrir la caja negra del Estado y analizar los factores domésticos que intervienen en la formación de las políticas, es decir los actores y estructuras internas sí influyen. Ambos ambientes (estructura interna y externa al Estado) condicionan la decisión sobre las políticas a implementar. Por tanto si se tienen en cuenta ambos, se obtiene una explicación más exhaustiva del caso. El marco teórico que tiene en cuenta ambos aspectos es el realismo neoclásico. Su variable dependiente u objeto de estudio son las políticas exteriores que dependen de la posición relativa del Estado en el sistema internacional, como también incorpora variables de intervención de carácter doméstico, tales como la percepción de los

⁴⁸ Ripsman, Norrin M. y otros. "Conclusion: The state of neoclassical realism". *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*. Ed. Steven E. Lobell, Norrin M. Ripsman y Jeffrey W. Taliaferro. New York: Cambridge University Press, 2009. 280-299. p. 282pp

líderes respecto a la posición relativa, los recursos disponibles, los grupos de presión y la estructura del Estado.

La utilización del enfoque del realismo neoclásico para este estudio de casos se basa en dos argumentos. Primero, la posición relativa es importante porque permite al país saber cuales son sus capacidades dentro del sistema internacional y al mismo tiempo tiene en cuenta que el sistema internacional impone restricciones al Estado. Los tres casos seleccionados son países en desarrollo o emergentes que están muy restringidos por las interdependencias de la globalización. Por tanto el marco analítico permite observar como la UNASUR puede darle mayor espacio de maniobra y mejorar la posición relativa tanto a nivel global como en el regional.

Segundo, dejar afuera las restricciones domésticas implicaría dejar afuera factores con poder explicativo. Los casos de estudio son países que tienen grandes desafíos a nivel doméstico en referencia a la desigualdad social, inestabilidad económica, pobreza y desarrollo, así como problemas de legitimación. También la posibilidad de accesos a recursos para las políticas exteriores restringe sus posibilidades de política exterior.

3. Regionalismo en América Latina

Dentro del regionalismo la UNASUR es considerada un paradigma del regionalismo post-liberal o post hegemónico, definida como la tercera etapa del regionalismo que le sucede al regionalismo abierto. En este capítulo se hará en primer lugar una pequeña revisión del tópico del regionalismo en América Latina. Una breve descripción de la evolución del regionalismo y del contexto actual, permite ubicar la UNASUR en tiempo y espacio. En segundo lugar el análisis se concentrará en la UNASUR como institución y se analizarán sus principales características, funciones y organismos más relevantes para describir su naturaleza.

3.1 UNASUR en el regionalismo post hegemónico

El regionalismo “representa la política y proyectos, con lo cual actores estatales y no estatales cooperan y coordinan la estrategia dentro de una región en particular (...). Por lo general se asocia con los programas formales que conducen a la creación de instituciones”⁴⁹. Las teorías sobre regionalismo tratan las preguntas de por qué los Estados deciden comprometerse en un proyecto regional junto con otros Estados. Este fenómeno es una forma de hacer frente a los desafíos de la globalización y el aumento en la complejidad en las relaciones internacionales. Los países tienen la percepción de que estando en alianza junto con otros Estados los beneficios obtenidos en ella compensan los costos de comprometerse con otros en determinados aspectos. Uno de los beneficios es que desde ese lugar es posible alcanzar objetivos de política exterior y de estrategias geopolíticas que cada país en forma individual no puede alcanzar.

En América Latina se pueden diferenciar tres etapas de regionalismo. El regionalismo viejo (1945 - 1990), regionalismo nuevo o abierto (1990- 2005) y el regionalismo posliberal o post-hegemónico (2005 – hoy).

En la etapa del regionalismo viejo se considera el Estado como único actor, quien implementaba políticas de protección económica y política con una orientación hacia

⁴⁹ Söderbaum, Frederik. “Consolidating Comparative Regionalism: From Euro-centrism to Global Comparison” Ponencia presentada en GARNET 2008 Annual Conference. Panel: “New Approaches in the Study of Regional Integration: Comparing the EU with Other Regional Integration Mechanisms”. Sciences Po Bordeaux, University of Bordeaux, septiembre 17-19 de 2008. p. 3

adentro⁵⁰. El objetivo era expandir los mercados pero con la estrategia de sustitución de importaciones y desarrollo endógeno⁵¹. El regionalismo nuevo surge cuando se ve la necesidad de incluir en las teorías el fenómeno de la globalización y sus efectos como las interdependencias, las amenazas de las asimetrías de poder entre los países. Además de los enfrentamientos bélicos clásicos ahora se sumaron nuevas amenazas de naturaleza más difusa y alcance transnacional, como es el calentamiento global, pobreza, terrorismo, derechos humanos, proliferación de armas de destrucción masiva, epidemias globales y tráfico internacional de drogas y armas⁵². “El regionalismo fue interpretado como una estrategia de estado diseñada para minimizar los nuevos desafíos de la globalización económica promoviendo actividades para mejorar sus posiciones en el mercado mundial”⁵³. A su vez en el regionalismo nuevo se tuvo en cuenta que el proceso de regionalización no es solamente iniciado por actores estatales, sino también por otros actores como las empresas o actores sociales.

Hettne⁵⁴ diferencia el regionalismo nuevo con respecto al viejo de la siguiente manera:

1. *El viejo regionalismo se formó en un contexto bipolar de guerra fría, el nuevo tomó su forma en un orden mundial multipolar.*
2. *El viejo fue creado de arriba, el nuevo fue más un proceso voluntario desde las regiones emergentes, en donde los Estados constituyentes y otros actores experimentaron un imperativo de cooperación, una incitación a fusionar o juntar soberanía para poder hacer frente a los nuevos desafíos globales.*
3. *Mientras que en términos económicos el viejo estuvo orientado hacia adentro y proteccionista, el nuevo se describía a menudo como “abierto” y por tanto compatible con una economía mundial interdependiente.*
4. *Mientras que los viejos fueron creados con un objetivo específico, motivados por cuestiones de seguridad o económicas, los nuevos son el resultados de procesos sociales más extensos y multidimensionales.*

⁵⁰ Riggiozzi, Pia. “Region, Regionness and Regionalism in Latin America: Towards a New Synthesis”. *Politics and International Relations, University of Southampton. Working Paper*. 130 (abril 2010). p. 3

⁵¹ Ojeda, 2010, p. 103p

⁵² De Souza, Amaury. *A Agenda Internacional do Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier Editora Ltda., 2009. p. 35

⁵³ Riggiozzi, 2010, p. 3

⁵⁴ Hettne, Björn. “The New Regionalism Revisited”. *Theories of new regionalism*. Ed. Frederik Söderbaum y Timothy M. Shaw. New York: Palgrave Macmillan, 2003. 22-42. p. 22p

5. *Mientras que los viejos estaban concentrados sobre un grupo de Estados vecinos, la nueva forma parte de una nueva estructura global, o globalización en donde también actores no estatales estaban operando a varios niveles del sistema global.*

Sin embargo desde comienzo del S.XXI cambios tanto en el contexto como en la naturaleza misma de los proyectos surgidos desde entonces, hizo necesario redefinir una nueva etapa de regionalización. A nivel contexto la relación de EEUU hacia los países sudamericanos se ha alterado. La prioridad de política exterior de EEUU ha cambiado desde el 9/11 y se concentra en el medio oriente y la lucha contra el terrorismo. Al mismo tiempo hay una concientización de ciertos gobiernos sobre las consecuencias de las políticas neoliberales y el cambio de signos de algunos gobiernos. Este contexto da lugar para que en Sudamérica se desarrollen y avancen proyectos regionales propios. Generando de esta forma un debilitamiento de la dinámica del sistema interamericano institucionalizado a través de la Organización de los Estados Americanos (OEA)⁵⁵.

La naturaleza de los proyectos del regionalismo posliberal se caracteriza por un mayor imperativo a la cooperación como herramienta para “afrontar las necesidades comunes de desarrollo sobre la base de experiencias e historias comunes y principios de mutuo beneficio, solidaridad y complementación económica, (...) dando prioridad a elementos sociales, culturales y políticos que en otros momentos habían estado de lado en las agendas de integración”⁵⁶. Hay un mayor énfasis en la creación de instituciones y políticas comunes y en la cooperación más intensa en ámbitos no comerciales. Primacía de la agenda política y retorno a la agenda de desarrollo con políticas que pretenden distanciarse de las estrategias del regionalismo abierto. Hay mayor preocupación por las dimensiones sociales y las asimetrías como la disminución de la pobreza, la desigualdad y carencia de infraestructura regional.

También el rol del Estado se alteró. El retorno del Estado en los asuntos económicos y desarrollistas explica que “esta centralidad otorgada a los jefes de Estado y de Gobierno es consistente con el marcado presidencialismo que ha caracterizado los procesos de integración

⁵⁵ El sistema interamericano, protagonizado por la OEA, fue creada en 1948. Es un proyecto con central de Washington que responde principalmente a la estrategia de EEUU hacia la región. Un derivado del mismo es el proyecto del ALCA, lanzado en 1994 que finalmente culminó en el 2005 en la cumbre de las Américas en Mar del Plata, Argentina por las diferencias comerciales e ideológicas. Desde allí la OEA ha perdido protagonismo político y económico en la región y está siendo desafiada por la UNASUR. Por el fracaso del proyecto ALCA, EEUU ha adoptado realizar acuerdos bilaterales con los países de la región, en especial con Chile, Colombia, Perú y Centroamérica. A su vez se dio la división continental con un eje sudamericano liderado por Brasil y un eje norteamericano liderado por EEUU. Ver Gratiús, 2012, p. 9 y 10.

⁵⁶ Ojeda, 2010, p. 93

y la política exterior de muchos países de la región”⁵⁷ y por tanto la “diplomacia presidencial sigue siendo el principal órgano de decisión”⁵⁸.

Los factores que llevaron a un cambio en el proceso de regionalización se pueden resumir en dos factores. El primer factor es el agotamiento de la estrategia de integración del regionalismo abierto, el segundo es la debilidad de las instituciones regionales y la vulnerabilidad externa de los países ⁵⁹. El agotamiento de los proyectos de integración comercial en Sudamérica se deben por la baja complementariedad de la economía latinoamericana, menor peso del comercio intra-firma e intra-industrial, altos costos de transacción derivados de la persistencia de barreras administrativas, persistencia de barreras no arancelarias, y también de la baja calidad o falta de infraestructura física. A su vez la inestabilidad macroeconómica de los países y de la región, y por tanto la constante implementación de medidas unilaterales llevó a que los intentos de integración económica no hayan podido progresar.

El segundo factor está relacionado con la dimensión institucional que se caracteriza por ser un “regionalismo ligero”, con fuerte carácter intergubernamental. Esto se debe a que los países de la región se rehúsan a atribuir competencias soberanas a órganos comunes para la toma de decisiones por mayoría o la existencia de un derecho de integración de carácter imperativo. Esto, según Sanahuja “priva a los procesos de integración de mecanismo decisorios, de legitimación y de control adecuados, erosionando su eficacia y credibilidad”⁶⁰. Luego aclara que esta debilidad o falta de eficacia de las instituciones es un síntoma y no causa de la pobre integración. En la cultura política latinoamericana hay un marcado nacionalismo y una concepción “westfaliana” o tradición de la soberanía y la no injerencia en asuntos internos. Esta se explica por la necesidad de preservar cierto margen de maniobra en la política nacional ante las crisis que los países enfrentan con frecuencia y la defensa de los intereses nacionales frente a los países vecinos, especialmente cuando existen marcadas asimetrías de tamaño, poder y riqueza. Esto condiciona también al proyecto regional porque los Estados miembros no tienen una visión compartida respecto a la naturaleza y alcance del proyecto. Muchas veces actitudes contrarias a la integración se deben al “miedo” de las elites nacionales de perder su influencia en los gobiernos.

⁵⁷ Sanahuja, 2009 - 2008, p. 36

⁵⁸ Gratiús, 2012, p. 13

⁵⁹ Sanahuja, 2009 - 2008, p. 17p

⁶⁰ Sanahuja, 2009 - 2008, p. 18

Llegado a este punto, pareciera que si se habla de regionalismo en Sudamérica hoy es más adecuado referirse a proyectos de cooperación más que proyectos de integración. Por tanto se define “cooperación regional como un proceso de desenlace abierto, en el cual Estados individuales (o posiblemente otros actores) dentro de un área geográfica actúan juntos por un beneficio mutuo y para resolver tareas en común, en ciertos campos como infraestructura, agua y energía a pesar de la existencia de conflictos de intereses en otros campos de actividades. Y la integración regional, se refiere a un proceso más profundo, en donde las unidades previamente autónomas se funden para formar un todo”⁶¹.

Es conveniente diferenciar el concepto de regionalismo del concepto de integración. Ambos conceptos suelen tener una frontera difusa. Regionalismo se concentra en la construcción de regiones mientras que la integración es una forma en la cual diferentes partes llegan a un acuerdo para lograr determinados objetivos económicos puntuales⁶². Por tanto se incorporan dentro del regionalismo también aquellos proyectos de cooperación, como otra forma alternativa para los países de llegar a un acuerdo para lograr determinados objetivos que no sean necesariamente los económicos. Como se ha visto, también otros temas están en la agenda de los Estados, los cuales pueden ser tratados en forma conjunta en un espacio de cooperación. Esta separación de conceptos permite ubicar a la UNASUR dentro de la tercera ola del regionalismo: el regionalismo post hegemónico.

El concepto de cooperación, como un proceso de desenlace abierto, en donde queda la posibilidad abierta de seguir avanzando hacia una integración sirve en este trabajo, donde se quiere comprobar que los países miembros formaron la UNASUR para tener un espacio en donde convergen ciertas estrategias y para ejercer la puja de intereses, a pesar que en determinadas actividades puede haber conflictos de intereses. Al mismo tiempo deja un margen de maniobra a los miembros para aquellos intereses o actividades de las cuales perciben que no puede obtener resultados derivándolos en la UNASUR.

3.2 La UNASUR como institución

En esta segunda parte del capítulo se hace una breve descripción de la UNASUR y de sus principales organismos. Para ello se toman como base los tres pilares de la UNASUR y los principales organismos implicados. Se discutirá en cada caso cuáles son los principales objetivos, los desafíos y las dificultades con los cuales los países se deben confrontar.

⁶¹ Söderbaum, 2008, p. 3

⁶² Ojeda, 2010, p. 108

Se definen los tres pilares de la UNASUR de la siguiente manera⁶³:

- 1) Concertación y coordinación de las políticas exteriores para afirmar a Suramérica como grupo regional en las relaciones internacionales.
- 2) Convergencia de la Comunidad Andina de Naciones (CAN)⁶⁴ y el Mercado Común del Sur (Mercosur)⁶⁵ más Chile, Guyana y Surinam en un Área de Libre Comercio Sudamericano (ALCSA)
- 3) Integración física, energética y de comunicaciones en Sudamérica con la consideración de mecanismos financieros innovadores

Para observar la forma en que los países miembros conciertan y coordinan las políticas exteriores en la UNASUR, hay que referirse al máximo órgano, el Consejo de Jefas y Jefes de gobierno, cuyo principal atributo es...

...“establecer los lineamientos políticos, planes de acción, programas y proyectos del proceso de integración suramericanos y decidir las prioridades para su implementación”⁶⁶.

Esta característica es un arma de doble filo. Por un lado si los países logran un consenso general, la actuación regional es más factible, de otra forma el margen de maniobra es menor. Llegar a un acuerdo unánime es más difícil, ya que existen “más incentivos para la adopción de posturas disonantes, si estas son funcionales a la agenda política doméstica”⁶⁷. Esta característica intergubernamental del organismo y el hecho que las decisiones se toman por unanimidad permiten a los Estados tomar sus decisiones sin tener que estar sujetos a decisiones tomadas por instancias supranacionales. La eficacia por tanto de las decisiones de la UNASUR está influenciada por la agenda política doméstica y por determinados grupos domésticos de presión con suficiente poder para influir en la política exterior de los gobiernos de los países. También porque las decisiones tomadas en la UNASUR tienen que ser aprobadas desde los congresos de cada Estado para entrar en vigencia.

La UNASUR consta además de un consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, el consejo de Delegadas y Delegados y la Secretaría General, como también la Presidencia Pro Témpore. Ésta será ejercida por cada uno de los Estados miembros en orden alfabético,

⁶³ Sanahuja, 2009 - 2008, p. 31

⁶⁴ Países miembros: Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela (se retiró en 2006).

⁶⁵ Países miembros: Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela.

⁶⁶ “UNASUR-Tratado Constitutivo”. 23 de mayo de 2008. Accedido el 27 de mayo 2013.

<http://www.unasursg.org/inicio/documentos/unasur/tratado-constitutivo>.

⁶⁷ Sanahuja, 2009 - 2008, p. 43

sus atributos son la organización y presidencia de las reuniones de los órganos de la UNASUR y la representación de la UNASUR ante terceros.

De los consejos sectoriales, el CDS⁶⁸ es el más importante, donde los países discuten temas de seguridad y de defensa a nivel regional. La razón de su importancia radica en el hecho que los problemas de seguridad y defensa hoy no son locales, nacionales o internacionales sino que son regionales. También porque los Estados están más predispuestos a permitir intervenciones externas conjuntas ante crisis institucionales, humanitarias y democracias, como consecuencia de la globalización y el aumento de las interdependencias⁶⁹.

La idea de generar un organismo regional sobre tema de seguridad ya la tuvo Hugo Chávez. Venezuela había propuesto una especie de Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN⁷⁰) para Sudamérica desde sus primeros años de su asunción como presidente. Sin embargo se impuso la visión brasileña y de la mayoría de los representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores y Defensa de América del Sur de hacer del consejo de defensa una simple instancia de cooperación y coordinación⁷¹.

*El Consejo de Defensa de América del Sur, en discusión en la región, creará mecanismo consultivo que permitirá prevenir conflictos y fomentar la cooperación militar regional y la integración de las bases industriales de defensa, sin que de ello participe país ajeno a la región*⁷².

El CDS es un órgano de seguridad cooperativo que actúa en momentos de paz, enfatiza la confianza mutua y favorece al multilateralismo. Por tanto pretende actuar de forma anticipada para neutralizar o reducir una escalada de conflicto diplomático o doméstico que ponga en peligro de continuidad democrática de los gobiernos. Crea condiciones de acercamiento y

⁶⁸ La creación del consejo de Defensa fue declarado en la reunión extraordinaria, celebrada en Salvador de Bahía, Brasil, el 16 de diciembre 2008. Ver “Estatuto de creación del Consejo de Defensa Suramericano”. 16 de diciembre de 2008. Accedido el 22 de mayo 2013.
<http://www.unasurg.org/inicio/documentos/consejos/consejo-de-defensa-suramericano/estatuto>.

⁶⁹ Flandes, Nolte y Wehner, 2011, p. 112

⁷⁰ Albania, Alemania, Bélgica, Bulgaria, Canadá, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, EEUU, Estonia, Francia, Grecia, Hungría, Islandia, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rumania y Turquía.

⁷¹ Comini, Nicolás. “El rol del Consejo de Defensa de la Unasur en los últimos conflictos regionales”. *Nueva Sociedad*. 230 (noviembre 2010): 14-22. p. 15

⁷² Ministerio de Defensa. “Estrategia Nacional de Defensa. Paz y Seguridad para Brasil.” Decreto n° 6.703. 18 de diciembre 2008. Accedido el 14 de febrero 2013.
http://www.defesa.gov.br/projetosweb/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_espanhol.pdf. p. 17

diálogo⁷³ e intercambio de experiencias y de información para evitar crisis y generar una confianza mutua. Como lo dijo Javier Ponce Cevallos, Ministro de Defensa de Ecuador “El CDS permite alcanzar consensos y no unanimidades, que a pesar de no ser vinculantes, nos permiten caminar juntos”⁷⁴.

El CDS se crea en un momento donde ha aumentado la presencia militar de EEUU en América del Sur como es a través del Comando Sur de Colombia y la reactivación de la IV Flota de EEUU⁷⁵. Se registra al mismo tiempo un aumento de la tensión en la región andina por conflictos limítrofes aún no resueltos y también por la adquisición de equipo militar principalmente por parte de Brasil, Chile, Colombia y Venezuela. Aunque se descarta una carrera armamentista en Sudamérica porque se considera una zona de paz, (el 70% de los conflictos interestatales en América del Sur entre 1918 y 2005 se resolvieron de forma pacífica. Este es un porcentaje muy alto si se lo compara con el resto del mundo cuyo porcentaje es del 25%⁷⁶), no se puede ignorar que la compra de armamentos es observada con atención por parte de los países vecinos.

Sin embargo el hecho que América del Sur sea considerada una zona de paz, no implica que la región esté exenta de conflictos. Algunos han sido resueltos, pero hay varios por resolver todavía. Ejemplos de conflictos resueltos y pendientes son la discordia resuelta (en el 2010) entre Argentina y Uruguay por las instalaciones de las papeleras Botnia en aguas binacionales del río Uruguay. Brasil tuvo su roce con Bolivia (2006) cuando éste último nacionalizó los hidrocarburos bolivianos y eso perjudicó a la empresa petrolera brasileña Petrobrás. Colombia y Venezuela tuvieron un momento de máxima tensión en el 2010 por la supuesta presencia de integrantes de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en territorio Venezolano. Y el conflicto entre Chile y Bolivia por la salida al mar que perdió Bolivia con el tratado de 1904.

⁷³ De Paula, Gabriel. “Modelo de Cooperación e Impacto en el Sector Defensa de los Países Miembros del CDS”. *Consejo de Defensa Suramericano: Una mirada desde la Argentina. Cuadernos de Actualidad en Defensa y Estrategia*. Ministerio de Defensa. Presidencia de la Nación Argentina. 4. (2009): 47-60. p. 51

⁷⁴ De Paula, 2009, p. 51

⁷⁵ Battaglino, Jorge. “CDS y las Compras de Armamento en la Región” *Consejo de Defensa Suramericano: Una mirada desde la Argentina. Cuadernos de Actualidad en Defensa y Estrategia*. Ministerio de Defensa. Presidencia de la Nación Argentina. 4. (2009a): 77-86. p. 79

⁷⁶ Battaglino, Jorge. “¿Réquiem para la guerra en la región andina? Límites al conflicto en las relaciones entre Colombia y Venezuela”. *Revista SAAP* 3, n° 3 (agosto 2009b): 567-580. Pág 567

Estos conflictos afectan las relaciones bilaterales entre los Estados. El objetivo de la UNASUR y en particular del CDS es mantener y mejorar la transparencia en temas de seguridad para mantener el diálogo y seguir recurriendo a la solución pacífica de los conflictos.

De los conflictos tratados desde la UNASUR, hubo hasta ahora un balance positivo: la crisis interna de Bolivia de septiembre de 2008⁷⁷, y el acuerdo de Washington y Bogotá en torno del uso por parte de las Fuerzas Armadas estadounidenses de bases militares en Colombia, y finalmente el Intento de golpe de Estado en Ecuador en septiembre del 2010. La rápida reacción de la UNASUR dejó un claro mensaje: “una condena firme a cualquier intento de golpe de Estado y una advertencia de que ningún gobierno inconstitucional será reconocido por la UNASUR”⁷⁸. Resultado de esto fue la cláusula democrática que se incorporó en la UNASUR en donde se condena a los golpes de Estado y movimientos desestabilizadores que sean una amenaza para la región. Además se prevén sanciones como la suspensión del derecho a participar en los organismos de la UNASUR y cierre de las fronteras y la suspensión del comercio, entre otras restricciones⁷⁹.

El segundo pilar de la UNASUR se refiere a la fusión de la CAN y el Mercosur para culminar en el ALCSA. Sin embargo la UNASUR se define con una mayor agenda política y el tema comercial y económico no ha sido la prioridad en las agendas. A su vez como se dijo anteriormente la CAN y el Mercosur son productos del regionalismo abierto y el proceso de integración bajo estos esquemas ha quedado estancado. Otra dificultad es que en Sudamérica hay diferentes visiones respecto al modelo económico para la región y por ello una falta de consenso sobre la formación de un espacio económico sudamericano.

Otros factores que dificulta la integración económica regional son los acuerdos bilaterales que tienen los países con otros países extra regionales, en especial con EEUU y China. El hecho de que en el 2005 en la cumbre en Mar del Plata se haya enterrado el proyecto regional del Área de libre Comercio de las Américas (ALCA) de EEUU, tuvo sus consecuencias. Por un

⁷⁷ Conflicto que comienza cuando la provincia más rica de Bolivia, Santa cruz declara la autonomía, terminando en rebeliones contra el gobierno de Hugo Morales.

⁷⁸ “UNASUR condenó con rapidez el intento de golpe en Ecuador y los países acordaron establecer una Cláusula Democrática”. Accedido el 27 de mayo 2013.
<http://www.somosmercosur.net/general/la-unasur-condeno-el-intento-de-golpe-en-ecuador-y-los-paises-acordaron-establecer-la-causula-democratica.html>.

⁷⁹ Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. “Compromiso con la Democracia: Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR”. 14 de noviembre 2011. Accedido el 27 de mayo 2013. p. 3 y 4

lado significó el fin del proyecto que tenía EEUU con el resto del continente y por otro lado EEUU decidió no insistir con el proyecto ALCA, porque de esa forma se iba a enfrentar continuamente con la resistencia del conjunto de los países. Su estrategia fue entonces abrir varias ventanas de negociaciones para poder hacer “shopping de foros”⁸⁰. Es decir que EEUU comenzó a hacer acuerdos bilaterales de libre comercio con los países de forma individual como alternativa para su estrategia de liberalización competitiva. Esto es un factor más que explica por qué en la región de América del Sur es difícil llegar a un acuerdo de libre comercio, ya que cada país cuenta con determinados socios comerciales predilectos y esto implica una dificultad para llegar a un acuerdo a nivel regional.

Por último pero no menos importante, el tercer pilar de la infraestructura física y energética como también de las comunicaciones es indispensable para que una integración regional sea viable. Sin embargo en este aspecto hay en la región todavía grandes falencias. Los países sudamericanos son conscientes de ello y la infraestructura tiene potencial para ser mejorada. Una iniciativa importante para paliar esta falencia es la IIRSA (Iniciativa para la Integración Regional Suramericana)⁸¹ que consta de más de 520 proyectos para mejorar la infraestructura en el subcontinente.

Sin embargo se le adjudica ser una instancia para consolidar el modelo regional agroexportador⁸² y que los proyectos están diseñados en función para tener accesos a los mercados asiáticos. El principal objetivo es generar el corredor bioceánico con el cual pueden unir el océano Atlántico con el Pacífico, lo que para varios países como Brasil es clave para tener una salida al Pacífico y por tanto acceder a los mercados asiáticos como también los países con puerto sobre la costa al Pacífico.

Los diversos proyectos se encuentran con diferentes dificultados para su realización. Una de las dificultades que hay para llevar acabo ciertos proyectos es la resistencia por parte de la sociedad local. El principal reclamo es la falta de consideraciones ambientales como también

⁸⁰ Tussie, Diana. “Latin America: contrasting motivations for regional projects”. *Review of International Studies*. 35 (2009): 169–188. p. 179

⁸¹ Surgió de la reunión de Presidentes de América del Sur realizada en agosto del 2000 en Brasilia, Brasil. Es un proyecto ideado por Brasil y tiene como objeto construir una agenda común para impulsar proyectos de integración de infraestructura de transporte, energía y comunicaciones. Esta iniciativa se incorpora en el 2011 al trabajo COSIPLAN de la UNASUR como su foro técnico. Ver “I.I.R.S.A.”. Accedido el 24 mayo 2013.
<http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItem=28>.

⁸² Chaves García, 2010, p. 35

a los derechos humanos y falta de transparencia e integración de la sociedad local en la ejecución de los proyectos⁸³.

Una segunda dificultad se encuentra en los proyectos de integración energética. En este aspecto la región necesita una infraestructura más dinámica para que se puedan complementar los países que cuentan con reservas con aquellos a los cuales necesitan importar para abastecer el mercado interno.

La intención de encarar la integración energética en América del Sur se dio en la Cumbre Energética en la Isla Margarita⁸⁴. Allí se discutieron varios proyectos como el de generar una Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y gas Sudamericana (OPPEGASUR) y el Gran Gasoducto del Sur⁸⁵, así como la creación del Consejo Energético Sudamericano bajo la UNASUR. Sin embargo desde la cumbre hasta hoy poco se ha avanzado en los proyectos ideados.

Algunos obstáculos están relacionados principalmente con la gran asimetría y diferenciación de la regulación, política de producción y oferta. Desde el marco regulatorio el inconveniente está en que cada país sudamericano ha desarrollado sus propios sistemas de abastecimiento y existen grandes diferencias regulatorias. Por otro lado hay obstáculos a nivel regional, como es el nacionalismo energético, la confrontación política y territorial, los diferentes intereses y pretensiones y las crisis de liderazgo⁸⁶. Los países ven el tema de la energía todavía desde la óptica nacional y no regional⁸⁷.

El inconveniente de la asimetría consiste en “fuertes desajustes y diferencias en cuanto a necesidades de consumo y potencialidades de producción”⁸⁸ que llevan a la discordancia. Por ejemplo, Brasil es uno de los principales productores de petróleo después de Venezuela; producen entre los dos países el 70% de la producción suramericana, del cual Brasil consume el 50%. También respecto del gas, Brasil y Argentina son los grandes consumidores con dos terceras partes de la producción total. Los grandes productores son Venezuela y Bolivia que

⁸³ Garzón, Jorge y Almut Schilling-Vacaflor. “Infrastrukturprojekte zwischen geopolitischen Interessen und lokalen Konflikten”. *GIGA Focus*. 10 (2012). p. 4

⁸⁴ Cumbre del 15 al 17 de abril de 2007 en la cual se cambió el nombre de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) a Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR).

⁸⁵ Este es uno de los proyectos más ambiciosos, con el cual se construiría un gasoducto desde Venezuela hasta Buenos Aires pasando por el Amazonas (Brasil), y por Uruguay.

⁸⁶ Ríos Sierra, Jerónimo. “Los Múltiples Encuentros y Desencuentros de la Integración Energética Suramericana”. *Revista Electrónica Iberoamericana* 4. n° 2 (2010): 126 – 160. p. 130

⁸⁷ Sanahuja, 2009 - 2008, p. 37

⁸⁸ Ríos Sierra, 2010, p. 131

con el 38% y 8% respectivamente dominan el mercado. En el caso del biocombustible, Brasil representa el 95% de la producción en América del Sur⁸⁹. Este complejo entramado de oferta y demanda de energía no está exenta al surgimiento de conflictos de intereses entre los Estados que de una u otra forma dificultan el avance hacia una integración energética.

En resumen, la UNASUR fue clasificada dentro de una tercera etapa del regionalismo en América Latina, el regionalismo posliberal, porque se diferencia de los proyectos de integración abiertos dado que es considerada un espacio de cooperación dentro los países sudamericanos con un mayor énfasis en asuntos políticos, dimensiones sociales y asimetrías. Este fenómeno coincide con el retorno del Estado desarrollista que interviene en asuntos económicos y con el surgimiento de varios gobiernos de izquierda que se alejan de las ideas neoliberales y el libre comercio.

Al describir a la UNASUR como un espacio de cooperación se refiere al proceso abierto, en el cual los Estados dentro de un área geográfica actúan juntos para un beneficio mutuo a pesar de que pueden existir conflictos de intereses⁹⁰. Se describe a la UNASUR como la cumbre de la diplomacia presidencial⁹¹, cuyo órgano principal es el Consejo de Jefas y Jefes de Estado, quien establece los lineamientos políticos y prioridades. Siendo un órgano intergubernamental refleja el peso que tienen los presidentes a la hora de tomar decisiones.

La UNASUR cuenta con tres pilares. El primero es la concertación y coordinación de políticas exteriores, el segundo formar un área de libre comercio y el tercer pilar es sobre la integración física y energética. De los tres pilares se concluye que el pilar comercial es el más débil. Los temas comerciales y económicos no están en la agenda de la UNASUR, y se ha visto que los intentos de integración comercial y económica bajo el regionalismo abierto han quedado trancos. Sobre los proyectos de infraestructura, se deben todavía superar aspectos sobre la viabilidad de los mismos y hacer estudios sobre los impactos ambientales e involucrar al respecto a la población local afectada. Como también dependen los proyectos del interés político de cada uno de los gobiernos.

Los países coinciden en que la UNASUR es necesaria y beneficiosa para lograr un espacio de diálogo político, donde está representado cada país a través de los jefes y jefas de gobierno y participan en la formación de un espacio sudamericano. Esta intención de formar una unidad

⁸⁹ Ríos Sierra, 2010, p. 131p

⁹⁰ Söderbaum, 2008, p. 3

⁹¹ Gratius, 2012, p. 13

permite que los países puedan realizar sus intereses al mismo tiempo que deja espacio a los Estados para aquellos intereses que no convergen. Porque la UNASUR no cuenta con un sistema de organismos supranacionales que toma decisiones vinculantes. Aquí se unen por los intereses comunes y al mismo tiempo es una estrategia del Estado para mejorar la gobernanza en un mundo globalizado y la posición internacional⁹² sin comprometer las estrategias geopolíticas propias de los Estados.

⁹² Sanahuja, 2009 - 2008, p. 23

4. Estudio de casos

Para verificar la hipótesis sobre la UNASUR como un espacio en donde convergen y se complementan los intereses y objetivos geoestratégicos, se analizará en este capítulo las políticas exteriores de los tres casos elegidos: Brasil, Venezuela y Argentina respecto a sus países vecinos y a la UNASUR misma, así como se evaluará también cómo influyen en la UNASUR misma.

En primer lugar se hará una reseña de los principales principios y objetivos de la política exterior de cada país. Luego se señala la posición relativa internacional del Estado. En tercer lugar se reseña las políticas exteriores relacionadas con los vecinos y también respecto a EEUU, ya que la influencia de ese país en la región como también las relaciones bilaterales con el mismo son factores importantes que influyen en la región. Al mismo tiempo se analizará de qué modo dichas relaciones junto con los propios intereses y necesidades nacionales influyen en la estructura y perfil de la UNASUR.

Finalmente se investiga las decisiones de los países respecto a los dos pilares más fuertes como es el CDS y a los proyectos de infraestructura para analizar sus intenciones y compromisos respecto a ella.

4.1 Brasil

4.1.1 La política exterior de Brasil, sus principios y objetivos

Brasil se caracteriza por tener una política exterior continua a lo largo de su historia más allá de los cambios de gobierno. Detrás de la política exterior hay una política de Estado⁹³, con visión de largo plazo, que busca imponerse más allá de los grupos de presión. Como expresa Celso Amorim⁹⁴, Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil durante la presidencia de Lula:

⁹³ Cabe aclarar que el Ministerio de relaciones exteriores, conocido también como Itamaraty, se distingue respecto de sus contrapartes de otros países. Es una línea institucional de continuidad desde el comienzo de la vida del estado Brasileño. Este reencarna corazón y alma del ser nacional y lo expresa siendo el guardián de la política exterior. Ver Rivarola Puntigliano, Andrés. “Going Global: an organizational study of Brazilian foreign policy”. *Revista Brasileira de Política Internacional* 51, Nr. 1 (2008): 28–52. p. 30

⁹⁴ Celso Luiz Nunes Amorim (1942 -) fue Ministro de Asuntos Exteriores (1993 – 1995) durante la Presidencia de Itamar Franco (1992 – 1994), y del 2003 hasta 2011 durante la presidencia de Luiz Inácio Lula da Silva (2003 – 2011). Del 2011 a la actualidad es Ministro de Defensa bajo la presidencia de Dilma Rousseff (2011 -).

“Very often, the Government had to impose its view over the objection of groups and sectors incapable of seeing the long-term interest- not only of the country as a whole, but their own”⁹⁵.

Detrás de esta continuidad hay un sistema de creencias y valores basados en autonomía, definida como la libertad de acción que tiene un país en las relaciones con otros Estados y su participación en las políticas internacionales, y se refleja en las políticas exteriores con el fin de evitar acuerdos que pueden limitar futuras alternativas; universalismo, querer mantener la relación con otros países independientemente de su ubicación geográfica, tipo de regímenes o cuestiones económicas como también como una independencia de acción en relación a poderes globales; y la creencia en el destino del país que un día tendrá un lugar de mayor distinción a nivel internacional⁹⁶. Esa percepción que tiene Brasil de si mismo y de sus potencialidades en relación a otros países y de su identidad como Nación es el fundamento de su proyección internacional. Basado en esas creencias y de su propio destino, la diplomacia de Brasil ha estructurado su comportamiento enfatizando iniciativas políticas con una visión de ser un actor global y aumentar su poder en la escena internacional.

4.1.2 Posición relativa de Brasil y sus estrategias para ser un poder medio

El principal objetivo de Brasil en el plano internacional es ser un actor global. Brasil es un país que ha salido de su status de economía en desarrollo para convertirse en una economía emergente ganando un mayor peso en la arena internacional no solamente a nivel económico sino también a nivel político.

Asumir ese rol conlleva también tener que lidiar con diferentes tipos de conflictos y amenazas. Para ello Brasil ha desarrollado varias estrategias de política exterior de inserción internacional.

Una de sus estrategias para generar mayor capacidad de negociación en la sociedad internacional es a través de las redes de política exterior. De esta manera pueden ampliar su capacidad de diseñar el orden político global. Por tanto la influencia relativa en la política internacional de los países no solamente se obtiene con un aumento relativo de sus recursos

⁹⁵ Amorim, Celso. “Brazilian foreign policy under President Lula (2003-2010): an overview”. *Revista Brasileira de Política Internacional*. 53, n° special edition (diciembre 2010): 214-240. p. 228

⁹⁶ Gomes Saraiva, Miriam. “Brazilian Foreign Policy: Causal Beliefs in Formulation and Pragmatism in Practice”. *Latin American foreign policies: between ideology and pragmatism*. Ed. Gian Luca Gardini y Peter Lambert. New York: Palgrave Macmillan, 2011. 53-66. P. 53 y 55

materiales sino es el resultado de la política exterior activa en forma de las innovadoras redes diplomáticas⁹⁷. Bajo esta estrategia podemos encontrar la estrategia de la cooperación Sur-Sur en donde busca alianzas innovadoras, llamada también “estrategia de geometría variable”. En donde Brasil pretende generar un vínculo entre países que tienen objetivos comunes en asuntos específicos y agendas definidas⁹⁸.

La Cooperación Sur-Sur forma parte del principio de “autonomía por divergencia” y “universalismo”. Brasil busca alcanzar dos objetivos. El primero es reducir la dependencia económica con respecto a sus tradicionales socios comerciales como lo son EEUU y la Unión Europea (UE). Con los nuevos aliados obtiene mercados alternativos para posicionar sus productos. El segundo objetivo es más bien político. Con la cooperación Sur-Sur pretende cambiar el mapa político y generar un mundo multipolar y una alternativa a las relaciones Norte-Sur y al mismo tiempo reforzar el polo opuesto a los países del Norte.

Para mejorar la posición en la inserción internacional como “global player” Brasil tiene dos formas: acercarse y asociarse con otros países emergentes y aliarse con los países vecinos y/o usarlos como plataforma de despegue. Brasil optó por ambas opciones.

Una de las iniciativas de acercamiento a otros países emergentes fue la convocatoria de un grupo pequeño de países, cada uno de diferentes continentes, culturas y etnias, pero todos con un rol creciente en el mundo: India, Sudáfrica y Brasil⁹⁹. Es así que surgió lo que se conoce hoy con el nombre de IBSA¹⁰⁰. Otro ejemplo es la idea de institucionalizar lo que fue acuñado con el nombre de los Estados BRIC¹⁰¹ (Brasil, Rusia, India y China).

Otra estrategia de Brasil es entablar relaciones más estrechas con otros continentes como por ejemplo el africano y con países del medio Oriente. El entonces presidente Lula Da Silva (2003 – 2010) fue el que más viajes oficiales realizó al continente africano, y también aumentó drásticamente en los últimos años la representación diplomática. En el continente africano, el número de embajadas brasileras aumentó de 39 a 53 países. Recíprocamente, Brasilia aloja 29 embajadas africanas, siendo la capital con más representaciones de países de

⁹⁷ Flandes, Daniel, Sören Scholvin y Georg Strüver. “Aufstieg der Netzwerkmächte”. *GIGA Focus*. 2 (2011). p. 2

⁹⁸ Fortuna Biato, Marcel. “La política exterior de Brasil: ¿Integrar o despegar?”. *Estudios de Política Exterior*. Septiembre-octubre 2009. Accedido el 16 de febrero 2013. <http://www.politicaexterior.com/archives/5831>.

⁹⁹ Amorim, 2010, p. 231

¹⁰⁰ India, Brazil, South Africa

¹⁰¹ Término inventado por el economista Jim O’Neill de Goldman Sacks

dicho continente¹⁰². El acercamiento al medio Oriente se muestra con la iniciativa de Brasil de organizar la primer cumbre América del Sur-Países Árabe (ASPA) en Brasilia, 2005. Esto ayudó a detectar oportunidades de negocio y encontrar nuevas formas de cooperación¹⁰³.

También es importante señalar que Brasil ha alcanzado a tener representaciones diplomáticas en todos los países de América Latina lo que demuestra que al mismo tiempo en que procura aumentar las relaciones con otros continentes fortalece las relaciones con los países latinoamericanos.

Estos acuerdos firmados con otros países y su fuerte compromiso con la cooperación Sur-Sur por un lado, y las señales que siguen manteniendo también la relación con EEUU y la UE por el otro, muestran la autonomía de Brasil en la región con el objetivo de aumentar la presencia y perfil internacional del país¹⁰⁴. Este fuerte enfoque de Brasil hacia el resto del mundo implica que a veces esa autonomía hacia la región es señal para los otros Estados miembros de la UNASUR de su bajo compromiso hacia ella. De esta forma aspiraciones extra-regionales pueden generar efectos contrarios hacia los países vecinos. Un ejemplo es la aspiración de Brasil de obtener un asiento permanente en el consejo de seguridad de las Naciones Unidas. Bajo la bandera de la necesidad de reformar las Naciones Unidas, porque los países en desarrollo están sub-representados y con intenciones de cambiar el orden mundial hacia un mundo multipolar, quiere conseguir el apoyo para la reforma de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), y obtener así un asiento permanente en el consejo de seguridad y de esta manera lograr un mejor posicionamiento y aumentar su poder relativo. Argentina sin embargo no apoya esta decisión con el argumento que si solo Brasil obtiene un asiento permanente, generaría un desequilibrio regional¹⁰⁵.

La UNASUR es considerada parte de la estrategia de cooperación Sur-Sur. Pero siendo Brasil el dueño intelectual del proyecto se evidencia que las pretensiones de Brasil con la UNASUR no son solamente para la diversificación y profundización de las relaciones con los países. Sino que tiene otro elemento trascendente para Brasil, y es que son los países vecinos con los cuales puede formar un área geográfica mayor en el cual es el líder natural. Para Brasil esto es particularmente importante porque al tomar el rol de líder regional puede utilizar ese título a nivel global y así ganar una mejor posición de negociación frente a otros países que forman

¹⁰² Amorim, 2010, p. 234

¹⁰³ Amorim 2010, p. 234 y 235

¹⁰⁴ Gomes Saraiva, 2011, p. 56

¹⁰⁵ Ver apartado de Argentina de este trabajo.

parte de las primeras ligas. Al mismo tiempo Brasil es identificado como un puente entre Estados desarrollados y subdesarrollados, lo que también mejora la posición en las relaciones internacionales¹⁰⁶.

La UNASUR es un instrumento para ejercer el rol de líder, y desde ese rol puede adaptarse a la UNASUR a sus necesidades y preferencias pero al mismo tiempo debe diseñarla de tal manera que sea atractiva para los otros países ser miembros. La UNASUR de esa manera refleja las preferencias del Estado líder, ya que como autor del proyecto lo diseña de forma de maximizar la influencia del país en la zona. Sin embargo, el diseño tiene que ser de tal forma que para los Estados seguidores de ese proyecto también sea atractivo, por tanto el diseño tendrá las modificaciones y adaptaciones necesarias para atraer a los países seguidores. “Se conceptualizan estos proyectos regionales en su totalidad como parte de una estrategia de política exterior de un Estado Nación prominente de la región¹⁰⁷”.

Por tanto desde la dimensión interna de la UNASUR, Brasil utiliza ese espacio para influenciar la relación con sus vecinos y estructurarla a sus necesidades. Sin embargo estas relaciones e interacciones no son exentas de conflictos y divergencia de intereses, propias de países que comparten fronteras y una misma región geográfica. Lógicamente por esta misma condición existen intereses comunes. Es intención en el próximo apartado detectar estos intereses divergentes y convergentes.

4.1.3 Relación con sus vecinos sudamericanos y EEUU

4.1.3.1 Relación con EEUU

La relación entre ambos países tiene dos aspectos. Un aspecto es la parte económica y comercial y el segundo aspecto está relacionado con temas de política de poder, seguridad e intervención. Ya desde el principio del Siglo XX el Ministro de relaciones Exteriores Barão do Rio Branco resalta que Brasil se ha visto como similar en términos territoriales, etnicidad, diversidad cultural como también de su posición geopolítica, lo que lo haría ser la contraparte natural de EEUU en América Latina¹⁰⁸. También desde el lado de EEUU se reconoce a Brasil como un país con el cual conviene mantener buenas relaciones. Ya lo dijo Kennedy al

¹⁰⁶ Gomes Saraiva, 2011, p. 62

¹⁰⁷ Armijo, Leslie Elliott y Sybil Rhodes. “Theorizing Issue-Focused Regional Cooperation”. Ponencia presentada en Annual Congress of the Latin American Studies Association, LASA, San Francisco, mayo 24-26 de 2012. p. 19

¹⁰⁸ Gomes Saraiva, 2011, p. 55

referirse a Brasil: “Es necesario mantener el sentido de las proporciones”¹⁰⁹. Brasil ha logrado mejorar su posición relativa en la región respecto a EEUU, sin embargo es evidente la asimetría entre las dos Naciones pero eso no implica que EEUU pueda conseguir todo lo que quiere, “el poder relacional tiene sus límites y problemas, aún en la asimetría”¹¹⁰. Brasil pretende mantener buenas relaciones y decide mantener una política de bajo perfil, para evitar el conflicto y la confrontación con los EEUU¹¹¹.

Para Brasil el continente americano consta de dos potencias regionales, cada uno con su propia área de influencia. América Central, el Caribe y México fue considerada zona de influencia de EEUU, mientras Brasil considera su zona de influencia a América del Sur. Definiendo a América del Sur su propia zona de influencia, queda afuera también México que sería el país Latinoamericano que puede desafiar el liderazgo. Bajo este criterio Brasil ofrece a los otros países un líder regional alternativo a EEUU al cual pueden alinearse todos aquellos países sudamericanos que no quieren reconocer a EEUU como potencia.

Por el lado comercial, EEUU es uno de los socios más importantes de Brasil. La variación en la posición internacional de Brasil y en consecuencia la capacidad de negociación ha mejorado gracias a la cooperación Sur-Sur y la estrategia de autonomía por diversificación. Esto no implica que sea intención de Brasil que las relaciones comerciales se vean afectadas por ello. La prioridad de la política comercial de Brasil son las Américas, donde es mayor el conjunto de las exportaciones. Según la estrategia comercial de Brasil, los commodities se destinan al comercio global y los productos manufacturados a los mercados regionales¹¹². Por tanto por el lado comercial para Brasil es importante mantener a EEUU como socio estratégico.

La postura de Brasil frente al ALCA muestra cómo lleva en la práctica esta estrategia con EEUU. La actitud frente a las negociaciones de organización del ALCA ha sido de reticencia. Brasil mantuvo las negociaciones del ALCA más por conveniencias políticas que por las económicas y comerciales¹¹³. Brasil prefirió retrasar el proceso enfatizando más las iniciativas subregionales como el Mercosur. Brasil sabía que un acuerdo de libre comercio bajo el ALCA

¹⁰⁹ Moniz Bandeira, Luiz Alberto. “Brasil, EEUU y los procesos de integración regional”. *Nueva Sociedad*. 186 (agosto 2003): 143-157. p. 156

¹¹⁰ Russell, Roberto y Juan Gabriel Tokatlian. “Argentina, Brasil y EE.UU.: El desafío de una esfera de cooperación”. *Agenda Internacional*. 2. (2004): 16 – 30. p. 17

¹¹¹ Saraaiva en Gardini, Gian Luca, und Peter Lambert. *Latin American Foreign Policies: between Ideology and Pragmatism*. United States: Palgrave Macmillan, 2011. Pág 62

¹¹² De Souza, 2009, p. 27

¹¹³ Moniz Bandeira, 2003, p. 155

con una potencia como EEUU no le favorecería. Porque además es consciente que detrás de la estrategia de liberalización de comercio no se encuentran solamente intereses económicos sino que también hay intereses políticos globales para establecer las reglas de juego¹¹⁴.

Por ello la actitud de Brasil en la IV Cumbre de las Américas en Mar del Plata del 4 y 5 de noviembre del 2005 representa la relación con EEUU. Por un lado se quiere evitar el enfrentamiento y conflicto. El argumento de Brasil era que no era momento para discutir el tema sino en la OMC¹¹⁵. En esa cumbre no se iba a llegar a un acuerdo ahora. Por otro lado no quiere perjudicar las relaciones comerciales. El canciller de Brasil, Celso Amorim, dejó en claro que Brasil no es partidario de “enterrar el ALCA”¹¹⁶, como lo habían expresado Hugo Chávez y Néstor Kirchner. Brasil estuvo en desacuerdo con EEUU porque había puesto el ALCA en la agenda de la cumbre que no estaba previsto. Pero dejó en claro también que no es un tema cerrado y deja abierto la posibilidad de negociar acuerdos de libre comercio.

Esta divergencia ideológica y estratégica respecto a la relación con EEUU entre Brasil que prefiere una relación más diplomática por un lado, y Argentina y Venezuela que llevan más una relación de confrontación por otro, no tiene que ser interpretada como la diferencia de intereses comerciales con EEUU, sino esta diferencia influye más en la relación entre los países cuando se trata de llegar a un acuerdo si se tiene que decidir sobre relación de la UNASUR como la representante de los países sudamericanos con respecto a EEUU.

4.1.3.2 Relación con los vecinos y dentro de la UNASUR

Bajo la presidencia de Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002) se comenzó a entender que Brasil no puede ser indiferente respecto a sus vecinos. Por lo tanto, profundizó la lógica de la integración regional. La integración fue vista como una forma de fortalecer los valores e instituciones democráticas, y no solamente por su finalidad económica¹¹⁷.

El hecho de que la región para Brasil toma mayor relevancia y forma parte de su gran estrategia se puede observar en un estudio organizacional de la política exterior de Brasil. Se observa que el departamento de Itamaraty dedicado a Sudamérica ha cobrado cada vez mayor

¹¹⁴ Tussie, 2009, p. 179

¹¹⁵ Organización Mundial del Comercio

¹¹⁶ Visca, Paola. “Gobiernos expresan posiciones variadas respecto al comercio”. *Integración Sur*. 5 de noviembre de 2005. Accedido el 7 de mayo 2013.
<http://www.integracionsur.com/alca/mardelplata/ViscaMdePGobComercio.html>.

¹¹⁷ Peña, Felix. “La integración del espacio sudamericano: ¿La UNASUR y el MERCOSUR pueden complementarse?”. *Nueva Sociedad*. 219 (febrero 2009): 46 – 58. p. 51

importancia. Las unidades dedicadas a las relaciones con Sudamérica ascendieron de departamento a Subsecretaría, en el 2003 se creó SGAS (Subsecretaria General da América do Sul). Con el cambio de la estructura se incorporó una innovación en la subsecretaría. Se puso bajo el mismo paraguas las dimensiones políticas y económicas, tanto bilaterales como multilaterales reconociendo que es mejor tener dichas dimensiones bajo un mismo responsable con lo cual le permite al subsecretario tener una visión completa, mientras sus contrapartes extranjeros eran responsables de una sola dimensión¹¹⁸. Esto da indicio de cómo Brasil lleva a cabo la estrategia regional. Entiende que se debe tener una visión global de los aspectos económicos y también políticos con los vecinos y que decisiones sobre estos temas deben tener una coherencia mutua. Esta estrategia brasilera la ha traducido también a la UNASUR. Ésta abarca más la parte política, pero que prevé también alinear la dimensión económica al pretender fusionar el Mercosur con la CAN.

Brasil fue construyendo su zona de influencia teniendo en cuenta estos dos aspectos. El primero es lograr una integración económica y comercial con la intención de buscar y consolidar nuevos mercados. Esto se manifiesta a través de la intención de Brasil de enfatizar el Mercosur y unirlo en un futuro con la CAN. El segundo objetivo es el acercamiento de los países vecinos desde una perspectiva política.

De esta manera se fueron consolidando las dos visiones que existen sobre la política regional de Brasil. Por un lado políticos brasileros con una visión más progresista están a favor de profundizar el proceso de integración y avanzar en la institucionalización. Mercosur es visto como un instrumento para fortalecer la posición de Brasil en la región, como también un mecanismo para abrir camino para un área de libre comercio. Por otro lado aquellos que tienen una visión hacia el autonomismo ven la ampliación de la integración de Sudamérica bajo el liderazgo de Brasil como prioritarios y por eso han puesto mayor atención en la UNASUR, son críticos respecto a la agenda liberal y defienden que la inserción mundial de Brasil exige la capacidad de articular un proyecto nacional autónomo basado en políticas activas de desarrollo, proyectos que no coinciden con la liberalización comercial ni con la adhesión a regímenes vigentes que son considerados sesgados a los intereses dominantes. Este lineamiento autonomista fue lo que prevaleció durante el gobierno de Lula¹¹⁹. Básicamente se

¹¹⁸ Rivarola Puntigliano 2008, p. 43p

¹¹⁹ De Souza, 2009, p. 22

trataba buscar reforzar la autonomía y una proyección más fuerte del país como un poder emergente en la escena internacional¹²⁰.

Por la necesidad de ampliar el mercado regional de los productos manufacturados, la prioridad de Brasil ha sido consolidar y profundizar el Mercosur. También lo que motivó la creación del Mercosur fue la creación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)¹²¹. Éste rompe la idea de consolidar una unidad regional que abarque América Latina porque México se uno con EEUU y Canadá. A raíz de ello Brasil comienza a valorar en cambio una Sudamérica como su región ancla. Lo que le da entonces la oportunidad de excluir a México, otra potencia fuerte y parte del área de influencia de EEUU¹²². El Mercosur también es visto como una estrategia para el proceso de ajuste económico y modernización. Es una herramienta con la cual los empresarios sienten por primera vez el impacto de la liberalización comercial. Tiene por tanto un efecto educativo al anticipar la profundización del proceso de globalización¹²³.

La creación de la UNASUR se percibe como complemento del Mercosur, con más diálogo político y énfasis en la integración física y energética y es un “intento de crear un ámbito institucional que cubra toda la región”¹²⁴. Los países miembros “*Entienden que la integración suramericana debe ser alcanzada través de un proceso innovador, que incluya todos los logros y lo avanzado por los procesos de Mercosur y la CAN, así como la experiencia de Chile, Guyana y Suriname, yendo más allá de la convergencia de los mismos*”¹²⁵.

La UNASUR en ese sentido se puede considerar como un “paraguas institucional para superar el antiguo reduccionismo mercantilista que pretendía restringir la integración a la esfera comercial”¹²⁶.

El objetivo de Brasil que pretende alcanzar con la UNASUR es establecer las condiciones para ser el representante sudamericano a nivel global de una región estable con valores

¹²⁰ Gomes Saraiva, 2011, p. 64

¹²¹ NAFTA por sus siglas en inglés (North American Free Trade Agreement) creado en 1994. Países miembros: Canadá, México y EEUU)

¹²² De Souza, 2009, p. 40

¹²³ Rivarola Puntigliano, 2008, p. 43

¹²⁴ Peña, 2009, p. 52

¹²⁵ “UNASUR-Tratado Constitutivo”. 23 de mayo de 2008. Accedido el 27 de mayo 2013.

<http://www.unasursg.org/inicio/documentos/unasur/tratado-constitutivo>.

¹²⁶ Fortuna Biato, 2013

democráticos¹²⁷. Por tanto para Brasil es importante garantizar la seguridad de los Estados y de la región en su conjunto. Sin embargo debe liderar con las consecuencias que conllevan imponer un liderazgo sobre otros y ser percibido como tal.

Uno de los países que contesta a esta política de Brasil es Venezuela, quién con su propio proyecto regional pretende asegurar su posición regional e internacional. Venezuela ve peligrar su posición relativa por el aumento de poder de Brasil. La manera de contestar a ello es desafiando su liderazgo. Brasil responde ante este desafío manteniendo un control apacible sobre Venezuela integrándola¹²⁸ en su proyecto regional y hacerle sentir que forma parte de la idea.

La UNASUR es el instrumento con el cual Brasil puede lograr ese control al reunir a todos los países sudamericanos bajo una organización, incluso a Venezuela, y de esa forma contener a Venezuela bajo una institución de iniciativa brasilera y mitigar las aspiraciones de liderazgo de Hugo Chávez. También la idea de Lula de Silva de invitar a Hugo Chávez el 24 de marzo de 2008 para hablar sobre la idea de crear el CDS¹²⁹, es una forma de integrar a Chávez en la concepción de un órgano de la UNASUR, y para que Venezuela se sienta parte de la propuesta brasilera evitando así futuros desacuerdos.

Tanto la UNASUR como el ALBA fueron desarrollándose en forma paralela. Esto se puede interpretar como la carrera entre Brasil y Venezuela no solamente por la primacía en la región, sino como la carrera de quien gana a Sudamérica como su área de influencia. El origen de la UNASUR data del 8 de diciembre del 2004 cuando en la III Reunión de Presidentes Suramericanos, se crea la Comunidad de Suramericana de las Naciones (CSN). Seguido, el 14 de diciembre de 2004 Chávez crea junto con Fidel Castro el ALBA. En el 2005 en la cumbre de Mar del Plata fue donde aprovechó para presentarlo al resto de América. De los países sudamericanos se adhiere Bolivia en el 2006 y Ecuador en el 2009. El 16 de abril del 2007 en la isla Margarita en Venezuela, en la II Reunión extraordinaria de la CSN se cambia el nombre a UNASUR.

Brasil también sintió resistencia por parte de otros países que por su tamaño y capacidad no pueden desafiar su liderazgo, pero que cuentan con otras formas de enfrentarse a Brasil. En los dos siguientes ejemplos se puede ver cómo Paraguay y Bolivia han confrontado a Brasil.

¹²⁷ Flandes, Daniel y Leslie Wehner. "Strategien südamerikanischer Sekundärmächte". *GIGA Focus*. 4 (2012b). p. 2

¹²⁸ Maihold, 2008, p. 19

¹²⁹ El Proyecto fue presentado ante los miembros de la UNASUR el 23 de mayo 2008.

Al mismo tiempo estos ejemplos muestran cómo Brasil tuvo que afrontar ciertas tensiones también por la presión de los grupos de interés domésticos, que no siempre veían favorecidos sus intereses con los proyectos regionales iniciados por el gobierno.

Un signo de la reacción de los países vecinos sobre las pretensiones de Brasil de ejercer liderazgo en la región fue la disputa sobre la administración conjunta con Paraguay sobre el embalse hidroeléctrico de Itaipú. La promesa del presidente de Paraguay Fernando Lugo (2008 – 2012) de recuperar la soberanía de la mitad del embalse y unos precios justos sobre los megawatts no utilizados, generó bastantes conflictos cuando el Presidente brasilero Lula visitó el país en julio del 2009. Para mantener el cuasi monopolio del embalse el gobierno de Brasil ofreció pagar el triple a la parte paraguaya y responsabilizarse de proveer apoyo técnico y económico y los costos de las infraestructuras en la región. Este acuerdo le costó al gobierno a su vez fuertes oposiciones y resistencias internas¹³⁰.

La relación con los vecinos se puede definir como la estrategia de la hegemonía consensuada, concepto desarrollado por S. Burges, en el cual Brasil logra que otros países acepten una posición o participación en un proyecto que puedan llegar a ser vistos con escepticismo sin recurrir a la fuerza para convencer a los otros actores de participar. A través de esa influencia crea una situación donde es muy costoso para otros países de desvincularse de la posición de Brasil¹³¹.

4.1.4 Seguridad y política de defensa. Rol del CDS

Para Brasil los temas relacionados con las amenazas sobre la seguridad, tienen una implicancia a nivel doméstica, otros abarcan la dimensión regional. En primer lugar podemos nombrar la amenaza de la internacionalización del Amazonas, la amenaza sobre las plataformas de extracción petrolíferas en el Atlántico Sur y la presunta tentativa de EEUU de establecer un cinturón militar alrededor de Brasil¹³². Como así también la reactivación de la IV Flota Naval de EEUU en Julio 2008, que estaría rondando las costas de América Latina con posibilidad de penetración en los ríos, y que ha inquietado a Brasil, el cual se vio en la necesidad de fortalecer su seguridad. Las razones de la reactivación se pueden especular por

¹³⁰ Goodman, Joshua. “Brazil: The Global Power Looking for a Backyard”. *SAIS Review*. 29. n° 2 (verano-otoño 2009): 3-10. p. 8

¹³¹ Burges, Sean W. “Consensual Hegemony: Theorizing Brazilian Foreign Policy after the Cold War”. *International Relations*. 22 (2008): 65-84. p. 66

¹³² Ugarte, José Manuel. “El Consejo de Defensa Suramericano: Balance y Perspectivas”. Mayo 2010. Accedido el 22 de abril 2013.
http://www.fes.org.ar/Publicaciones/2010/PAPER_Ugarte_Mayo_2010.pdf. p. 2

los recursos naturales y por el surgimiento de los gobiernos populistas en América Latina, con peculiar preocupación que la influencia de los *gobiernos chavistas* puedan tener en la región. “EEUU ve a todo el continente como una gran isla, como una fortaleza en la que se puede aislar y desde allí luchar, en caso de que otra potencia le dispute su superioridad en el planeta”¹³³. La reacción de Brasil fue inmediata, declarando que el país “no aceptará ninguna intervención naval estadounidense en aguas brasileñas bajo ninguna hipótesis”¹³⁴.

Otro aspecto sobre temas de seguridad nacional que preocupa a Brasil es respecto a sus fronteras y su difícil control por las circunstancias geográficas. Para Brasil es importante tener el control efectivo de sus fronteras que son muy permeables respecto a guerrillas, narcotraficantes, y otras actividades ilícitas¹³⁵. Para garantizar ello, lo mejor es tener un acuerdo de cooperación con los países fronterizos e incluirlos bajo una institución como el CDS para “consolidar Suramérica como zona de paz, construir una identidad suramericana en tema de defensa y generar consensos para fortalecer la cooperación regional en materia de defensa”¹³⁶.

En estos aspectos donde Brasil ve potenciales amenazas a la seguridad nacional es importante evitar cualquier situación que pueda ser pretexto de una intervención de otros países extra-regionales más poderosos como EEUU para garantizar la protección de los recursos y fronteras del país.

En la dimensión regional la creación del CDS también forma parte de la estrategia de inserción internacional como poder regional y “global player”. Mostrando que puede a través del CDS asegurar la paz regional, especula con la posibilidad de Brasil de ocupar un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Una segunda motivación de Brasil reside en el establecimiento de una industria de armamento en la región y la consolidación del mercado de armas. Brasil es el mayor productor de armas sudamericano, pero el mercado interior no es suficiente y necesita buscar otros¹³⁷. El objetivo detrás es reducir la dependencia de importación de armas de países extra regionales al mismo tiempo se

¹³³ Luzzani, Telma. “La IV Flota de EE.UU. vuelve a patrullar aguas latinoamericanas”. *Clarín*.

Zugegriffen 10. Mai 2013. <http://edant.clarin.com/diario/2008/06/30/elmundo/i-01704902.htm>.

¹³⁴ Luzzani, Telma. „La IV Flota de EE.UU. vuelve a patrullar aguas latinoamericanas“. *Clarín*.

Zugegriffen 10. Mai 2013. <http://edant.clarin.com/diario/2008/06/30/elmundo/i-01704902.htm>.

¹³⁵ Sanahuja, 2009 - 2008, p. 39

¹³⁶ “CDS de la UNASUR“. Accedido el 22 mayo 2013.

<http://www.unasursg.org/inicio/organizacion/consejos/cds>.

¹³⁷ Maihold, Günter y Claudia Zilla. “Geteilte Sicherheit in Lateinamerika. Neue subregionale Initiativen und das Engagement der EEUU“, *Stiftung Wissenschaft und Politik. SWP-Aktuell*. 36 (mayo 2008). p. 3.

asegura la provisión de armas desde otros países que no sea EEUU. Ya que se vio por la experiencia de Venezuela que sufrió embargo de armas y repuestos por parte de EEUU.

El objetivo de evitar cualquier intervención extra-regional es compartido por los países vecinos, con una excepción, Colombia. En 1999 el gobierno colombiano firma con EEUU un acuerdo bilateral llamado “Plan Colombia” cuyo principal objetivo es la lucha contra el narcotráfico y el conflicto armado. De allí su reticencia en primer instancia hacia el CDS. Esta cooperación militar de EEUU con Colombia es observada con atención por los otros países sudamericanos, en especial por Venezuela.

También Brasil considera que la implicación de EEUU es un factor de inestabilidad y no de estabilidad. Por tanto la búsqueda de acuerdos regionales, sin la participación e intervención de EEUU, podría contribuir a la resolución de conflictos en forma pacífica¹³⁸.

Con la cooperación en el contexto del CDS se da la posibilidad de solucionar conflictos en la región antes que las fuerzas externas en especial EEUU o la OEA intervengan. Los conflictos y la inestabilidad en la región no son solamente interestatales, sino también de índole doméstica que inducen inestabilidad en la región. Como lo fueron el conflicto de Bolivia del 2008 y el intento de golpe de Estado en Ecuador en el 2010, que no tuvieron mayores consecuencias gracias a la intervención rápida y eficaz de la UNASUR evitó.

La crisis diplomática que hubo entre Colombia, Venezuela y Ecuador por la muerte del número dos de las FARC (Raúl Reyes) en territorio ecuatoriano el 1ro de marzo 2008¹³⁹, disparó la necesidad de tener un organismo en el cual se traten temas sobre seguridad y conflictos entre los países sudamericanos. Brasil quien también rechazó la incursión colombiana en territorio ecuatoriano, tuvo un rol importante de mediador para lograr la resolución del conflicto en forma pacífica.

Es así que el 24 de marzo de 2008 en una visita de Chávez a Brasil, los dos mandatarios revisaron la propuesta de Lula de crear un Consejo de Seguridad Sudamericano. Lo importante no es en sí lo que “pueden hacer los ejércitos, sino por la misma iniciativa de tener una instancia en la que se puedan discutir temas de defensa fuera del contexto de la OEA y

¹³⁸ Sanahuja, 2009 - 2008, p. 40

¹³⁹ También conocida como la Crisis Andina. El conflicto se inició luego que las fuerzas militares colombianas penetraron en territorio ecuatoriano en una misión contra la guerrilla. Tanto el gobierno ecuatoriano como el venezolano acusaron al gobierno colombiano de violar la soberanía de Ecuador.

ONU”¹⁴⁰. Esto para los países no solamente implica tener un instrumento propio de resolución de conflictos, evitando la intromisión de terceros países, en particular de EEUU en cuestiones de seguridad sudamericana.

El objetivo de la UNASUR en temas de seguridad, es la resolución de conflictos y diálogos políticos de cooperación, más que tener una defensa en común¹⁴¹. Con el CDS Brasil puede por un lado contener a los países vecinos evitando que se formen subalianzas entre los países y poner todas las cooperaciones pre existentes y experiencias bajo el CDS. De esta forma se traspolan las experiencias de cooperación militar, política de defensa, industria y tecnología y formación y capacitación existentes y operaciones de paz¹⁴². Por ejemplo, las fuerzas armadas de Argentina y Chile realizan desde 1998 la Patrulla Naval Antártida Combinada, con la cual pueden reducir esfuerzos y gastos, generando además un lazo entre ambas fuerzas. Respecto a operaciones de paz existe desde 2008 la Fuerza de Paz Binacional “Cruz del Sur”, así como el ya existente Sistema de Cooperación de las Fuerzas Aéreas Americanas (SICOFAA), desde 1961)¹⁴³, cuya misión es el intercambio de experiencias, conocimiento y entrenamiento. Otros ejemplos de cooperación son la conformación del batallón conjunto de Ingenieros “José de San Martín” con Perú y la cooperación de Brasil y Perú para la vigilancia y protección del Amazonas¹⁴⁴.

El compromiso y el rol de Brasil en este aspecto se limitan a ser un moderador de conflictos y Brasil ambiciona imponer esta modalidad en la UNASUR. Un ejemplo de esto fue la crisis de Bolivia en el 2008 y la crisis entre Colombia y Venezuela del 2010. En la crisis de Bolivia la UNASUR reaccionó inmediatamente: la Presidente pro Témprore, Michelle Bachelet llamó a una reunión extraordinaria y los países acordaron con una unanimidad sobre la intolerancia sobre cualquier situación que ponga en peligro la integridad territorial¹⁴⁵.

¹⁴⁰ “Analizarán propuesta de Consejo de Seguridad Sudamericano”. *El Nuevo Diario*, 24 de marzo 2008. Accedido el 8 de mayo 2013. <http://www.elnuevodiario.com.ni/internacionales/11294..>

¹⁴¹ Nolte, Detlef, y Leslie Wehner. “UNASUR and Regional Security in South America”. Ponencia presentada en la conferencia de Regional Organizations and Security: Conceptions and Practices, Zürich, junio 17 de 2011. p. 5

¹⁴² Flandes, Daniel y Michael Radseck. “Creating multi-level security governance in South America. Comparative regional security governance”. *Comparative regional security governance*. Ed. Shaun Breslin y Stuart Croft. London: Routledge, 2012: 154-180. p. 163

¹⁴³ “SICOFAA, Sistema de Cooperación entre las Fuerzas Aereas Americanas”. Accedido el 28 mayo 2013. <http://www.sicofaa.org/>.

¹⁴⁴ De Paula, 2009, p. 50

¹⁴⁵ Flandes, D. y Radseck, M., 2012, p. 170 y 171

El éxito de estas intervenciones de la UNASUR, le da a Brasil mayor legitimidad como moderador y al mismo tiempo puede reducir la influencia política y militar de EEUU en la región¹⁴⁶.

Sin embargo, decisiones de Brasil que ha iniciado de forma unilateral para sus propios intereses sobre la seguridad ponen en peligro la reputación de una potencia regional cooperativa en la región¹⁴⁷.

En el documento de la Estrategia Nacional de Defensa del Ministerio de Defensa¹⁴⁸ Brasil quiere reestructurar en varios aspectos a las fuerzas armadas para adaptarla a los nuevos desafíos y modernizarlas. Forma parte de esta estrategia el acuerdo con Francia que consta de compras de armamento y transferencia de conocimiento, como también la compra de cinco submarinos, de los cuales uno es nuclear¹⁴⁹. Otro ejemplo de estas acciones unilaterales que pueden ser percibidos con escepticismo por parte de los vecinos fue en agosto de 2012 cuando Brasil inicia un gigantesco operativo militar en la triple frontera de Brasil, Argentina y Paraguay. El objetivo fue realizar un “operativo de frontera para reprimir la delincuencia”¹⁵⁰. A pesar de que según el Ministro de defensa Celso Amorim afirma que el operativo fue debidamente informado, no deja de generar la percepción de ser una forma de demostrar la fuerza y dar un mensaje¹⁵¹.

Sin embargo, en Sudamérica se puede decir que esto no genera necesariamente una percepción de amenaza. La explicación sobre la compra de armamento se puede basar en tres factores. “a) la necesidad de mantener la capacidad de disuasión b) la existencia de equipamiento militar anticuado y c) la disponibilidad de recursos para efectuar las compras”¹⁵². Hay que preguntarse en que contexto político regional se dan estas compras de armamento y qué medidas pueden contribuir a la paz y estabilidad regional. Por ejemplo las medidas diplomáticas, y la construcción de institucionalidad que permitan disminuir la

¹⁴⁶ Sanahuja, 2009 - 2008, p. 40

¹⁴⁷ Flandes, Daniel. “Brasiliens neue Verteidigungspolitik: Vormachtsicherung durch Aufrüstung”. *GIGA Focus*. 12 (2008). p. 1

¹⁴⁸ Ministerio de Defensa. “Estrategia Nacional de Defensa. Paz y Seguridad para Brasil.” Decreto n° 6.703. 18 de diciembre 2008. Accedido el 14 de febrero 2013.
http://www.defesa.gov.br/projetosweb/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_espanhol.pdf.

¹⁴⁹ Flandes, 2008, p. 5

¹⁵⁰ Gosman, Eleonora. “Gigantesco operativo militar de Brasil en sus fronteras”. 8 de agosto 2012. Accedido el 8 de agosto 2012. http://www.clarin.com/mundo/Gigantesco-operativo-militar-Brasil-fronteras_0_751724899.html.

¹⁵¹ Gosman, 2012.

¹⁵² Battaglino, 2009a, p. 82

desconfianza que potencialmente pueda provocar estas adquisiciones. El CDS es un ejemplo. Éste puede ser entonces un espacio desde el cual se pueden implementar las medidas necesarias para construir la confianza mutua promoviendo la circulación de información sobre “las motivaciones que los países tienen para adquirir armamento”¹⁵³. Y por tanto la compra de armamento no es un factor de desconfianza hacia los países vecinos. Brasil de esta forma puede llevar a cabo su estrategia militar y mantiene su capacidad de disuasión.

4.1.5 Brasil respecto a los proyectos de la IIRSA y temas de energía

Para Brasil el tema infraestructura y en particular el tema energía es de gran preocupación. Por su tamaño y su crecimiento Brasil necesita abastecerse de energía, la cual es importante para la industrialización. El problema consiste en que Brasil no puede abastecer todo con los propios recursos y debe importarlos. Por tanto Brasil necesita importar energía y para disminuir esa dependencia debe invertir para generar nuevas fuentes energéticas. En América Latina hay abundantes recursos de hidrocarburos, como el gas y el petróleo y energía hidroeléctrica. Lo que le falta es la suficiente infraestructura para que en todo el subcontinente se puedan encontrar oferentes y demandantes.

Con las necesidades energéticas de Brasil surgen conflictos e intereses que tuvieron como resultado un bajo desempeño en el desarrollo de los proyectos de infraestructura y en particular en el sector energético. Una de las explicaciones está en la “estrategia de autosuficiencia y la consolidación de Petrobrás como actor regional y global”¹⁵⁴ la otra explicación radica en el problema de las “desavenencias y las pretensiones regionales dispares entre Brasil y Venezuela”¹⁵⁵ que dificultan llegar a acuerdos para consolidar la integración a nivel infraestructura.

Con el proyecto del Gran Gasoducto del Sur¹⁵⁶ se puede observar cómo los proyectos de infraestructura dependen de los intereses nacionales que en América del Sur van fluctúan según las cambiantes condiciones a las que se enfrentan los países. En un principio la alianza entre Brasil y Venezuela para llevar adelante el proyecto del gasoducto era en principio solamente una forma de disminuir el poder de negociación de Bolivia que había conseguido con los acuerdos de las petroleras extranjeras, para alcanzar sus propios objetivos. Dicha

¹⁵³ Battaglino, 2009a, p. 86

¹⁵⁴ Sanahuja, 2009 - 2008, p. 37

¹⁵⁵ Ríos Sierra, 2010, p. 143

¹⁵⁶ Proyecto para construir un gasoducto que cruzaría toda América del Sur por el Amazonas desde Venezuela, Brasil, Uruguay hasta llegar a Argentina.

alianza comienza a fracturarse cuando Brasil ve en la estrategia de Venezuela peligrar los intereses de Petrobrás¹⁵⁷. Como también el gobierno de Brasil no está dispuesto a dejar que Venezuela pueda ampliar su mercado y con ello favorecer el incremento de la influencia política regional¹⁵⁸. A esto se le añade que en noviembre 2007 Brasil anuncia el descubrimiento de grandes reservas de petróleo y gas lo que contribuye a la autosuficiencia y con ello merma el interés en ese proyecto.

Se encuentra que en el aspecto de la infraestructura y en particular sobre la infraestructura energética predominan los intereses y estrategias nacionales por sobre el objetivo de mejorar la infraestructura regional. También entra en juego el balance de poder en la región. Brasil al final prioriza mantener su posición de poder y evita recurrir a los costos que implica tal integración.

Del caso de Brasil se concluye que la UNASUR le sirve de herramienta para cumplir con su objetivo de proyección internacional como jugador global. Con ella puede definir su área de influencia y demostrar su capacidad de liderazgo en la región.

La UNASUR es el resultado de las políticas de acercamiento al vecino y profundización de las políticas regionales de Brasil. A pesar que la prioridad para Brasil no deja de ser la dimensión económica y comercial, entiende que debe complementarla con la dimensión política. De allí que se considera la UNASUR como complemento del Mercosur.

Esta intención de asumir el liderazgo en la región genera reacción de los vecinos. A nivel regional, Brasil tiene que liderar con la reacción de los países que ven peligrar su posición relativa en la región y que por la ventaja que tiene Brasil de ser un líder natural por su tamaño, economía y geografía, puede en algunos aspectos mermar el compromiso hacia el proyecto regional, y por tanto en algunos aspectos la región no cuenta con Brasil como líder. Este aspecto se puede entender bajo el principio de autonomía que tiene Brasil. El compromiso de Brasil como líder en la región está limitado a aquellos aspectos que le permiten etiquetarse el nombre de líder regional que favorecen sus intenciones de proyección internacional.

También los compromisos que tiene Brasil con países y con otros bloques extra-regionales, evidencian que Brasil prioriza intereses nacionales en detrimento de proyectos regionales.

¹⁵⁷ Sanahuja, 2009 - 2008, p. 37

¹⁵⁸ Ríos Sierra, 2010, p. 143

Brasil en varios aspectos no quiere atarse a la región mediante compromisos regionales que puedan luego disminuir los grados de libertad de accionar con otros Estados extra regionales.

En donde sí se puede observar mayor compromiso regional es en los aspectos de seguridad y la no intervención en asuntos regionales de fuerzas extra regionales. Brasil necesita una región con gobiernos democráticos estables y estabilidad a nivel interestatal por dos objetivos. Por un lado si Brasil es capaz de mantener esa armonía mejora la legitimación del rol de líder tanto para la región como también al resto del mundo. Por otro lado en cooperación con los otros países es más fácil evitar las intervenciones externas de otros países extra-regionales en caso de conflictos, como es por ejemplo EEUU.

4.2 Venezuela

4.2.1 La política exterior de Venezuela, sus principios y objetivos

A fines de analizar la política exterior de Venezuela se focalizará este trabajo en la política llevada a cabo bajo la presidencia de Hugo Chávez (1999 – 2013). Cuando Hugo Chávez asumió la presidencia, dio un giro a la izquierda a la política de Venezuela. Su intención fue la extensión de la Revolución Bolivariana en América Latina con fundamentos del Socialismo del siglo XXI como respuesta a las consecuencias de las políticas neoliberales.

Los principios de su política exterior descansan en el respeto y fortalecimiento de la soberanía y la no intervención en asuntos domésticos, con influencias de la “meta de la solidaridad y unidad latinoamericana predicada por Simón Bolívar, así como también por la noción de la interdependencia en el mundo moderno”¹⁵⁹.

La política exterior de Chávez se puede dividir en dos etapas. Durante la primera etapa, los primeros años de su mandato (1999 – 2003), Venezuela mantuvo ciertas líneas básicas de los gobiernos anteriores. Sin embargo, una serie de eventos posteriores le permitieron a Chávez consolidar la Revolución Bolivariana¹⁶⁰. Estos eventos fueron la superación del intento de golpe de Estado apoyado por EEUU en el 2002, la huelga de la oposición y la renacionalización de la empresa petrolera “Petróleos de Venezuela S.A.” (PDVSA) a principios del 2003 y el triunfo del referéndum revocatorio en el 2004. Chávez comienza desde allí una segunda etapa más ambiciosa cargada de mayor ideología que pragmatismo.

Como lo expresa Raby:

*“In terms of the ideology-versus-pragmatism template, Bolivarian Venezuela appears to represent a clear case of the primacy of ideology. However, it would be misleading to assume that this implies a complete absence of pragmatic adaptability”*¹⁶¹.

En esta segunda etapa comienza también a focalizar su política exterior hacia la región. Venezuela geográficamente corresponde a América del Sur, pero es considerada también uno

¹⁵⁹ Ellner, Steve. “La Política Exterior del Gobierno de Chávez: la Retórica Chavista y los Asuntos Sustanciales”. *Revista Venezolana. de Economía y Ciencias Sociales*. 15, n°. 1 (enero - abril 2009): 115-132. p. 121

¹⁶⁰ Raby, Diana. “Venezuelan Foreign Policy under Chávez”. *Latin American foreign policies: between ideology and pragmatism*. Ed. Gian Luca Gardini y Peter Lambert. New York: Palgrave Macmillan, 2011. 159-178. p. 163

¹⁶¹ Raby, 2011, p. 160

de los países caribeños. A diferencia de Brasil, la política regional incluye también países del Caribe, como por ejemplo su fuerte lazo con Cuba.

Otra característica de la política exterior de Venezuela es que “resultó cada vez más evidente la impronta presidencial en todas las acciones y decisiones vinculadas a las relaciones internacionales y el carácter personal de la ejecución de la política exterior”¹⁶². Chávez dejó sin fuerza institucional al ministerio de relaciones exteriores y avanzó con el proceso de ideologización de la estructura del Servicio Exterior¹⁶³. Por tanto, a diferencia de Brasil, hubo una discontinuidad en la política exterior del país con Chávez y una concentración de las decisiones de política exterior en su persona.

Respecto a los objetivos, Venezuela pretende a través de alianzas estratégicas construir un mundo multipolar como una forma de corregir el unipolarismo basado en la hegemonía¹⁶⁴. Pero subyacente está el objetivo de liderar con la interdependencia del mundo globalizado al diversificar las relaciones internacionales y fomentar la integración de América Latina según sus ideologías.

Al mismo tiempo hace uso de la política externa para lograr fines en la política interna. Un ejemplo fue cuando en el 2003 la popularidad del presidente estaba en su punto más bajo y éste comenzó a apoyarse en un extendido programa de asistencia social llamado “Misiones”¹⁶⁵. El financiamiento de estas Misiones depende de los ingresos petroleros del Estado. De allí la importancia de asegurarse los ingresos del Estado a través de la venta del petróleo. En última instancia, demuestra que con muchos de sus proyectos de política exterior también se puede hacer política nacional. También utiliza los distintos éxitos políticos internos como evidencia de la eficacia de su revolución política.

4.2.2 Posición relativa internacional de Venezuela y el poder del petróleo

La posición relativa internacional de Venezuela se debe entender a través de sus reservas de petróleo. A pesar de ser un país de tamaño medio, su gran capital en el escenario internacional

¹⁶² Urrutia, González. “Las dos etapas de la política exterior de Hugo Chávez”. *Nueva Sociedad*. 205 (2006): 159-171. p.165

¹⁶³ Urrutia, 2006, p. 165

¹⁶⁴ Ellner, 2009, p. 121

¹⁶⁵ Urrutia, 2006, p. 163

es el petróleo y su posición como exportador líder de petróleo le da los medios para jugar un rol fuera de proporción con su tamaño¹⁶⁶.

Para lograr un mundo multipolar y mejorar la posición internacional, Chávez ha sido muy proactivo en fomentar y formar parte de una serie de alianzas estratégicas. Con estas alianzas tanto en la región latinoamericana como también fuera de la región busca nuevos mercados para su producción de petróleo para reducir su dependencia económica con EEUU y para la “diversificación y transformación de la economía venezolana y específicamente de la industria petrolera, con la finalidad de superar la dependencia y el subdesarrollo”¹⁶⁷. A diferencia de Brasil, que buscó ampliar la red de relaciones diplomáticas en prácticamente todos los continentes, Venezuela buscó acercarse con criterio a bloques regionales, países y actores no estatales claves. Estos actores se caracterizan por no estar alineados con EEUU y el neoliberalismo. Más adelante se amplían las características y el objetivo que persiguió Chávez con esas alianzas.

Uno de los bloques regionales es la OPEP¹⁶⁸. Chávez reactivó este organismo e incentivó a los Estados miembros a cumplir con las cuotas de extracción, es decir, bajarlas para así ocasionar la suba del precio del petróleo. También los productores como México y Rusia han acordado limitar la producción y así se ha triplicado el precio del petróleo, lo que le permitió a Chávez obtener la base financiera para sus programas sociales, económicos y diplomáticos¹⁶⁹.

Al igual que Brasil, Venezuela comienza a fomentar la estrategia de la Cooperación Sur-Sur para diversificar sus relaciones y mantener socios estratégicos. Por ejemplo las alianzas bilaterales con Rusia y China le permiten a Venezuela ampliar su mercado y a su vez evitar el aislamiento.

Chávez formó su propio bloque de cooperación Sur-Sur, el ALBA, y con ello creó una alternativa a la integración del regionalismo abierto, porque sus bases son el sistema del socialismo del S. XXI basado en la cooperación y solidaridad en aspectos económicos. Por un lado los países aprovechan ese sistema y por otro lado a Venezuela le permite tener su propia zona de influencia. Es decir le ofrece la oportunidad a Venezuela de consolidar la influencia

¹⁶⁶ Raby, 2011, p. 160

¹⁶⁷ Ellner, 2009, p. 122.

¹⁶⁸ Países miembros: Angola, Argelia, Catar, Ecuador, Emiratos Árabes Unidos, Irak, Irán, Kuwait, Libia, Nigeria y Venezuela.

¹⁶⁹ Raby, 2011, p. 161

política en la región a través de condiciones de pago preferenciales para compradores de petróleo latinoamericanos¹⁷⁰.

Venezuela también ha buscado países aliados con los que obtiene beneficios comerciales y económicos, pero que al mismo tiempo tienen un peso ideológico provocativo. La provocación está dirigida en especial contra EEUU, como lo demuestra la alianza con países no alineados como Cuba y países árabes del mundo islámico¹⁷¹. Así la alianza con Irán no incluye solamente acuerdos en el área del sector petrolero sino que se refiere entre otros a la agricultura y transporte. Como un acuerdo conflictivo y provocador se podría interpretar el apoyo de Chávez al programa nuclear iraní a cambio de que Irán ayude en el desarrollo de la tecnología nuclear de Venezuela. También en el ámbito de las armas convencionales existe cooperación entre esos países. Desde que EEUU ha prohibido la venta de armas y repuestos a Venezuela, éste se provee de ellos del Estado “hermano” iraní¹⁷². También las importaciones de armas desde Rusia son una muestra de como Venezuela percibe su posición de seguridad en la región y la concesión a uno de sus principales aliados domésticos, que son las fuerzas armadas¹⁷³.

Con Cuba forma una alianza ideológica, para dar la impresión de que presentan un frente unido contra un conjunto común de enemigos, como el capitalismo, el libre comercio, el neoliberalismo y las agresiones del “imperio” de EEUU, que son habitualmente denunciados por ambos países¹⁷⁴.

Además de países y bloques, Chávez también consideró importante acercarse directamente a actores no estatales para la propagación de su revolución. Este acercamiento responde a la “necesidad de articular redes de apoyo a la Revolución Bolivariana e impulsar la organización de grupos y actores sociales que compartan sus ideales y que estén dispuestos a llevar adelante el nuevo modelo político”¹⁷⁵ Ejemplo son el apoyo de actores políticos en

¹⁷⁰ Flandes, Daniel y Lotte Westermann. “Konkurrierender Regionalismus: Fünf Jahre UNASUR und ALBA”. *GIGA Focus*. 12 (2009). p. 5

¹⁷¹ Blanco, Ronaldo y Rosalba Linares. “Chávez en la política exterior venezolana: (ALCA vs ALBA) de la democracia representativa a participativa”. *Aldea Mundo, Revista sobre Fronteras e Integración*. Año 13. 26 (diciembre 2008): 49-58. p. 53

¹⁷² Maihold, 2008, p. 27

¹⁷³ Flandes, Daniel y Leslie Wehner. “Drivers of Strategic Contestation in South America”. *GIGA, Working Paper*. 207 (octubre 2012). p. 22

¹⁷⁴ Bustamante, Michael J. y Julia E. Sweig. “Buena Vista Solidarity and the Axis of Aid: Cuban and Venezuelan Public Diplomacy”. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*. 616 (febrero 2008): 223-256. p. 224

¹⁷⁵ Urrutia, 2006, p. 167

otros países como los “Movimientos dos Trabalhadores Rurais Sem Terra” en Brasil y los “Piqueteros” en Argentina. Esto cae bajo la táctica de “public policy”¹⁷⁶.

También cae dentro de esta táctica la subvención del sistema de transporte público de Londres, para favorecer a los habitantes de menores ingresos. Como también ofrecer precios del petróleo para calefacción con descuentos a habitantes de barrios carenciados en EEUU¹⁷⁷. Chávez justifica esta táctica apelando al sentimiento humanitario, ya que no genera ningún beneficio comercial, pero sí, representa una forma de caridad para países desarrollados, financiada por un país subdesarrollado¹⁷⁸. Quiere demostrar que es posible otra forma de hacer política a través de la solidaridad y es una forma de provocación.

También usa los medios de comunicación para generar influencia y divulgar su revolución no solamente a nivel doméstico sino también a nivel regional. Con la creación de red televisiva “Telesur”, pretende por un lado movilizar a la población internacional para la solidarizarse con la revolución bolivariana como también competir con los medios dominantes occidentales como “Cable News Network” (CNN)¹⁷⁹. Esta estrategia de “public policy” le permitió crear a Chávez la idea de que otra forma de cooperaciones es posible, y que tanto países como parte de la sociedad “víctimas del imperio de EEUU” pueden unirse y así disminuir su dependencia. Es la forma de *soft balancing* de Venezuela contra EEUU¹⁸⁰.

Resumiendo, Chávez ha llevado a cabo una intensa política exterior logrando cierta consideración en la sociedad internacional. Esta política exterior se caracterizó por un “alto perfil estratégico, que tiene como sustento fundamental la variable petrolera”¹⁸¹.

“El papel internacional de Venezuela ha cambiado sustancialmente en estos años. De ser una nación considerada como estable, con una proyección internacional basada tan sólo en el

¹⁷⁶ Con “public policy” tradicionalmente se refiere a las formas en que los gobiernos utilizan la ayuda financiera, programas culturales, medios de comunicación y programas de intercambio para influir en la manera en que son vistos por los ciudadanos de otros países.

¹⁷⁷ Maihold, 2008, p. 30

¹⁷⁸ Ellner, 2009, p. 123

¹⁷⁹ Maihold, 2008, p. 25p

¹⁸⁰ Williams, Marc Erick. “The New Balancing: International Relation Theory and Venezuela’s foreign Policy”. *The Revolution in Venezuela: social and political change under Chávez*. Ed. Thomas Ponniah y Jonathan Eastwood. Cambridge, Massachusetts, London: Harvard University David Rockefeller center for Latin American Studies, 2011. 257-278. p. 262pp

¹⁸¹ Urrutia, 2006, p. 167

recurso petrolero (...) ahora pasa a ser una nación observada con atención”¹⁸². Es decir, que a nivel global se volvió un poder revisionista¹⁸³.

Más allá de su política exterior activa hacia países de otros continentes, para diversificar sus relaciones, Venezuela tiene una activa política regional al igual que Brasil. No solo a través de su proyecto propio “ALBA” si no también a través de la UNASUR y Mercosur.

4.2.3 Relación con sus vecinos Sudamericanos y EEUU

4.2.3.1 Relación con EEUU

Existen tres aspectos en la relación de Venezuela con EEUU. Un aspecto es el estrictamente comercial y pragmático, el otro más bien político e ideológico y el tercero está relacionado con las potenciales probabilidades de la intervención en asuntos domésticos de parte de EEUU.

Entre ambos países existen estrechos lazos económicos, porque EEUU es el principal destino de la producción de petróleo y por tanto existe una gran dependencia comercial también por una cuestión técnica, el tipo de petróleo que extrae Venezuela solamente pueden utilizarlo las refinerías de EEUU. También para EEUU, Venezuela es uno de los proveedores más importantes.

En segundo lugar, Chávez ha utilizado a EEUU como la personificación del neoliberalismo y como blanco en su retórica “antiimperialista” y como el “eje del mal” refiriéndose en particular al presidente Bush Jr. (2001 – 2009). Esta retórica se acentúa luego del golpe sufrido en el 2002. Chávez utilizó este hecho para afirmar su legitimidad y aumentar así el margen de maniobra en su lucha por los ideales bolivarianos. Muchas veces estas retóricas provocativas han quedado solamente en la mera retórica. La respuesta de EEUU respecto a ellas se basó en la tesis de Maisto (John Maisto embajador Estadounidense en Venezuela, 1997 – 2000) que dijo que a Chávez hay que juzgarlo por lo que hace y no lo que dice¹⁸⁴.

La intención de Chávez no era perjudicar la relación con EEUU, sino que ha utilizado las diferencias que tiene con EEUU como herramienta para imponer sus intereses políticos¹⁸⁵ y

¹⁸² Romero, Carlos A. *Jugando con el Globo: La política exterior de Hugo Chávez*. Caracas: Ediciones B, 2006. p. 32

¹⁸³ Flandes y Wehner, 2012a, p. 21

¹⁸⁴ Urrutia, 2006, p. 163

¹⁸⁵ Maihold, 2008, p. 7

como palanca para su proyección internacional¹⁸⁶. También logra la atención internacional y atraer adeptos. Sin embargo, esta política de provocación también tiene un efecto polarizador, generando un esquema de amigo/enemigo y obligando a los otros a encasillarse en ese esquema¹⁸⁷. Este efecto polarizador también se genera en la región, por lo que también funciona como un eje desintegrador lo que disuade a algunos países de adherirse.

Un tercer aspecto de la relación con EEUU está relacionado con la seguridad Nacional, la garantía de la soberanía de la Nación, y por el temor de una intervención de EEUU en asuntos domésticos. Este temor tiene dos fundamentos. Primero, el intento de golpe del 2002 que fue provocado por la oposición del gobierno con el apoyo de EEUU. A raíz de ello se han suspendido programas de cooperación militar y se exigió el retiro de la misión militar estadounidense de las instalaciones del Fuerte Tiuna¹⁸⁸. El segundo está vinculado con Colombia y la relación militar de este país con EEUU. Venezuela ha rechazado las solicitudes de Washington de permitir el uso del espacio aéreo venezolano a aviones norteamericanos para combatir el tráfico de drogas cerca de las fronteras colombianas, y tampoco aceptó la oferta de EEUU de enviar ingenieros de la Marina y bulldozers para limpiar las áreas afectadas por las inundaciones del '99 en el litoral venezolano¹⁸⁹.

4.2.3.2 Relación con sus vecinos

Antes de pasar al análisis de la relación con los países vecinos, se evaluará cómo el proyecto ALBA y los objetivos de Chávez influyen en la región.

El proyecto de integración ALBA¹⁹⁰ basado en los principios de la Revolución Bolivariana y el socialismo del S XXI, fue la respuesta a la propuesta de EEUU de crear el ALCA¹⁹¹. Chávez no perdió oportunidad de difundir este proyecto en la cumbre de Mar del Plata en el 2005.

“El ALBA se sustenta en los principios de solidaridad, cooperación genuina y complementariedad entre nuestros países, en el aprovechamiento racional y en función del bienestar de nuestros pueblos, de sus recursos naturales -incluido su potencial energético-,

¹⁸⁶ Romero, 2006, p. 164

¹⁸⁷ Maihold, 2008, p. 13

¹⁸⁸ Urrutia, 2006, p. 162 y 163

¹⁸⁹ Ellner, 2009, p. 116

¹⁹⁰ Países miembros: Antigua y Barbuda, Bolivia, Cuba, Ecuador, Nicaragua, San Vicente y Granadina, Siria como observador y Venezuela.

¹⁹¹ Blanco, y Linares, 2008, p. 53

en la formación integral e intensiva del capital humano que requiere nuestro desarrollo y en la atención a las necesidades y aspiraciones de nuestros hombres y mujeres”¹⁹².

El principio es el mecanismo de trueque y compensación para el cual no se requieren divisas, evitándose la intervención en el sistema financiero. Este principio de cooperación funciona, igual con otros acuerdos bilaterales, con países que no forman el ALBA tal como la Argentina. Es la estrategia de Chávez para ganar aliados y obtener aquellos bienes y servicios que no se producen en el país. Son los abundantes yacimientos de petróleo los que le permiten sostener este mecanismo. Petro-Caribe-Sur-Andina, por ejemplo, consiste en proveer petróleo a los socios a precios preferenciales. Otro ejemplo desde el aspecto social, es el intercambio de petróleo a cambio de servicios o bienes, como aquel con Cuba en donde Venezuela le provee petróleo a cambio de servicios médicos cubanos en Venezuela¹⁹³. Se trata de proyectos para fomentar el desarrollo social y económico de los países miembros como otra opción para evitar la dependencia financiera regional hacia el FMI y Banco Mundial (BM)¹⁹⁴. Sin duda este sistema difiere sustancialmente de aquel implementado por Brasil a través de la UNASUR y Mercosur. Mientras que la UNASUR está basada en la lógica de acumulación de capitales y reglas de las corporaciones, el ALBA en contraste se asocia con el movimiento de las masas que son el corazón de los movimientos de izquierda de varios países en la región¹⁹⁵.

El ALBA es entonces otra sub-alianza dentro de la región que tiene un modelo económico de integración diferente al Mercosur. El hecho que exista una alternativa de cooperación para los países sudamericanos hace disminuir el peso relativo de la UNASUR, y por tanto es una forma de ganar espacio de negociación frente a Brasil.

La existencia de ambos proyectos de integración, el Mercosur/UNASUR liderado por Brasil y el otro el ALBA liderado por Venezuela que representan una forma de competencia por el liderazgo regional. Desde el punto de vista de una integración económica los sistemas no son compatibles, sin embargo, hoy se observa que los dos proyectos de integración co-existen al mismo tiempo. A pesar de esta diferencia ideológica los dos proyectos se complementan de alguna forma. Venezuela lo justifica argumentando que la UNASUR y en particular el CDS

¹⁹² “¿QUÉ ES EL ALBA - TCP? (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América”.
Accedido el 5 de abril 2013.

<http://www.alianzabolivariana.org/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=2080>.

¹⁹³ Sanahuja, 2009 - 2008, p. 29

¹⁹⁴ Maihold, 2008, p. 24

¹⁹⁵ Kellog, Paul. “Regional Integration in Latin America: Dawn of an Alternative to Neoliberalism?”.
New Political Science. 29, n° 2 (junio de 2007): 187-209. p. 189

son el mínimo concepto de integración, mientras que ALBA representa el máximo concepto¹⁹⁶. Desde ese argumento no son lo opuesto, y Venezuela justifica así sus intenciones de entrar en el Mercosur y participar en la formación de la UNASUR. Es en este caso donde prevaleció el pragmatismo ante el idealismo del gobierno de Chávez. Venezuela puede así desde la UNASUR acercarse a los países vecinos que no expresan voluntad de ingresar al ALBA.

Para Venezuela, la UNASUR es el medio por el cual se puede fomentar o difundir su modelo de integración alternativo al modelo neoliberal. Por tanto UNASUR podría ser la base para la integración sudamericana bajo los ideales del socialismo del S. XXI. En esto divergen las intenciones de Brasil y Venezuela. Brasil tiene intenciones de unir la CAN con el Mercosur y así establecer sus mercados. Esta divergencia de ideología sobre las posibles formas de integración económica es uno de los motivos por la cual el tema comercial y económica ha quedado fuera de la agenda en las cumbres.

El logro de Venezuela de entrar en el Mercosur como miembro regular es como se dijo más bien un logro de la diplomacia pragmática. Venezuela necesita por un lado el Mercosur para posicionar en el mercado su petróleo y por el otro lado comparte con los miembros las “posiciones críticas hacia la intervención unilateral y otras formas de dominación del “norte”, al mismo tiempo que todos ellos mantienen relaciones amistosas con Cuba”¹⁹⁷. Evita de esta manera que las diferencias ideológicas afecten las relaciones con sus contrapartes del Sur. Brasil por otro lado es aquel país que va a obtener beneficios a nivel económico. En el 2011 la balanza comercial con Venezuela fue positiva y días antes de incorporación de Venezuela en el Mercosur, Chávez anuncia la compra de seis aviones de la empresa brasilera Embraer, con la opción de comprar catorce más¹⁹⁸.

El argumento de la decisión de Venezuela de retirarse de la CAN fue por el hecho de que países miembros habían firmado acuerdos de libre comercio de forma bilateral con EEUU sin consultar a los miembros de la CAN. Lo justifica de manera ideológica en vez de usar una explicación económica¹⁹⁹.

¹⁹⁶ Raby, 2011, p. 169

¹⁹⁷ Ellner, 2009, p. 128

¹⁹⁸ “Chávez fulfils ‘Bolívar’s dream’ with entry to Mercosur”. *Latin American Newsletters: Latin American weekly report*. WR-12-30, Agosto 2012. p. 2

¹⁹⁹ Ellner, 2009, p. 129

La relación con los otros poderes secundarios como Argentina y Colombia es diferente. Con Argentina ha desarrollado una relación más de acercamiento y simpatía, mientras que con Colombia prevalece aún la tensión por cuestiones de seguridad, aunque por intereses comerciales mantienen la relación.

La relación con Argentina se puede interpretar como un logro de Venezuela, dentro de la competencia entre UNASUR y ALBA, de integrar Argentina en el concepto de cooperación de Chávez. Esto se puede observar en dos ámbitos, en el financiero y en el energético. Cuando Argentina se encontraba en dificultades financieras y estaba negociando su deuda soberana con los organismos internacionales como el FMI, Venezuela compró bonos del Estado Argentino, lo que le evitó a Argentina contraer mayores deudas con el organismo²⁰⁰. Este apoyo de Venezuela por otro lado forma la base de los lineamientos políticos de los dos gobiernos a través de un sistema solidario que pretende la autonomía de los gobiernos latinoamericanos respecto al BM y FMI²⁰¹.

Entre Argentina y Venezuela hubo cooperación en el contexto de energía. Cuando Argentina tuvo problemas con la suministración de gas, Venezuela ofreció ayuda con el suministro de petróleo a cambio de productos agropecuarios, tractores e instrumental médico. Esta relación ha avanzado y gracias a los acuerdos con PDVSA se han podido establecer varias gasolineras en Argentina²⁰². Chávez encontró en Argentina un aliado regional con cierto peso en la región con el cual comparte los discursos anti-neoliberales.

La relación con Colombia tiene su particularidad por dos aspectos. Como ya se mencionó, la cooperación militar de EEUU con Colombia ha incomodado al gobierno de Chávez²⁰³. Al mismo tiempo el conflicto que tiene Colombia con las FARC, Ejército de Liberación Nacional (ELN) y el narcotráfico puede derramarse por las fronteras de Colombia hacia el país vecino. Por ambos factores, el gobierno de Venezuela tiene una actitud cauta respecto a los acontecimientos en Colombia. Las razones de cautela se refieren principalmente a la seguridad y a la violación de los derechos de soberanía, conflictos que se genera por la filtración de los grupos de rebeldes de izquierda y también de los paramilitares ilegales colombianos en las fronteras con Venezuela y por el hecho que Colombia ha establecido con EEUU acuerdos militares para combatir el narcotráfico.

²⁰⁰ Fletes y Westermann, 2009, p. 3

²⁰¹ Maihold, 2008, p. 21

²⁰² Maihold, 2008, p. 21

²⁰³ Urrutia, 2006, p. 168

La crisis entre Colombia y Venezuela se inicia cuando el presidente Uribe le prohíbe a Venezuela dejar ingresar a las FARC en territorio venezolano. Colombia en este caso acude a la OEA, pero esta pierde legitimidad porque Venezuela se siente amenazada por EEUU, quien podría ingresar a Venezuela desde Colombia. “Al incluir a EEUU en el problema y al desvirtuar el rol de la OEA (...) la UNASUR y su CDS pasan a ser el único ente legítimo”²⁰⁴. La UNASUR ofrece un espacio de solución de conflictos en Sudamérica evitando la participación de Estados que no pertenecen a la región. En particular implica para Brasil y Venezuela una manera de disminuir la influencia de EEUU en la región en asuntos domésticos e interestatales.

A pesar de las fricciones, Colombia y Venezuela han buscado la manera de mantener la relación comercial vigorosa y de reducir las tensiones. Para Venezuela es importante mantener las relaciones con Colombia porque pretende incentivar un proyecto de un oleoducto a través de Colombia y Panamá para poder exportar petróleo por el Pacífico²⁰⁵. Esta necesidad comercial y el cambio de estrategia del presidente Santos (2010 – hoy) hacia un mayor pragmatismo y multilateralismo favoreció el acercamiento de Venezuela con Colombia²⁰⁶.

4.2.4 Seguridad y política de defensa. Rol del CDS

También Chávez propuso desde el ALBA una alianza militar para desarrollar una estrategia de defensa común en la cual convergen las fuerzas armadas de los países miembros. El objetivo es coordinar las fuerzas para poder hacer frente a la presión militar de EEUU. La propuesta de una OTAN del SUR (SATO)²⁰⁷ sin embargo no prosperó y fue reemplazada por la idea de crear un órgano de cierta integración de la política de defensa sin lastimar los principios de soberanía nacional y respetar la no intervención²⁰⁸. El principal motivo para Venezuela de fomentar la integración en este aspecto es que la región tenga mecanismos eficientes propios en temas de seguridad para que por un lado no exista un espacio para la intervención de otros países. Esto es, poder mantener a EEUU fuera de los asuntos internos de la región y de cada Estado. Otro motivo es por la relación y cooperación militar entre

²⁰⁴ Flandes, Nolte y Wehner, 2011, p. 17

²⁰⁵ Raby, 2011, p. 167

²⁰⁶ Flandes y Wehner, 2012b, p. 5

²⁰⁷ “Chavez und Gaddafi wollen NATO des Südens“ Accedido el 28 de agosto 2013.
<http://www.blick.ch/news/ausland/chavez-und-gaddafi-wollen-nato-des-suedens-id1502736.html>

²⁰⁸ Maihold y Zilla, 2008, p. 2

Colombia y EEUU. Dicha alianza le genera incertidumbre al gobierno de Venezuela y es una amenaza a la soberanía nacional. El inconveniente surge por la diferente percepción sobre el rol de las fuerzas militares nacionales. Para Colombia tienen un rol para la seguridad interna y para Venezuela las fuerzas armadas están más involucradas con tareas civiles, como la asistencia en las “Misiones”.

4.2.5 Venezuela respecto a los proyectos de la IIRSA y el Banco del Sur

Para Venezuela los proyectos comprendidos dentro de la IIRSA, en particular aquellos relacionados con el abastecimiento de petróleo y gas, no son de su mayor interés. En realidad los países que más provecho obtendrían de la iniciativa son aquellos países demandantes como Brasil, Perú, Chile y Uruguay como también Bolivia, quien busca posicionar sus producciones en el mercado. La razón radica en que el comercio de éstos países se ha visto más afectado por la baja calidad de la infraestructura y altos costos de transporte²⁰⁹. Los intereses de Venezuela como proveedor principal de petróleo y gas, no vienen solamente por el lado del abastecimiento en la región sino que es una herramienta de política exterior para afianzarse en su rol internacional. Usa su posición como proveedor de hidrocarburos para mejorar su capacidad de negociación nivel internacional, lo que se llama la petrodiplomacia.

La cumbre energética de América del Sur, celebrada en la Isla Margarita en abril 2007, se considera “como parte de la estrategia venezolana por consolidarse como potencia energética internacional y por mantener un liderazgo que el presidente Hugo Chávez está intentando construir, con éxito desigual en América Latina”²¹⁰. Se desarrolló como el escenario de competencia por el liderazgo entre Venezuela y Brasil. Un escenario donde se pueden observar como en el contexto de la UNASUR, en este caso los proyectos de IIRSA los países miembros lo utilizan para imponer sus estrategias geopolíticas. La respuesta de Brasil, al percibir las intenciones de Chávez fue intentar frenar ciertas iniciativas venezolanas como la arremetida contra los biocombustibles, o los proyectos para crear OPPEGASUR o el Banco del Sur²¹¹.

La propuesta de Chávez de crear el Banco del Sur bajo el contexto de la UNASUR, es otro escenario donde se puede observar un continuo balanceo de poder existente entre Brasil y

²⁰⁹ Sanahuja, 2009 - 2008, p. 33

²¹⁰ Malamud, Carlos. “La cumbre energética de América del Sur y la integración regional: un camino de buenas (y no tan buenas) intenciones (DT)”. *Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo*. 18 (2007): 1-23. p. 3p

²¹¹ Malamud, C., 2007 p. 4

Venezuela. Como resultado el banco todavía no está en pleno funcionamiento y hay problemas para implementarlo completamente. Estos problemas evidencian el conflicto de intereses entre las intenciones de Venezuela y Brasil. La idea de Chávez fue crear un fondo monetario alternativo al FMI y al BM, ya que éstos intervienen en los asuntos domésticos de los estados²¹².

El contrato de creación se firmó en diciembre del 2007 por los países miembros²¹³. Sin embargo recién el 3 de abril del 2012 entró en vigor el Convenio Constitutivo del Banco del Sur. A la fecha tanto Paraguay como Brasil aún no lo han ratificado en sus respectivos congresos. Razón de esto es por un lado la dificultad de alinear la definición de sus operaciones, ya que hay intereses desencontrados sobre los proyectos de integración que están en la agenda. Para Venezuela el banco cumpliría la función de un fondo monetario, para Brasil sin embargo, debe servir solamente a la financiación de los proyectos de infraestructura²¹⁴. Por otro lado, hay divergencias respecto a la estructura de capital y su fuente de financiamiento y la distribución de votos. El punto es que la distribución de los derechos de los votos es equitativa y no según los aportes de capital. Esto es un sistema innovador no implementado aún. El otro conflicto es que no está definido qué tipo de proyectos se financiarán por el banco²¹⁵.

Del caso Venezuela se saca la conclusión que la UNASUR es una herramienta para difundir los propios principios de cooperación regional, de esta forma también desafía el liderazgo de Brasil y logra contrabalancearlo en la región. También utiliza la instancia de la UNASUR para llevar a nivel regional problemas de seguridad de Venezuela, y así obtener el respaldo de otros países. Así los conflictos que tiene con Colombia y EEUU son tratados desde la UNASUR y cuenta de esta manera con un mayor respaldo en la región.

Venezuela con el gobierno de Chávez ha cambiado la geografía política en la región. Los recursos petroleros le permitieron llevar adelante una fuerte política exterior con un discurso anti-neoliberal y anti-imperialista. Su propio proyecto regional basado en el socialismo del S. XIX ofrece a la región una alternativa de integración y cooperación. Aunque el alcance del

²¹² Maihold, 2008, p. 24

²¹³ Brasil, Argentina, Venezuela, Bolivia, Ecuador, Paraguay y Uruguay. No forman parte del Banco Chile, Perú, Colombia, Guyana y Surinam

²¹⁴ Maihold, 2008, p. 25

²¹⁵ Do Carmo Santos, Raquel. "O Banco do Sul tem futuro?" *Jornal da Unicamp* (13 al 19 de agosto 2012). Accedido el 15 de mayo 2013.
http://www.unicamp.br/unicamp/sites/default/files/jornal/paginas/web_ju535pag09.pdf.

mismo se restringe a Ecuador y Bolivia con América del Sur, Venezuela intenta difundir el Socialismo en la región a través del acercamiento a los países vecinos desde la UNASUR y el Mercosur, como una forma de acaparar aliados ofreciendo petróleo a precios diferenciales o ayuda financiera como lo hizo con Argentina.

Lo que diferencia a Venezuela de Brasil es la estrategia diplomática. Mientras Brasil busca aliados a través de una hegemonía consensuada²¹⁶, Venezuela lo hace a través de la retórica y política provocativa²¹⁷.

Venezuela a pesar de tener el recurso del petróleo y aliarse con “no alineados” como estilo provocador, no es suficiente para mantener su posición relativa en la región y es allí donde prevalece el pragmatismo ante el idealismo. El hecho de formar parte de la UNASUR es para Venezuela una oportunidad de participar activamente en un proyecto regional a la par de Brasil, que tiene mayor alcance en la región. Para Brasil este acercamiento también es beneficioso, no solamente a nivel comercial sino también porque logra contener a Venezuela. Brasil logra de esta manera y a pesar de la retórica provocativa acercarse a Venezuela sin tener que alinearse a su discurso.

²¹⁶ Burges, 2008

²¹⁷ Maihold, 2008

4.3 Argentina

4.3.1 La política exterior de Argentina, sus principios y objetivos

La política exterior de Argentina se caracteriza por estar subordinada a las necesidades de la política interior. Esta es cortoplacista, es decir que los objetivos y estrategias cambian junto con sus presidentes de turno. Por tanto la política interna decide sobre el curso de la política externa²¹⁸. Argentina no cuentan con una política exterior particular de Estado y no hay una proyección de largo plazo para las mismas. A consecuencia los otros países interpretan el estilo de política exterior como paria, caprichosa y poco fiable.

A pesar de ello se pueden detectar principios de política exterior que son una constante a lo largo del tiempo. Como la no injerencia en los asuntos de otro Estado, la solución pacífica de controversias, respeto por el derecho internacional, defensa de la democracia y los derechos humanos, relación crítica y pragmática con EEUU, relación privilegiada con América Latina y la sociedad estratégica con Brasil, Chile y la multilateralidad²¹⁹.

Así como para Brasil prevalece el pragmatismo, en Venezuela más la ideología, para Argentina hay una tercera explicación, la política exterior no tiene que ser coherente, ni ideológica ni pragmáticas pero expresa los conflictos domésticos, refleja acciones y hasta estado de ánimos personales²²⁰.

Desde la crisis de default de la deuda soberana en 2001/2002 Argentina sufrió un deterioro de la imagen y de algunos vínculos con otros actores. La causa de este deterioro fue la declaración del default nacional con la consecuente dificultad de acceder al crédito externo, el elevado endeudamiento público con los organismos multilaterales de crédito y las tensiones con los acreedores privados de deuda argentina²²¹. ES por ello que la crisis de default marca el fin de una etapa y el principio de la siguiente en las que se diferencian las políticas exteriores implementadas.

²¹⁸ Miranda, 2012, p. 90

²¹⁹ Eissa, Sergio. “Ni constante ni tan inconstante. Política Exterior Argentina en Democracia (1983 – 2007)”. *Centro Argentino de Estudios Internacionales, Working Paper*. 21 (27 de febrero 2011). p 22

²²⁰ Malamud, Andrés. “Argentine Foreign Policy under the Kirchners: Ideological, Pragmatic, or Simply Peronist?”. *Latin American foreign policies: between ideology and pragmatism*. Ed. Gian Luca Gardini y Peter Lambert. New York: Palgrave Macmillan, 2011. 87-102. p. 87

²²¹ Torres, 2010, p. 2

Se presentan aquí las principales decisiones de política exterior del matrimonio Kirchner (2003 – hoy)²²², como también algunas experiencias pasadas que puedan ayudar a explicar el comportamiento del gobierno argentino con sus vecinos. Desde el gobierno provisorio de Duhalde (2002 – 2003) y luego con Néstor Kirchner, el país se enfrentó a una alta tasa de desempleo, pobreza e incertidumbre económica. A nivel internacional se tuvieron que cambiar y reinventar la imagen deteriorada del país y también buscar la forma de re inserción internacional. Argentina tuvo que enfrentar dos desafíos elementales. Por un lado la reestructuración de la deuda pública (después de declarar el default en diciembre 2001) con los acreedores privados y con el FMI y el segundo desafío fue idear una nueva estrategia de inserción internacional.

También bajo la Presidencia de Kirchner, la política exterior de Argentina se encuentra subordinada por la situación y política doméstica²²³. Una de las explicaciones de esta subordinación está en la escasa legitimidad social con la que Kirchner había asumido la presidencia en 2002²²⁴. Paralelamente el país todavía se encontraba en crisis económica consecuencia de la cesación de pagos, lo que no le permitía a Néstor Kirchner mover recursos políticos para la política externa²²⁵. La política exterior debería funcionar para “construir un perfil externo funcional con la consolidación del poder político interno”²²⁶.

Los objetivos de Néstor Kirchner fueron básicamente dos. Por un lado era importante asegurarse el acceso al financiamiento externo y por otro lado, el objetivo fue ampliar su legitimación política y el apoyo electoral.

4.3.2 Posición relativa de Argentina – la estrategia para la re-inserción mundial

Al igual que Brasil, Argentina necesita del resto de los países de la región para mejorar la posición relativa en el mundo. El desafío de Argentina es superar el aislamiento internacional que sufre desde la crisis de la deuda del 2001 y recuperar desde entonces la inserción en el mundo.

²²² Néstor Kirchner (2003 – 2007), Cristina Fernández (2007 – hoy)

²²³ Miranda, 2012, p. 88

²²⁴ En las elecciones del 2002, en la primera vuelta de las elecciones presidenciales, el candidato Carlos Menem reunió el 24% y su rival Néstor Kirchner con 22%; por lo que hubo ballottage. Sin embargo Menem se retira de la candidatura por que las encuestas que no daban a su favor. Por tanto Néstor Kirchner tuvo que asumir la presidencia con el 22%.

²²⁵ Miranda, 2012, p. 89

²²⁶ Torres, Miguel A. “Los condicionamientos de la política exterior del gobierno de Kirchner y su incidencia en la inserción regional del país”. *Centro Argentino de Estudios Internacionales, Working Paper*. 20 (16 de julio de 2010). p. 6

La política exterior desde la declaración del default hasta comienzo de la presidencia de N. Kirchner estaba restringida a los temas de la reestructuración de la deuda y la recuperación de la inserción internacional. El objetivo era cortar las relaciones con el FMI y mantener las relaciones con EEUU solamente a un nivel multilateral más que a un nivel bilateral. Desde entonces se buscó tener relaciones políticas más cercanas con la región en especial con Brasil y Venezuela para compensar la pérdida de preponderancia internacional²²⁷.

También Argentina al igual que Venezuela y Brasil buscó diversificar sus relaciones, es así que el gobierno de Kirchner se profundizó la estrategia comercial. Lo nuevo fue la incorporación de China como uno de los socios principales de Argentina para el comercio y las inversiones. Innovador fue también el acercamiento a Venezuela en búsqueda de financiamiento externo.

Argentina siempre ha mirado con cierta suspicacia el aumento del poder relativo de Brasil en la región. Por tanto para poder contrabalancear a Brasil, no solamente se ha acercado a Venezuela y en la región sudamericana en general, sino que ha desarrollado más una valoración a la unidad geopolítica Latinoamericana a contraposición de Brasil que ha tenido más un enfoque hacia América del Sur²²⁸.

4.3.3 La Relación con sus vecinos sudamericanos y EEUU

4.3.3.1 Relación con EEUU y el FMI

Los '90 fue la década de fuerte lazo y dependencia de EEUU. Fue la década en la cual Argentina fue el ejemplo del 'éxito' de las recetas del consenso de Washington y la convertibilidad del tipo de cambio de la moneda nacional al dólar estadounidense. Después de diez años de alineamiento a EEUU, Argentina se encontró con las consecuencias de esa dependencia porque ahora se encuentra sin el respaldo de EEUU y decide comenzar una etapa de distanciamiento con EEUU. El distanciamiento se expresa a través de la retórica contra el FMI y el consenso de Washington, denunciándolos como culpables de la crisis del 2001. Esto le ha servido a Kirchner para encontrar legitimidad y reconocimiento interior.

En la primera mitad de la presidencia de Kirchner se mantuvo una relación distante con EEUU pero luego para 2005 da un vuelco la relación con EEUU, marcada por un estilo de mayor confrontación. El punto de inflexión fue la cumbre en Mar del Plata en Noviembre

²²⁷ Flandes y Wehner, 2012a, p. 13

²²⁸ Russell y Tokatlian, 2004, p. 23

2005, en donde junto con Venezuela y sin considerar las costumbres y prácticas diplomáticas por ser anfitrión de la cumbre, participó junto con Hugo Chávez en una “cumbre paralela”, en donde expresaron su posición a la iniciativa del ALCA. Desde entonces la relación con EEUU se mantuvo a nivel multilateral.

4.3.3.2 Relación con los vecinos

De los vecinos sudamericanos, Brasil y Chile son aquellos con los cuales mantiene históricamente relaciones más intensivas. Mientras que con Venezuela las relaciones bilaterales se intensificaron con los gobiernos de Kirchner y Chávez.

Entre Argentina y Brasil existe una rivalidad histórica. Aunque el último conflicto armado data de 1825, la rivalidad entre ambos países continuó en los años '50 bajo el desarrollo nuclear. La rivalidad en esta área no es exclusivamente por la seguridad sino por la necesidad de mantener competencia sobre la capacidad económica y científica²²⁹. Sin embargo en los '80 comienza el acercamiento entre estos dos países. El 30 de Noviembre 1985 los dos países²³⁰ firman la declaración de Foz de Iguazú que da el inicio a la nueva etapa de la relación y dicha declaración da comienzo a la cooperación entre los dos países que luego se transformaría en el Mercosur.

De una relación que comenzó siendo simétrica, Argentina fue perdiendo poder relativo respecto de Brasil y la asimetría entre ambos países se fue acentuando cada vez más. Sin embargo Argentina, como un poder secundario, se ve a sí misma a la misma altura que Brasil y persigue aún la estrategia de “asociación competitiva”²³¹.

Después de la creación del Mercosur (marzo 1991)²³², la relación entre ambos tuvo momentos de tensión que se fueron traduciendo más en un distanciamiento entre ambos. En particular en la relación económica y comercial. Pero esto no afectó las relaciones diplomáticas entre ambos. Uno de los problemas en la relación está vinculado con las crisis de los países y el consecuente miedo al contagio por un lado y por el otro lado las medidas

²²⁹ Carasales, Julio C.. “The Argentine-Brazilian Nuclear Rapprochement”. *The Nonproliferation Review*. (primavera-verano 1995): 39-48. p. 40

²³⁰ Presidente argentino R. Raúl Ricardo Alfonsín y el presidente brasileño Dr. José Sarney.

²³¹ Fletes y Wehner, 2012a, p. 13

²³² En el mismo año los presidentes Carlos Saúl Menem y Dr. Fernando Collor firman la declaración de política nuclear común, ABCC (Agencia Brasileño-Argentino de contabilidad y Control de Materiales. Como expresión del acercamiento entre los dos países también en el desarrollo nuclear para establecer mecanismos de control mutuo y así fortalecer confianza y también fomentar el intercambio de conocimiento y tecnología.

económicas de protección por la crisis. Esto tiene repercusión en los resultados en la balanza comercial con Brasil. Sin embargo por el afán de evitar el contagio de la crisis Argentina, Brasil mantiene una relación cercana con Argentina ya que es el socio más fuerte del Mercosur. De esta forma Brasil puede expandir su base de legitimidad para su liderazgo en la región²³³. Para ello adoptó la estrategia de la paciencia, durante el proceso de recuperación económica, como una manera de preservar las buenas relaciones diplomáticas con su principal socio regional²³⁴. Este ejemplo de la relación entre Argentina y Brasil muestra que la inestabilidad macroeconómica propia de cada país y los posibles contagios de crisis dificultan el avance de una integración a base económica y comercial. Las crisis económicas domésticas de los países y las posibilidades de contagio de las crisis económicas desestabilizan la relación económica y comercial añadiendo incertidumbre y la necesidad de tomar medidas proteccionistas que desaceleran el intercambio comercial.

La “rivalidad” entre ambos existe, pero hoy se juega en otro escenario. Dentro de un contexto de diálogo y acercamiento, la rivalidad o competencia entre las economías más grandes de la región se juega en el plano del “*soft balancing*”. Un ejemplo es la reacción de Argentina frente a la pretensión de Brasil de adquirir un asiento permanente en la Asamblea General en la ONU. Como ya se dijo Argentina no se expresa a favor de Brasil para que obtenga ese nuevo status en la ONU. Argentina se opone a ello. La respuesta del presidente argentino luego de que Brasil anunciara sus pretensiones del asiento permanente en la ONU en la inauguración de la Asamblea General de la ONU del 22 de septiembre del 1997, fue que defiende la tesis argentina de un sistema rotativo, porque si Brasil representa a América Latina, se generaría un desequilibrio regional²³⁵. Argentina de esta forma demuestra que no está dispuesto a reconocer a Brasil como la voz de los países en desarrollo. Sin embargo bajo la UNASUR ambos países encontraron la forma de alcanzar sus pretensiones. Por un lado Argentina percibe que bajo la UNASUR se puede contener a Brasil en el sentido que puede evitar bajo la institución que Brasil sea el único vocero del grupo sudamericano. Por otro lado Brasil, como ya se mencionó, puede a nivel global demostrar su capacidad de organizar a una región bajo una organización y llevar a demostrar su capacidad de liderazgo.

²³³ Bodemer, Klaus. “Politik ohne Kompass? Argentinische Außenpolitik im letzten Jahrzehnt”. *Argentinien heute. Politik Wissenschaft Kultur*. Ed. Peter Birle, Klaus Bodemer y Andrea Pagni. Frankfurt am Main: Bibliotheca Ibero-Americana Vervuert, 2010. 136:231-259. p. 239

²³⁴ Flandes y Wehner, 2012a, p. 14

²³⁵ “Brasil pidió en la ONU un asiento permanente”. *Diario Clarín: El Mundo*, 23 de septiembre 1997. Accedido el 1 de marzo 2013. <http://edant.clarin.com/diario/1997/09/23/i-03701d.htm>.

La relación con Venezuela tiene tres aspectos. El primero aspecto está relacionado con la afinidad ideológica (unirse a la retórica anti-neoliberal de Chávez), el segundo es el aspecto pragmático, que consiste en obtener ayuda financiera y cooperación en el sector energético, y el último aspecto de “*Realpolitik*”, que implica contener a Brasil en la región²³⁶.

Desde el lado de la “*Realpolitik*”, la alianza con Venezuela es otra forma de balancear y restringir las ambiciones globales de Brasil y prevenir el uso de la región como una plataforma de despegue²³⁷. Tanto la relación bajo la UNASUR como también en el Mercosur, luego de la incorporación de Venezuela como Estado parte²³⁸, le dio la oportunidad a Argentina de reconfigurar las relaciones en la región frente a Brasil.

Otro motivo de carácter más pragmático es por la necesidad de financiamiento que tuvo Argentina después de la crisis del default del 2001. Como se mencionó en el capítulo de Venezuela, para Venezuela la compra de bonos argentinos significó la integración de Argentina dentro del concepto de integración de Chávez. La decisión de Argentina de acercarse a Venezuela tuvo en cuenta que eso implica vincularse con un país cuyo líder tenía una fuerte retórica contra la política internacional e EEUU. Aquí se ve como funciona el efecto polarizador de la retórica de Chávez²³⁹. Como también los riesgos que implica constituirse como deudor de un país con una economía volátil que depende de los precios del petróleo²⁴⁰. Argentina aprovechó de esta ayuda por un lado porque con ella podía conseguir financiamiento sin pedir ayuda al FMI y por el otro lado, ganó un mercado para el sector agro industrial, cuestión que le permitió también diversificar y disminuir la importancia comercial con el Brasil, el socio comercial más importante para Argentina²⁴¹. La cumbre del ALCA muestra esta relación de complicidad que hubo entre N. Kirchner y H. Chávez.

Gracias a este vínculo que fue afianzándose, Argentina pudo a nivel regional mejorar su poder relativo. También con la reelección de Hugo Chávez (2012), Argentina se vio beneficiada

²³⁶ Bodemer, 2010, p. 244

²³⁷ Fletes y Wehner, 2012a, p. 14

²³⁸ En el 2006 con el protocolo de adhesión de Venezuela al Mercosur, se establece a Venezuela como Estado parte. Sin embargo Venezuela no pasó a ser miembro pleno hasta la suspensión de Paraguay en cuestiones del Mercosur (2012). Paraguay fue el único país que no había aprobado el protocolo en el parlamento nacional.

²³⁹ Maihold, 2008, p. 7

²⁴⁰ Torres, 2010, p. 9

²⁴¹ Fletes y Wehner, 2012a, p. 14

nivel político porque Chávez ha defendido su gobierno y en especial sus políticas proteccionistas y las nacionalizaciones²⁴².

En resumen la relación con Venezuela le permitió a Argentina tener un aliado con el cual se puede contrabalancear a Brasil en la región y también con el apoyo directo de Chávez, Kirchner pudo dar una dirección a las políticas exteriores con un discurso anti-neoliberal y fortalecer su legitimidad nivel doméstico.

La relación entre Argentina y Chile una dinámica propia de países limítrofes. No es dato menor que ambos países comparten una frontera de más de 5000 km lo que causó que siempre hubo hipótesis de conflictos. Varios conflictos comprendían disputas limítrofes como el conflicto de Beagle²⁴³, y de la Laguna del Desierto²⁴⁴. La mayoría de los conflictos fueron resueltos de forma pacífica a raíz de ellos surgieron acuerdos bilaterales de paz como el tratado de Paz y Amistad (1984), el tratado ABC (Argentina, Brasil y Chile, 1915) y otros acuerdos de cooperación, sin olvidar la experiencia de las operaciones de paz “Cruz del Sur”. Como ya se dijo antes, estas experiencias sirven como base para la conformación del CDS²⁴⁵, en donde ambos países son muy activos.

Los flujos comerciales entre países no son condiciones suficientes para asegurar la cooperación entre esos países. Un ejemplo es la suspensión por parte de Argentina del abastecimiento de gas a Chile. Esta decisión llevó a una tensión entre ambos países. En el invierno del 2004 Argentina suspende el abastecimiento de gas a Chile. La causa fue la escasez de suministro desde Bolivia, lo cual ocasionó la crisis de abastecimiento en Argentina. Después de la decisión de Argentina de no cumplir con el contrato, Chile considera a Argentina como socio no confiable y buscó proveedores alternativos²⁴⁶. Estos tipos de actitudes perjudican los intentos de proyección regional, ya que para los otros países genera desconfianza y por tanto se evitarán compromisos conjuntos que puedan afectar los intereses propios. Este es también un ejemplo sobre la prioridad argentina de los asuntos domésticos por sobre las relaciones internacionales.

²⁴² “Chávez fulfils ‘Bolívar’s dream’ with entry to Mercosur”. *Latin American Newsletters: Latin American weekly report*. WR-12-30, Agosto 2012. p.2

²⁴³ La máxima tensión del conflicto fue en el 1978.

²⁴⁴ El conflicto resuelto en 1994.

²⁴⁵ Fletes, D. y Radseck, M., 2012, p. 170

²⁴⁶ Bodemer, 2010, p. 241

El caso Botnia es otra muestra de cómo la política exterior y la relación con otros países, en este caso Uruguay, se encuentra en función de las cuestiones domésticas en perjuicio de las relaciones bilaterales diplomáticas. La protesta de los habitantes de la región contra la instalación de las papeleras de la empresa finlandesa Botnia se fundamentaba en las consecuencias sobre el medio ambiente, además de que del lado de Argentina es una zona turística que se vería afectada. La protesta que consistía en el corte de puentes y rutas llevó a que Uruguay denunciara a Argentina ante el sistema de solución de controversias del Mercosur y la Corte Internacional de Justicia de la Haya con el argumento que los cortes de ruta violan la libre circulación de personas y bienes. Argentina ha denunciado a Uruguay por no cumplir con el Estatuto del Río Uruguay del '75 al no informar de la decisión de la construcción de la planta. La resolución final de la Corte Internacional de Justicia de la Haya declara que Uruguay ha incumplido con el Estatuto del Río Uruguay, pero no de forma sustancial, lo que no ha justificado el freno de la construcción de la fábrica. Los estudios del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) demostraron que la planta no contamina²⁴⁷. Por tanto la decisión del gobierno argentino de hacer los reclamos se pueden ver como una respuesta a la presión política interna.

Este caso también permite demostrar cómo las relaciones entre países sudamericanos se manejan mejor de forma intergubernamental a nivel de los jefes y jefas de Estados. Más allá de la decisión de la Corte Internacional de Justicia que no era vinculante, se llegó a un acuerdo cuando se encontraron los intereses de las partes. Por el lado uruguayo, para el presidente José Mujica (2010-hoy) el conflicto de los cortes de ruta y puentes ya estaba volviéndose un tema complicado de manejar y necesitaba finalizar el conflicto. Desde el gobierno uruguayo de Tabaré Vázquez (2005 – 2010), Uruguay estaba bloqueando la decisión en la UNASUR de votar a favor de Néstor Kirchner para ocupar el puesto de Secretario General. Mujica decide votar por Kirchner para destrabar el conflicto de Botnia²⁴⁸. Por tanto no se llegó a una solución con el acatamiento de las resoluciones de las instituciones internacionales, sino a través de la negociación directa entre los presidentes.

²⁴⁷ “Según el INTI, Botnia no contamina”. *Página/12*, 16 de enero 2009. Accedido el 19 de mayo de 2013. <http://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/subnotas/20-37710-2009-01-16.html>.

²⁴⁸ Fernández, Nelson. “Mujica dijo que su voto en la Unasur fue para destrabar el conflicto por Botnia”. *La Nación: Política*, 7 de mayo 2010. Accedido el 19 de mayo 2013. <http://www.lanacion.com.ar/1262199-mujica-dijo-que-su-voto-en-la-unasur-fue-para-destrabar-el-conflicto-por-botnia>.

4.3.4 Seguridad, política de defensa e infraestructura regional. Rol del CDS y del IIRSA

La labor de Argentina respecto al tema de seguridad fue la propuesta de la creación del Centro Sudamericano de Estudios Estratégicos de Defensa (CSEED)²⁴⁹ con sede en la ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el marco del CDS.

“El 10 de marzo del 2009 los Ministros de Defensa de UNASUR aprobaron la creación del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del Consejo de Defensa Suramericano (CEED-CDS) de la UNASUR, con el objeto de ‘generar un pensamiento estratégico a nivel regional, que coadyuve a la coordinación y la armonización en materia de políticas de Defensa en Suramérica’. Así, desde sus orígenes, el Centro se erige bajo características particulares como una instancia de y para el CDS, basado en el diálogo permanente a nivel intergubernamental, sobre cuestiones estratégicas de interés regional”²⁵⁰.

La motivación de Argentina de crear la CSEED se entiende como la “voluntad de Argentina de no quedarse ‘atrás’ en materia de Defensa tras la propuesta y ‘liderazgo’ brasileño en la creación del CDS y la creciente capacidad bélica de Chile”²⁵¹ De esta forma Argentina es dueña intelectual de un organismo de la UNASUR con sede en su territorio, demostrando que además de Brasil también es capaz de hacer un aporte institucional para la región. El aumento de la capacidad bélica de Chile no es un para subestimar, a pesar que la probabilidad de una guerra armamentista es muy baja en la región²⁵² Argentina busca la forma de contener y mantener las relaciones de cooperación e intercambio con Chile respecto a temas militares.

Argentina al igual que Venezuela traslada problemas de seguridad y soberanía al escenario de la UNASUR. Uno de los temas que se prestan para ello es el reclamo de la soberanía sobre las Islas Malvinas. El objetivo detrás forma parte del discurso del gobierno para asegurarse la popularidad, reconocimiento y legitimidad por parte del pueblo. Argentina sola no tiene peso suficiente para enfrentar el reclamo, pero en este caso desde la UNASUR obtiene mayor facultad para el reclamo de un diálogo para la resolución pacífica del conflicto. Gracias al

²⁴⁹ “Constitución del Centro Sudamericano de Estudios Estratégicos para la Defensa”. Accedido el 22 de abril 2013. <http://www.resdal.org/csd/enero-2009-propuesta-de-constitucion-del-centro-de-estudios-sudamericanos.pdf>.

²⁵⁰ “Centro de Estudios Estratégicos de Defensa”. Accedido 20 de mayo de 2013. <http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/01-CEED/01-Mision.html>.

²⁵¹ Montoya, Alberto. “Las percepciones sudamericanas sobre la creación del Centro Sudamericano de Estudios Estratégicos para la Defensa (CSEED) de UNASUR”. RESDAL, 2009. Accedido el 22 de abril 2013. <http://www.resdal.org/jovenes/percepciones-montoya.pdf>. p. 7

²⁵² Véase el capítulo de Regionalismo

apoyo subyacente de los otros gobiernos miembros, se encuentra en una posición internacional más favorable para encarar el debate con Gran Bretaña. El apoyo de los otros países de la UNASUR se debe a que el reclamo de las Islas Malvinas está visto como una forma de enfatizar el principio del respeto a la soberanía que defienden los países sudamericanos, en especial para Venezuela, Bolivia y Brasil.

Para Argentina el acceso al Pacífico es importante para el comercio con Asia. Chile en este aspecto es el foco de atención por su ubicación geográfica. Los proyectos de la IIRSA sobre los corredores bioceánicos tienen como objetivo permitir ese acceso del cual Argentina como también Brasil sacarían provecho. Chile por otro lado también tendría su beneficio al convertirse en uno de los nodos logísticos más importantes de América. Como la oferta de productos y servicios chilenos está superada por la demanda recibida de los mercados internacionales, le sirve a Chile para negociar procesos de integración con Argentina y Brasil²⁵³.

Finalmente del tercer caso de estudio se concluye que para Argentina la membresía a la UNASUR y el acercamiento a países de la región le ha servido principalmente para la reinsertión internacional y fortalecer la legitimidad doméstica después de la crisis económica del 2001.

La rivalidad histórica con Brasil hoy se juega en el plano del *softbalancing*. La relación de ambos partió de una relación más simétrica pero con el tiempo Argentina fue perdiendo posición relativa pero que no quiere asumir esa pérdida y actúa al respecto²⁵⁴. Esta actitud se refleja en la UNASUR, donde puede jugar el rol de “uno de los más grandes países de Sudamérica” junto con Brasil. Desde esa posición busca lograr objetivos de política exterior propios, como por ejemplo el reclamo por las Islas Malvinas. El apoyo que obtiene de los restantes miembros lo logra porque lo que los une es esta idea de la unidad sudamericana, defendiendo su integridad y el discurso de la no intervención de poderes extra-regionales.

También el acercamiento con Venezuela, es una manera de fortalecer el trato equivalente que procura Argentina con Brasil.

²⁵³ Dalponte, Bruno, y Carolina Marinkeff. “La relevancia estratégica del vínculo ABC en la política exterior argentina”. *Centro Argentino de Estudios Internacionales, Working Paper*. 17 (19 de noviembre 2009). p. 13

²⁵⁴ Flandes y Wehner, 2012a, p. 13

La propuesta Argentina de crear el CSEED con sede en Buenos Aires fue la necesidad Argentina de demostrar su capacidad, compromiso y participación activa en la configuración de la UNASUR/CDS.

La necesidad de legitimar el gobierno de Kirchner, implica que Argentina toma decisiones de política exterior que van detrimento con la relación y acuerdos con otros países. Como se vio con el caso de corte de gas a Chile y las medidas proteccionistas. Estas conductas hacen de Argentina un socio de responsabilidad inestable. Sin embargo esta inestabilidad se debe a que la política exterior esta en función de objetivos domésticos²⁵⁵. En este sentido el compromiso hacia proyectos regionales como la UNASUR también está condicionada a la situación doméstica.

²⁵⁵ Malamud, A. 2011, p.87

5. Comparación de los casos

En este último capítulo se procede a la comparación de las políticas exteriores de los tres casos de estudio. En primer lugar se comparan los objetivos y principios de la política exterior y la posición relativa de cada país en el sistema internacional. En segundo lugar se comparan la política exterior respecto a los tres pilares en torno a los cuales se ha explicado la UNASUR. Estos son: la concertación y coordinación de las políticas exteriores, con particular atención sobre los temas de seguridad y defensa, el segundo pilar abarca los temas económicos y comerciales, y el tercer pilar es la integración física y energética.

5.1 Los objetivos y principios de política exterior de los tres países

Brasil presenta continuidad de largo plazo en la política exterior, la cual es independiente de los gobiernos de turno; esto explica la autonomía que tiene el Ministerio de Relaciones Exteriores, Itamaraty, respecto al gobierno central. Los principios de autonomía y universalismo marcan las políticas cuyo objetivo es tener un mayor peso a nivel internacional y ser un jugador global. La política exterior de Brasil está más marcada por el pragmatismo antes que el idealismo²⁵⁶.

La política exterior de Venezuela bajo el gobierno de Chávez presenta en cambio una discontinuidad. Una vez consolidado el gobierno con la legitimación necesaria, Chávez comienza a expandir la Revolución Bolivariana con base del socialismo del S. XXI en la región. Para ello concentró la política exterior en su persona²⁵⁷. Los principios que guían su política son el respeto por la soberanía, la no intervención en asuntos domésticos y la solidaridad²⁵⁸. El sustento de sus proyectos de política tanto internos como externos son los ingresos de la venta de petróleo. Las políticas exteriores están más marcadas por el idealismo pero sin dejar de ser pragmático también²⁵⁹.

Argentina a diferencia de Brasil posee una política exterior marcada por el cortoplacismo, cuya dinámica está en función de la política doméstica²⁶⁰ y los gobiernos de turno. No hay una visión de largo plazo, sin embargo lo que fue una constante en la política exterior de Argentina son el principio de la no injerencia en otros Estados, la solución pacífica de

²⁵⁶ Gomes Saraiva, 2011, p. 54

²⁵⁷ Urrutia, 2006, p. 165

²⁵⁸ Ellner, 2009, p. 121

²⁵⁹ Raby, 2011, p. 160

²⁶⁰ Miranda, 2012, p. 90

conflictos, el respeto por la democracia, el derecho internacional y los derechos humanos. Las políticas exteriores de Argentina parecen no ser ni pragmáticas ni ideológicas, o mejor dicho, contiene elementos de ambos tipos. Lo que se observa es que son expresiones de las dificultades y necesidades domésticas²⁶¹. El último punto de inflexión de las políticas exteriores fue después de la crisis económica del 2001, a partir de la cual el gobierno busca legitimarse y reinsertarse a nivel internacional.

Por tanto son gobiernos que tienen diferentes estilos y objetivos de política exterior. Brasil tiene la política exterior más independiente respecto a su gobierno, lo que no implica que a nivel doméstico no se encuentre con restricciones e influencias de otros actores no estatales. Esta continuidad y la proyección de largo plazo de las políticas es la que permite tener una continuidad en su proyecto de la UNASUR y asegurar su permanencia y funcionamiento en la región. Tanto para Venezuela como para Argentina por los mismos motivos, su compromiso o prioridad respecto a la UNASUR va a estar más condicionada al gobierno de turno y a la situación doméstica. Por tanto presenta menos continuidad de las decisiones como es en el caso de Argentina. Sin embargo hay un rasgo que tienen en común, comparten los principios y valores que son la constante en su política exterior. Estos principios son el respeto por la soberanía y la no intervención en asuntos domésticos.

Los tres países tienen diferentes características de política exterior. Brasil tiene una política de Estado enfocada hacia una estrategia global, para lo cual necesita a la región como plataforma. Para Venezuela, desde la asunción de Chávez su foco está en la expansión de la Revolución Bolivariana, la cual impregna de idealismo sus políticas, discursos, además de necesitar a la región para difundirla. Argentina presenta una política exterior sujeta a los asuntos domésticos, lo que se traduce en decisiones de política exterior discontinuas sin un objetivo preciso. Argentina necesita de las alianzas regionales para adquirir legitimidad y reinsertarse internacionalmente.

Las políticas exteriores reflejan variados objetivos, sin embargo los tres países coinciden en que necesitan la región como unidad regional y el acercamiento para su inserción internacional y el logro de sus objetivos. La UNASUR puede satisfacer esas necesidades, basado en el principio de respeto a la soberanía y la no intervención en asuntos domésticos, principio que es compartido por los tres países.

²⁶¹ Malamud, A., 2011, p. 87

5.2 La posición relativa de los tres países en el plano internacional

Brasil ha logrado en las últimas décadas cambiar su rol internacional. De ser considerado un país en desarrollo ahora tiene pretensiones de ser un “*global player*”. Ese logro se debe por su política exterior activa; no solamente por su economía en crecimiento sino también por las redes de política que fue desarrollando, las cuales permitió aumentar la capacidad de participar en el diseño del orden político global²⁶². También la estrategia de Cooperación Sur-Sur que le permite obtener la autonomía por divergencia hacia los países desarrollados. La UNASUR como parte de esa estrategia le otorga Brasil a otro beneficio. Con ella Brasil puede etiquetarse el rol de líder de una región compuesta por países en vías de desarrollo y subdesarrollados y hacer de puente entre los subdesarrollados y desarrollados, mejorando así su propia posición en las relaciones internacionales²⁶³. Al mismo tiempo pretende tener autonomía hacia la región para seguir sus ambiciones globales, y eso implica que no ejerce ese rol cuando no asume ciertos compromisos regionales que le corresponden a un líder. Para mantener ese balance entre ser considerado líder regional pero al mismo tiempo no generar compromisos que le puedan quitar libertad de acción a nivel global, en lo que se debe ceder es en el diseño del proyecto regional para ejercer el rol y legitimarlo, debe ser atractivo para los otros países²⁶⁴.

La posición relativa de Venezuela es función de las riquezas de petróleo. Para afianzar esa posición internacional Venezuela buscó la alianza con actores específicos. Por un lado buscó aliado por el petróleo, como los países de la OPEP. Dicha alianzas fueron decisiones pragmáticas. Por el otro lado la alianza con actores no alineados con EEUU están marcados por ideología. También Venezuela utiliza la estrategia de la Cooperación Sur-Sur, para diversificar sus relaciones, el proyecto personal de Chávez, ALBA es también parte de la estrategia. Chávez no solamente pretende difundir un modelo de cooperación diferente, sino que también pretende desafiar el liderazgo de Brasil.

Desde la crisis del 2001 Argentina tuvo que reinventar su posición internacional y buscar la reinsertión en esa esfera. La falta de acceso a financiamiento externo y la renegociación de la deuda externa así como la mejora de su imagen fueron prioridad en la política exterior²⁶⁵. Al interrumpir la ayuda financiera del FMI y el soporte de EEUU, Argentina buscó acercamiento

²⁶² Fletes, Scholvin y Strüver, 2011, p. 2

²⁶³ Gomes Saraiva, 2011, p.62

²⁶⁴ Armijo y Rhodes, 2012, p. 19

²⁶⁵ Torres, 2010, p. 2

político con países de la región, en especial con Brasil y Venezuela, para compensar la pérdida de importancia internacional²⁶⁶. La posición relativa de Argentina era muy baja con también la legitimidad del gobierno que asumió después de la crisis del 2001. Argentina no solamente utilizó a la UNASUR para mejorar su posición relativa internacional, si no también le dio el espacio para aplicar política exterior que mejore su legitimidad.

Se puede decir que dados los objetivos y principios de política exterior, la UNASUR es la estrategia de inserción internacional que mejor se adapta a ellos. Brasil es el autor intelectual del proyecto y tiene la posición y capacidad de ser líder natural, y eso le permite practicar su rol y llevar adelante un proyecto regional, mantener autonomía respecto a la región. A Venezuela la UNASUR le sirve para difundir su alternativa de integración regional. Tiene el poder necesario para desafiar a Brasil y lo hace entre otras cosas con la creación de su propio proyecto ALBA. Argentina finalmente utiliza la UNASUR para comenzar la reinserción en el plano internacional. Lo que resulta mejor dentro de un contexto en donde es una de las economías más grandes. Por tanto convergen los tres en la UNASUR para la inserción internacional, a pesar que los tres tienen diferentes objetivos.

LA UNASUR también es escenario del balance de poder. Brasil tiene que atraer a los demás a su proyecto y por tanto debe “tolerar” ciertas actitudes y desafíos de los demás países miembros, porque ellos perciben el anhelo de Brasil de ocupar la posición de líder. A Argentina y Venezuela les permite contener a Brasil bajo una institución internacional, dado que ambos buscan contrabalancear a Brasil. Venezuela desafía constantemente su liderazgo proponiendo un modelo propio de integración alternativa, mientras que Argentina se acerca a Brasil en el sentido que quiere competir con él como si estuviera a la misma altura²⁶⁷. También el acercamiento entre Argentina y Venezuela es una forma de contrabalancear el poder relativo de Brasil en la región. Para los países es más fácil contener y contrabalancear a Brasil desde la UNASUR; sin embargo estas intenciones de contrabalancear a Brasil dificultan establecer objetivo claro y común respecto a la naturaleza de la UNASUR.

5.3 La influencia de la relación con EEUU

La relación que tienen los países con EEUU influye en la región, por tanto amerita un análisis en este trabajo.

²⁶⁶ Flandes y Wehner, 2012a, p. 13

²⁶⁷ Flandes y Wehner, 2012a, p. 13

Brasil es la contraparte natural de EEUU en América Latina²⁶⁸. Por tanto a pesar de la asimetría de los países, EEUU no puede lograr todo lo que quiere²⁶⁹. Brasil ha alcanzado tal poder relativo con cierto *soft power* que ha podido negar a EEUU ciertos requerimientos que EEUU tuvo que aceptar. Brasil mantiene a pesar de ello una relación de bajo perfil y procura evitar el conflicto y la confrontación²⁷⁰. Para ello, Brasil decide respetar el área de influencia de EEUU: México, América Central y el Caribe, mientras que circunscribe su propia área de influencia a América del Sur. EEUU es a su vez un socio comercial muy importante y Brasil busca disminuir la importancia relativa mediante mercados alternativos. Un ejemplo de su relación con EEUU es su postura respecto al ALCA. En la cumbre de las Américas de Mar del Plata, cuando EEUU pone sin previo aviso el tema ALCA en la agenda de la cumbre, Brasil argumenta que no era momento y lugar para discutir ese acuerdo, pero que tampoco considera “enterrar el ALCA”. La intención fue mantener la negociación por conveniencia política²⁷¹ y trató de retrasar el proceso porque entendía que hay intereses políticos globales de EEUU par establecer reglas de juego²⁷².

Para Venezuela EEUU es el socio comercial más importante, el principal mercado destino para el petróleo venezolano. A pesar de ello, al contrario de Brasil, Venezuela lleva una relación más de confrontación diplomática, decorando a la política exterior con el discurso antiimperialista y anti EEUU. En especial el gobierno de Bush Jr. fue blanco de la retórica antiimperialista de Chávez. Esto lo ha hecho para legitimar e imponer sus intereses políticos y al mismo tiempo ha generado un efecto polarizador para el resto de los países que los obliga a tomar partido²⁷³. También el rol de EEUU es importante para Venezuela respecto a los temas de seguridad y defensa. Por el golpe sufrido en el 2002 y por las bases militares que tienen los EEUU en Colombia, Hugo Chávez tiene constantes sospechas sobre la amenaza de posibles intervenciones por parte de EEUU.

La relación de Argentina respecto a EEUU ha pasado del aligamiento en los '90 hacia el distanciamiento en la era del Kirchnerismo. La prioridad de N. Kirchner de ganar legitimidad de su gobierno tomó forma al culpar al FMI y las políticas neoliberales impuestas por Washington como causantes de la crisis del 2001. Por tanto era prioridad terminar con las obligaciones del FMI, para lo cual la ayuda financiera de Chávez fue trascendental. También

²⁶⁸ Gomes Saraiva, 2011, p. 53

²⁶⁹ Russell y Tokatlian, 2004, p. 17

²⁷⁰ Gomes Saraiva, 2011, p. 62

²⁷¹ Moniz Bandeira, 2003, p. 155

²⁷² Tussie, 2009, p. 179

²⁷³ Maihold, 2008, p. 7 y 13

para Argentina es EEUU uno de los socios comerciales más importantes. Sin embargo en la cumbre de Mar del Plata, Kirchner se alineó con Chávez y se expresó también contra un posible ALCA.

Por tanto respecto a la relación con EEUU hay que analizar dos aspectos. Desde el aspecto comercial, para los tres países EEUU es un socio comercial muy importante, cuyo vínculo no se quiere alterar. Para aminorar esta dependencia comercial los países buscan otros mercados para diversificar sus exportaciones. Concuerdan los tres que un acuerdo de libre comercio con EEUU incluido, tal como el ALCA, no sería beneficioso. EEUU reaccionó con una estrategia de “shopping de foros”²⁷⁴. Esto implica que EEUU cierra tratados de libre comercio de forma bilateral con los países sudamericanos. La consecuencia de ello es que el mapa de acuerdos de comercio en América del Sur es más complejo e incomprensible y dificulta establecer una aduana en común. Por tanto es uno de los factores que explican el estancamiento y el poco desarrollo que tienen los temas comerciales en la agenda de las cumbres.

Desde el aspecto político la táctica de llevar adelante la relación con EEUU difiere entre ellos. Eso lleva a que desde la UNASUR no se concierta la relación que debería la región bajo la UNASUR con EEUU y que colisionen las diferentes estrategias de política exterior. En particular la diferencia entre cómo lleva la relación Venezuela y Brasil es prácticamente opuesta. Por un lado Brasil que con su diplomacia pretende mantener relaciones de bajo perfil y no conflictivas. Venezuela en cambio utiliza el enfrentamiento con retóricas agresivas a las cuales Argentina también se ha alineado, aunque con mayor cautela. Esta diferencia puede.

5.4 La influencia de la relación entre los Estados miembros

Las políticas de acercamiento de cada país hacia otro de la región fueron importantes para generar las bases para consolidar la UNASUR y sus organismos. Ciertamente las relaciones no están exentas de conflictos y reticencia, sin embargo estos se han podido resolver a nivel diplomático.

Brasil por sus ambiciones de expandir sus mercados y ejercer el rol de líder regional tiene que legitimar ese rol en la región, cuyos miembros no están dispuestos a aceptarlo incondicionalmente.

²⁷⁴ Tussie, 2009, p. 179

La política de acercamiento de Brasil a los países vecinos comienza con Argentina en los '80. A pesar de su rivalidad histórica, ambos han decidido convertir esa rivalidad en cooperación, aunque la rivalidad se juega hoy en otro plano. El Mercosur es el resultado de esta política. Con el gobierno de Lula comenzó el acercamiento también desde el aspecto político, del cual la UNASUR es el resultado del mismo. Por tanto la UNASUR complementa al Mercosur²⁷⁵ y con ello abarca ahora a toda la región.

La reacción de los países vecinos a las ambiciones de liderazgo brasileño ha sido variada. Así, no solamente Venezuela desafía su liderazgo, otros países más pequeños también han mostrado reticencia. Tal como fue en el conflicto de Itaipú con Paraguay y la nacionalización de los hidrocarburos por parte de Bolivia. Brasil tuvo que negociar con los gobiernos y enfrentar los intereses de las empresas domésticas involucradas en el conflicto²⁷⁶. La estrategia de la hegemonía consensuada²⁷⁷ explica cómo Brasil quiere “ganar” el apoyo de los países, sin recurrir a la fuerza. Brasil tiene una actitud de paciencia hacia los vecinos porque prefiere mantener relaciones estables y así legitimar su liderazgo en la región²⁷⁸. Ejemplo fue su postura frente a las medidas proteccionistas implementadas por Argentina por las crisis económicas.

Hugo Chávez utiliza la relación con los países de la región para difundir sus visiones de cooperación e integración regional. Así las políticas regionales de Venezuela se traducen en su propio proyecto ALBA como también hacia el Mercosur y UNASUR.

Con el ALBA además de reunir aliados bajo su esquema de cooperación regional, desafía de esa manera el liderazgo de Brasil. Con el ingreso al Mercosur, aunque tiene una visión diferente sobre la integración económica, muestra que las diferencias ideológicas de ambos proyectos regionales están subordinadas a los intereses comerciales de Chávez.

Bajo la UNASUR las relaciones entre los Estados se encuentran bajo una institución, en donde existen mecanismos que permiten a países como Venezuela y Argentina contener a Brasil. La relación con Argentina se considera como un logro de Venezuela de incorporar a Argentina dentro del sistema de cooperación de Chávez. Venezuela encuentra sí también un aliado regional de sus discurso antiimperialistas.

²⁷⁵ Peña, 2009, p. 52

²⁷⁶ Goodman, 2009, p. 8

²⁷⁷ Burges, 2008

²⁷⁸ Bodemer, 2010, p. 239

Para Argentina los países vecinos con mayor trayectoria son Chile y Brasil. Con el gobierno de Kirchner incursiona con un aliado nuevo que es Venezuela. Con Brasil la rivalidad histórica pasó de confrontación militar en el S. XIX, una carrera armamentista nuclear durante la guerra fría, a una rivalidad que se juega más en el plano de *soft balancing* junto con un acercamiento. A pesar que Argentina se comporta como si la relación fuera simétrica²⁷⁹, aunque la asimetría entre ellos es un hecho. Argentina busca con herramientas de *soft balancing* no tener que reconocer a Brasil como líder. Así votó contra la intención de Brasil de adquirir un asiento permanente en la asamblea de la ONU.

El acercamiento a Venezuela le permitió a Argentina por un lado obtener financiamiento externo sin recurrir a organismos internacionales como el FMI, como también acoplarse al discurso anti-neoliberal, como la forma de inserción internacional y legitimar su gobierno a nivel doméstico.

De la relación con Chile se pueden destacar dos asuntos. El primero vinculado con la experiencia de cooperación militar y como ésto puede formar una base para el CDS. La relación con Chile esta más bien vinculada a la cooperación militar entre ambos países. Estas experiencias pueden extrapolarse al ámbito del CDS como un aporte positivo²⁸⁰. El segundo asunto es otro ejemplo de la dominancia de intereses domésticos que subordina a los acuerdos internacionales. Cuando Argentina decide cortar el abastecimiento de gas a Chile para satisfacer las demandas internas, muestra cómo problemas domésticos pueden generar efectos negativos en las relaciones externas generando de nuevo inestabilidad e incertidumbre. El conflicto por la papelera Botnia con Uruguay muestra también de qué modo la política exterior esta sujeta a los acontecimientos interiores y también cómo son los usos y costumbres de la resolución de controversias entre países. En este caso ambos países no estaban de acuerdo con la resolución no vinculante de los organismos internacionales y llegaron a un acuerdo negociando de forma bilateral entre los presidentes del momento.

En estas relaciones entre los países vecinos se destacar el modo en que las políticas exteriores dependen en mayor o menor grado de la situación y actores domésticos, por lo que los países toman decisiones que divergen del los intereses conjuntos.

Con las crisis económicas los países tienen un enorme incentivo a cerrar sus economías. La vulnerabilidad de la economía lleva a medidas proteccionistas porque deben tener en cuenta

²⁷⁹ Fletes y Wehner, 2012a, p. 13

²⁸⁰ Fletes, D. y Radseck, M., 2012

los intereses de otros actores domésticos de presión. Otra lectura es el respeto selectivo a las decisiones y acuerdos internacionales y la forma de solucionar los conflictos de forma directa a nivel presidencial. La vulnerabilidad y volatilidad de la economía entorpece no sólo la proyección de una economía integrada regionalmente sino también las diferentes visiones sobre cómo debería ocurrir esa integración. Las dos potencias regionales ofrecen dos sistemas alternativos: ALBA y Mercosur. Si bien, ambos representan las proyecciones que tienen sus líderes para la integración económica, no hay consenso al respecto, aunque eso no inhibe el llevar adelante acuerdos comerciales, dado la necesidad de mercado muestra que el pragmatismo prevalece a la ideología.

5.5 Defensa y seguridad en la región

Los temas que más le preocupan a Brasil sobre el tema seguridad se pueden encontrar a un nivel nacional, regional y extra-regional. Respecto al primero para Brasil es importante proteger los recursos naturales que tiene: el agua en el Amazonas y el petróleo en el Atlántico. También necesita asegurar el control de las fronteras con los países limítrofes son muy porosas y Brasil no quiere que tanto por cuestiones de las guerrillas y/o el narcotráfico dichos conflicto penetre en su territorio²⁸¹. A nivel regional a Brasil le interesa asegurar estabilidad democrática y paz entre los Estados sudamericanos. A nivel extra-regional, Brasil no tolerará ninguna intervención de otras potencias como es EEUU en temas de seguridad²⁸² y por eso procura no generar ningún pretexto para una posible intervención. Para Brasil el rol de las fuerzas militares está relacionado con la protección y la seguridad. Por ello ha implementado un plan de modernización de las fuerzas armadas y ha decidido comprar armamento y cerró acuerdos con Francia para la compra de un submarino nuclear. Esta acción genera entre los vecinos desconfianza²⁸³. Aunque no necesariamente es para los países vecinos una percepción de amenaza porque existe una cultura de resolver conflictos de forma pacífica y América del Sur es considerada una zona de paz²⁸⁴. Pero la desconfianza está más relacionada con el balance de poder.

Venezuela coincide con la visión sobre mantener a EEUU fuera de la región. Su idea de la SATO (OTAN del Sur) fue implementado a medida de los intereses de Brasil. Los cuales

²⁸¹ Sanahuja, 2009 - 2008, p. 39

²⁸² Luzzani, Telma. „La IV Flota de EE.UU. vuelve a patrullar aguas latinoamericanas“. *Diario Clarín*. 30 de junio 2008. Accedido el 10 de mayo 2013.
<http://edant.clarin.com/diario/2008/06/30/elmundo/i-01704902.htm>.

²⁸³ Fletes, 2008, p. 5

²⁸⁴ Battaglino, 2009a, p. 79

fueron establecer el CDS como órgano de seguridad cooperativa y no colectiva, como es la OTAN. También Venezuela ha comprado armas convencionales desde Irán y Rusia. Venezuela ha comprometido a los militares para las “misiones”, es decir que tienen un rol civil.

Argentina se ha mostrado activa respecto a la defensa y seguridad regional. Propuso la creación del CSEED, para generar un pensamiento estratégico a nivel regional y para coordinar y armonizar políticas de defensa regional. Esta iniciativa de Argentina es una forma que tiene para mostrar presencia en aspectos regionales y una forma de *soft balancing* con las fuerzas armadas. En Argentina hay un control civil de los militares. Este se ve en la propuesta del CSEED en el cual también forman parte especialistas civiles.

De una primera lectura de los temas relacionados a la seguridad y defensa regional se concluye que hay un elemento en común que es asegurar el respeto de la soberanía. Que en la práctica significa mantener a EEUU aislada en temas de seguridad en la región y evitar posibles intervenciones. Con la excepción de Colombia, país que explícitamente pidió a EEUU una intervención para apoyar la lucha interna contra el tráfico de drogas y las guerrillas. Este fue el motivo por el cual en agosto 2009 en Bariloche, Argentina convocó al CDS para “analizar la estrategia militar de EEUU en la región, lo cual dota de legitimidad el Consejo en la discusión de cuestiones estratégicas”²⁸⁵. Lo particular de la CDS/UNAUSR es que en este aspecto las prácticas, acuerdos y costumbre pre-existentes entre los países se llevan a nivel de la UNASUR²⁸⁶.

El argumento que la compra de armamento puede generar una carrera armamentista, no se aplica aquí. Aunque la compra de armas por parte de un país sudamericano genera escepticismo en otros países de la región. Las fuerzas armadas en los países sudamericanos jugaron más un rol interno que en cuestiones interestatales. Los acuerdos de cooperación militar entre los países y las prácticas comunes ayudan a mantener esa tradición hoy. Brasil y Venezuela mantienen así capacidad de disuasión sin generar una amenaza a los vecinos.

El inconveniente a superar en la región es que para cada país el rol de los militares es diferente y es por ello que a nivel regional falta llegar a un concepto universal sobre defensa y seguridad. Para Brasil el rol militar es mantener seguridad y defensa, mientras que para

²⁸⁵ Varios. „Cuadernos de Actualidad en Defensa y Estrategia # 4“. Ministerio de Defensa.Presidencia de la Nación Argentina, 2009. Pág 50

²⁸⁶ Flemes, Nolte y Wehner, 2011, p. 112

Venezuela tiene un rol civil y en Argentina el rol de los militares quedó bajo el control de los civiles.

Hay en esta área gran asimetría entre los países por su capacidad militar. En un extremo está Brasil que está modernizando el sistema de defensa y comprando armas convencionales como también submarinos nucleares. Venezuela también está adquiriendo constantemente nuevos equipamientos. Argentina en cambio no. El presidente de Perú Alan García (2006 – 2011) propuso que se controle el gasto excesivo de armas en la región²⁸⁷. Esto lleva al reclamo de países más pequeños a establecer mecanismos en los cuales se comparta la información y se de transparencia a la información del gasto de defensa.

El pilar de seguridad de la UNASUR es el que mayor sustento de base tiene porque es una construcción sobre bases de cooperación ya existentes, basado en la cooperación y la resolución de conflictos ad-hoc. De esta forma cumple con los objetivos de los países de evitar intervenciones, lo que lo vuelve eficaz en la resolución de conflictos. Es más difícil pensar en un sistema de defensa integrado colectivo, porque en temas de defensa ceder soberanía es aún impensado para los países. Pero Sudamérica parece tener mejores avances al respecto y en la concertación de políticas exteriores de seguridad que en el aspecto tradicional de la integración económica.

5.6 Los compromisos de los países hacia los proyectos de infraestructura

Para Brasil una infraestructura regional integrada le favorece porque por un lado necesita el fácil acceso a las fuentes de energía para evitar los cuellos de botellas por su crecimiento económico y por el otro lado para que sus exportaciones tengan fácil acceso a los mercados. Sin embargo en este aspecto se puede detectar la falta de compromiso y liderazgo interno de Brasil respecto a los proyectos de infraestructura regional. Así como también el modo en que influyen los intereses de las empresas en las decisiones del gobierno, a veces contrarias a los intereses regionales. Otro factor que hizo mermar el interés de Brasil hacia algunos proyectos de integración fue el descubrimiento de los yacimientos de petróleo.

Venezuela fue el país que propuso los proyectos de los gasoductos y oleoductos, proyectos que se frenaron porque Brasil decidió no participar más en ellos. Por un lado quería evitar que Venezuela tuviese dominación en ese área, pero también porque se vio afectado los intereses de Petrobrás. Otro proyecto que inició Venezuela fue el Banco del Sur pero aquí también hay

²⁸⁷ De Paula, 2009, p.50

una falta de acuerdo entre Brasil y Venezuela sobre la naturaleza del mismo. Brasil prefiere que su función sea para financiar proyectos, mientras que Venezuela prefiere que cumpla la función de un fondo monetario. La falta de acuerdo también giraba en torno a la distribución equitativa de los votos, la cual iría en perjuicio del país que más fondo aportaría, Brasil.

Tanto para Argentina como para Brasil también hay mayor interés sobre el corredor bioceánico, para tener una salida por Chile a los mercados asiáticos. Los tres países sacarían provecho de esos proyectos, sin embargo como en varios otros proyectos, se deben confrontar con la protesta de grupos sociales que se verían perjudicados con las obras.

También los desacuerdos respecto a los proyectos tienen que ver con que para algunos analistas y empresarios se estaría reafirmando el modelo agroexportador y de extracción de recursos²⁸⁸ y no a favor de mejorar la integración física de la región. A su vez varias megas obras responden a los intereses de las empresas constructoras, éstas son actores con grandes capacidad de influenciar en los proyectos a favor de sus intereses.

En resumen, una buena infraestructura es necesaria para la base de la integración territorial, económica y comercial. Pero los intereses particulares no siempre convergen en este aspecto. Brasil pierde interés en enfrentar los costos para un proyecto que favorece a la región en conjunto pero no más a Brasil en particular. Un factor externo, como fue el descubrimiento de los yacimientos, pueden provocar la falta de interés hacia proyectos que favorecen a la región exclusivamente. Discordia también existe sobre la función del Banco del Sur que refleja de nuevo la disputa sobre el liderazgo entre Venezuela y Brasil, lo que no permite llevar al Banco a su pleno funcionamiento.

²⁸⁸ Chaves García, 2010, p. 35

A continuación se representa la comparación en un cuadro a modo de resumen:

	En la UNASUR	
	políticas que convergen o se complementan	políticas que divergen
Mejoramiento de la posición relativa	Brasil puede asignarse el rol de líder regional. Argentina logra re-insertarse a nivel internacional. Venezuela encuentra aliados en la región	intenciones de contrabalancear a Brasil
Seguridad	Evitar la intervención de otros países en asuntos internos. Evitar conflictos interestatales y respeto sobre la soberanía. Brasil como líder para la solución de conflictos.	
Integración física	corredor bioceánico	Defensa de los intereses de las empresas nacionales. Conflicto con la sociedad local por problemas ambientales
Relación con países extra regionales		Venezuela con países no alineados. Brasil busca fomentar la relación Sur-Sur en otras regiones
Relación con EEUU	Evitar la intervención de EEUU en asuntos internos y regionales.	Venezuela usa la confrontación y retórica provocativa. Brasil evita la confrontación
Relación entre países sudamericanos	Tienen principios y valores en común. Tradición de solución de conflictos de forma pacífica y a nivel de jefes y jefas de gobierno. Argentina reclama la soberanía de las Islas Malvinas. Venezuela lleva a nivel regional su conflicto con Colombia y las bases militares estadounidenses.	
Acuerdos de Cooperación Sur-Sur con países de otras regiones.		Permite diversificar las relaciones y de esa manera disminuye la importancia relativa de los países de la UNASUR.
Acuerdos militares	CDS, como seguridad cooperativa. Cooperación militar bilaterales pre-existentes	SATO (NATO del Sur), seguridad colectiva. Suspición respecto a la compra de armas. Rol de los militares
Acuerdos de libre comercio		aumento de acuerdos bilaterales de libre comercio con países extra-regionales. Búsqueda de diversificación con países fuera de la región. Falta de acuerdo sobre modelo de integración comercial (ALBA <=>Mercosur/CAN)
Políticas económicas		Economías diferentes. Políticas de protección y vulnerabilidad al contagio y volatilidad de las economías.
Banco del Sur		Desacuerdo respecto a la finalidad del banco.
Asuntos domésticos		Prioridad de asuntos domésticos frente a intereses regionales

6. Conclusión

La UNASUR es un interesante caso de estudio porque presenta una nueva dinámica y enfoque en la región sudamericana. El análisis de la política exterior de los tres casos de estudio seleccionados permitió observar cómo ellos consideran a la UNASUR en su política exterior. Comparando los casos se pudo detectar que a pesar de que cada país tiene sus propios objetivos, intereses y estrategias de política exterior, algunos de ellos convergen en la UNASUR. Los países pueden complementar sus estrategias con las de los otros Estados y de esa forma lograr objetivos que sin esa cooperación no podrían lograr. Por otro lado se pudo verificar que existen también objetivos y decisiones de política exterior que divergen de la UNASUR. Es por ello que esta organización funciona como un foro de cooperación que no compromete el desenvolvimiento de sus otras estrategias de política exterior.

El marco teórico del realismo neoclásico permitió considerar en el análisis de política exterior tanto la estructura internacional como también los factores domésticos que influyen en la formación de la política exterior. Los responsables de la política exterior en los gobiernos se basan en la posición relativa del Estado dentro de la estructura internacional, pero al mismo tiempo influyen factores domésticos como es la capacidad extractiva de recursos para las políticas, grupos de presión, etc.

El resultado de dichos factores fueron decisiones de política exteriores, de las cuales aquellas políticas y estrategias de los países que convergen en la UNASUR se pueden resumir de la siguiente manera:

- 1) Las estrategias de inserción internacional de los tres países necesitan de la UNASUR para llevarlas a cabo. Brasil ha construido una base sólida de inserción internacional y la región le permite jugar el rol de líder regional que necesitan para legitimar su rol como jugador global. Venezuela utiliza a la UNASUR para difundir y buscar aliados entre los vecinos. Situación que también le sirve para “regionalizar” sus conflictos con Colombia y con EEUU. Para Argentina la UNASUR es la herramienta de la reinserción internacional. Desde allí puede abocar objetivos de política exterior a través de la cual pretende mejorar su legitimidad a nivel doméstico.
- 2) Lo que comparten los países son los principios de respeto por la soberanía nacional y la no intervención en asuntos domésticos. Los países han encontrado un interés común que es evitar intervenciones de poderes extra-regionales en la región o en asuntos

domésticos, como por ejemplo EEUU y organizaciones como la OEA,. A través de la UNASUR los Estados pueden llevar a nivel regional sus objetivos de seguridad y contar con el apoyo de los otros países vecinos. Brasil quiere demostrar su capacidad de líder regional y para ello interviene como árbitro ante conflictos en la región. Venezuela logra aminorar las disputas con Colombia por las bases militares de EEUU en territorio Colombiano. Argentina se adhiere al discurso y aprovecha para volver a reclamar el derecho a las Islas Malvinas y culpar a las medidas neoliberales para legitimar poder doméstico.

- 3) Políticas sobre acuerdos y cooperación militar que existían previamente a la UNASUR fueron las bases para la CDS y la CSEED. El hecho que experiencias de cooperación militar se trasladan a nivel regional, indica que existen convergencia de intereses y objetivos de los países respecto a ello. Además la tradición de los países sudamericanos de resolver los conflictos de forma pacífica, legitima a la UNASUR como institución que interviene en casos que sea necesaria la intervención para la resolución de conflictos.

Entre los intereses de los países que divergen se encontró:

- 1) En general las políticas en asuntos de integración económicos divergen. El problema de la falta de acuerdo está en las diferentes condiciones económicas de cada país. Los diferentes grados de desarrollo y la baja complementariedad en las producciones en la región, incentivan a los países buscar mercados fuera de la región. Así los acuerdos de libre comercio con otros Estado extra-regionales, hace el mapa de acuerdos aún más complejo. La propuesta Hugo Chávez del ALBA y su política de la petro-diplomacia ofrece una alternativa para los Estados. También las medidas proteccionistas que los países implementan ante los desequilibrios macroeconómicos impiden llegar a una armonización de las políticas macroeconómicas a nivel regional. De esta forma obstruye el establecimiento de una visión común sobre el desarrollo económico regional. Resultado de ello es que los asuntos económicos quedan fuera de la agenda de la UNASUR y que en cuestiones económicas prevalecen los intereses individuales y el pragmatismo más que la idea de desarrollar una visión regional común.
- 2) Los proyectos de integración física y energética reflejan el conflicto de intereses que existe entre los países y como es que por ello los proyectos no prosperan. Por ejemplo

el proyecto del gasoducto del sur, los problemas por la definición de la función del Banco del Sur. Los proyectos de infraestructura no solamente reflejan las pujas del balance de poder entre los Estados, sino también como prevalecen los intereses económicos nacionales ante los regionales. Así Brasil frena proyectos cuando ve que Venezuela quiere desafiar el liderazgo de Brasil o cuando se ven afectados los intereses nacionales.

- 3) Respecto a las relaciones de los países con otros Estados tanto regionales como extra-regionales se encuentran factores que divergen de la UNASUR. Un ejemplo es la diferente estrategia para diversificar las relaciones de Venezuela y Brasil. Venezuela buscó la alianza de países no alineados y revisionistas. Esto forma parte de la política y retórica provocativa que utilizó Hugo Chávez. Así también con la relación con EEUU que se caracteriza por ser de confrontación y retórica provocativa. Brasil en cambio no quiere formar parte de ese discurso. Prefiere llevar una relación de justamente no confrontación. Por tanto desde la UNASUR no logran definir una única estrategia de relación con EEUU.
- 4) También el hecho que los países busquen diversificar sus relaciones disminuye la importancia relativa de la UNASUR. Así Brasil focaliza su política exterior también en otras cooperaciones de Sur-Sur. Por tanto limita su compromiso respecto a la UNASUR para tener la suficiente flexibilidad política para llevar adelante su política de inserción internacional. También Venezuela busca aliados fuera de la región tanto para buscar otros mercados como también para diversificar las relaciones.
- 5) De las políticas referidas a la fuerza militares, se dijo antes que existen acuerdos de cooperación militar, sin embargo se encontró que el rol de los militares de cada Estado es diferente. Esto dificulta llegar a un acuerdo regional sobre el rol y la función de las fuerzas armadas en la región. Para Brasil el rol militar es mantener seguridad y defensa, mientras que para Venezuela y Argentina están relacionadas con la sociedad civil. En Venezuela tienen un rol en la sociedad civil y mientras que en Argentina el rol de los militares quedó bajo el control de los civiles.

Considerando los tres pilares de la UNASUR, se encontró que el pilar más desarrollado es el de la concertación de políticas, en particular sobre los temas de seguridad y defensa. El pilar en el que menos avances hubo es aquel de los acuerdos de comercio y la convergencia de la

CAN y el Mercosur. El pilar de infraestructura y los proyectos IIRSA se encuentran en un punto medio, por un lado existen proyectos en desarrollo, pero los proyectos de mayor envergadura, como el gasoducto del sur, está condicionado por las decisiones políticas de los países involucrados. Otros proyectos están condicionados por actores gubernamentales y no gubernamentales.

Respondiendo a las preguntas que han guiado este trabajo se pueden resumir que la UNASUR es uno de los instrumentos que utilizan los países no solamente para mejorar su posición relativa y su capacidad de negociación con otros países, sino también es usada como una herramienta para lograr objetivos de política interior, por ejemplo para mejorar la legitimidad de los gobiernos y/o defender los intereses nacionales. A su vez se observa cómo los países entre ellos buscan balancear su posición en la región. En la UNASUR se ve reflejado el fuerte presidencialismo que caracteriza a los gobiernos; cuyos jefes y jefas toman las principales decisiones sobre los lineamientos de esta organización.

Por tanto se concluye que la UNASUR es un foro de cooperación donde convergen y se complementan ciertas políticas que tienen la función de fuerza centrípeta. Así la mencionada organización ofrece un espacio a los países para que puedan realizar sus objetivos y estrategias de política exterior, de inserción internacional como también para fines domésticos. Al mismo tiempo existen políticas que divergen de la UNASUR, éstas tienen una función centrífuga. Los países en esos aspectos no tienen una visión compartida, dado que sus necesidades y objetivos difieren. Por lo tanto para cada país es importante mantener un margen de maniobra en las políticas que no convergen. Por otro lado también son los usos y costumbres en las relaciones entre los países sudamericanos que se caracterizan por un alto manejo intergubernamental y del presidencialismo, factores que explican por qué la UNASUR se mantiene hoy a nivel de cooperación.

La UNASUR como organismo nuevo se refiere a una variedad amplia de temas, y por ello parece difícil describir su misión en la región. Sin embargo se observó que se perfila hacia una nueva forma de cooperación en aspectos políticos, mayor desarrollo en los aspectos de seguridad, defensa y en particular ha demostrado ser eficaz respecto a la resolución de conflictos. Ésta podría ser la nueva plataforma sobre la cual la cooperación entre los países podría seguir evolucionando y desarrollarse así una nueva forma de integración regional. Sin embargo, esto va a depender del aumento de las políticas convergentes y si se encuentran más factores comunes entre los Estados miembros.

En este trabajo no se pretendió analizar si la UNASUR cuenta con los elementos necesarios para avanzar hacia una nueva forma de integración en América Latina ni un análisis exhaustivo sobre el rol de la misma en la región. Para ello han quedado fuera del análisis otros países como Colombia y Chile; estos países miembros tienen otra estrategia para su inserción internacional en la cual la UNASUR no tiene protagonismo. Tampoco se hizo referencia a otras organizaciones como la Alianza del Pacífico²⁸⁹ o la CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños)²⁹⁰. Estas nuevas organizaciones creadas recientemente cambian el mapa geoestratégico de América del Sur y en particular de cada Estado. Tampoco se analizaron las consecuencias e implicancias de la superposición de funciones de la UNASUR con otras organizaciones regionales como la OEA y la CELAC. Quedarían por analizar en otro trabajo los elementos mencionados para tener un análisis más completo con el fin de describir el fenómeno de la UNASUR.

²⁸⁹ Creada en el 2012, y cuenta con la membrecía de Chile, Colombia, México, Perú, Panamá y Costa Rica.

²⁹⁰ Creada en el 2010 y abarca la totalidad de los 33 países latinoamericanos y caribeños.

7. Referencias

Allison, Graham. "Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis". *The American Political Science Review*. 63 (1969): 689-718.

Amorim, Celso. "Brazilian foreign policy under President Lula (2003-2010): an overview". *Revista Brasileira de Política Internacional*. 53 (special edition) (2010): 214-240.

"Analizarán propuesta de Consejo de Seguridad Sudamericano". *El Nuevo Diario*, 24 de marzo 2008. Accedido el 8 de mayo 2013. <http://www.elnuevodiario.com.ni/internacionales/11294>.

Armijo, Leslie Elliott y Sybil Rhodes. "Theorizing Issue-Focused Regional Cooperation". Ponencia presentada en Annual Congress of the Latin American Studies Association, LASA, San Francisco, mayo 24-26 de 2012.

"Außenpolitik" *Lexikon der Politik*. 6 vol. München: Beck, 1993. 42-49.

Battaglino, Jorge. "CDS y las Compras de Armamento en la Región" *Consejo de Defensa Suramericano: Una mirada desde la Argentina. Cuadernos de Actualidad en Defensa y Estrategia*. Ministerio de Defensa. Presidencia de la Nación Argentina. 4 (2009a): 77-86.

Battaglino, Jorge. "¿Réquiem para la guerra en la región andina? Límites al conflicto en las relaciones entre Colombia y Venezuela". *Revista SAAP* 3. (2009b): 567-580.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. "Compromiso con la Democracia: Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR". 14 de noviembre 2011.

Blanco, Ronaldo y Rosalba Linares. "Chávez en la política exterior venezolana: (ALCA vs ALBA) de la democracia representativa a participativa". *Aldea Mundo, Revista sobre Fronteras e Integración*. 26 (2008): 49-58.

Bodemer, Klaus. "Politik ohne Kompass? Argentinische Außenpolitik im letzten Jahrzehnt". *Argentinien heute. Politik Wissenschaft Kultur*. Ed. Peter Birle, Klaus Bodemer y Andrea Pagni. Frankfurt am Main: Biblioteca Ibero-Americana Vervuert, 2010. 136:231-259.

"Brasil pidió en la ONU un asiento permanente". *Diario Clarín: El Mundo*, 23 de septiembre 1997. Accedido el 1 de marzo 2013. <http://edant.clarin.com/diario/1997/09/23/i-03701d.htm>.

Burges, Sean W. "Consensual Hegemony: Theorizing Brazilian Foreign Policy after the Cold War". *International Relations*. 22 (2008): 65-84.

Bustamante, Michael J. y Julia E. Sweig. "Buena Vista Solidarity and the Axis of Aid: Cuban and Venezuelan Public Diplomacy". *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*. 616 (2008): 223-256.

Carlsnaes, Walter. "Actors, structures, and foreign policy analysis". *Foreign Policy: theories, actors, cases*. Ed. Steve Smith, Amelia Hadfield y Tim Dunne. New York: Oxford University Press, 2008. 85-100.

Carasales, Julio C. "The Argentine-Brazilian Nuclear Rapprochement". *The Nonproliferation Review*. Spring-Summer (1995): 39-48.

"CDS de la UNASUR". Accedido el 22 mayo 2013. <http://www.unasursg.org/inicio/organizacion/consejos/cds>.

“Centro de Estudios Estratégicos de Defensa”. Accedido 20 de mayo de 2013. <http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/01-CEED/01-Mision.html>.

Chaves García, Carlos Alberto. “La Inserción internacional de Sudamérica: la apuesta por la UNASUR”. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*. 38 (2010): 29-40.

“Chávez fulfils ‘Bolívar’s dream’ with entry to Mercosur”. *Latin American Newsletters: Latin American weekly report*. WR-12-30, Agosto 2012: 1-2.

“Chavez und Gaddafi wollen NATO des Südens“ Accedido el 28 de agosto 2013. <http://www.blick.ch/news/ausland/chavez-und-gaddafi-wollen-nato-des-suedens-id1502736.html>.

Comini, Nicolás. “El rol del Consejo de Defensa de la Unasur en los últimos conflictos regionales”. *Nueva Sociedad*. 230 (2010): 14-22.

“Constitución del Centro Sudamericano de Estudios Estratégicos para la Defensa”. Accedido el 22 de abril 2013. <http://www.resdal.org/csd/enero-2009-propuesta-de-constitucion-del-centro-de-estudios-sudamericanos.pdf>

Dalponte, Bruno y Carolina Marinkeff. “La relevancia estratégica del vínculo ABC en la política exterior argentina”. *Centro Argentino de Estudios Internacionales, Working Paper*. 17 (19 de noviembre 2009):1-31

De Paula, Gabriel. “Modelo de Cooperación e Impacto en el Sector Defensa de los Países Miembros del CDS”. *Consejo de Defensa Suramericano: Una mirada desde la Argentina. Cuadernos de Actualidad en Defensa y Estrategia*. Ministerio de Defensa. Presidencia de la Nación Argentina. 4 (2009): 47-60.

De Souza, Amaury. *A Agenda Internacional do Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier Editora Ltda., 2009.

Do Carmo Santos, Raquel. “O Banco do Sul tem futuro?” *Jornal da Unicamp* (13 al 19 de agosto 2012). Accedido el 15 de mayo 2013. http://www.unicamp.br/unicamp/sites/default/files/jornal/paginas/web_ju535pag09.pdf.

Doyle, Michael W. “Liberalism and foreign policy” *Foreign Policy: theories, actors, cases*. Ed. Steve Smith, Amelia Hadfield y Tim Dunne. New York: Oxford University Press, 2008. 50-70.

Eissa, Sergio. “Ni constante ni tan inconstante. Política Exterior Argentina en Democracia (1983 – 2007)”. *Centro Argentino de Estudios Internacionales, Working Paper*. 21 (27 de febrero 2011):1-28.

Ellner, Steve. “La Política Exterior del Gobierno de Chávez: la Retórica Chavista y los Asuntos Sustanciales”. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*. 15 (2009): 115-132.

“Estatuto de creación del Consejo de Defensa Suramericano”. 16 de diciembre de 2008. Accedido el 22 de mayo 2013. <http://www.unasursg.org/inicio/documentos/consejos/consejo-de-defensa-suramericano/estatuto>.

Fernández, Nelson. “Mujica dijo que su voto en la Unasur fue para destrabar el conflicto por Botnia”. *La Nación: Política*, 7 de mayo 2010. Accedido el 19 de mayo 2013.

<http://www.lanacion.com.ar/1262199-mujica-dijo-que-su-voto-en-la-unasur-fue-para-destrabar-el-conflicto-por-botnia>.

Flemes, Daniel. “Brasiliens neue Verteidigungspolitik: Vormachtsicherung durch Aufrüstung”. *GIGA Focus, Institut für Lateinamerika-Studien*. 12 (2008): 1-8

Flemes, Daniel, Detlef Nolte y Leslie Wehner. “Una comunidad de seguridad regional en formación: La UNASUR y su Consejo de Defensa”. *Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile. Estudios Internacionales*. 170 (2011): 105-127.

Flemes, Daniel y Michael Radseck. “Creating multi-level security governance in South America. Comparative regional security governance”. *Comparative regional security governance*. Ed. Shaun Breslin y Stuart Croft. London: Routledge, 2012. 154-180.

Flemes, Daniel, Sören Scholvin y Georg Strüver. “Aufstieg der Netzwerkmächte”. *GIGA Focus, Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien*. 2 (2011): 1-8.

Flemes, Daniel y Leslie Wehner. “Drivers of Strategic Contestation in South America”. *GIGA, Working Paper*. 207 (octubre 2012a)

Flemes, Daniel y Leslie Wehner. “Strategien südamerikanischer Sekundärmächte”. *GIGA Focus, Institut für Lateinamerika-Studien*. 4 (2012b): 1-8.

Flemes, Daniel y Lotte Westermann. “Konkurrierender Regionalismus: Fünf Jahre UNASUR und ALBA”. *GIGA Focus, Institut für Lateinamerika-Studien*. 12 (2009). 1-8

Fortuna Biato, Marcel. “La política exterior de Brasil: ¿Integrar o despegar?”. *Estudios de Política Exterior*. Septiembre-octubre 2009. Accedido el 16 de febrero 2013. <http://www.politicaexterior.com/archives/5831>.

Garzón, Jorge y Almut Schilling-Vacaflor. “Infrastrukturprojekte zwischen geopolitischen Interessen und lokalen Konflikten”. *GIGA Focus, Institut für Lateinamerika-Studien*. 10 (2012). 1-8.

Gomes Saraiva, Miriam. “Brazilian Foreign Policy: Causal Beliefs in Formulation and Pragmatism in Practice”. *Latin American foreign policies: between ideology and pragmatism*. Ed. Gian Luca Gardini y Peter Lambert. New York: Palgrave Macmillan, 2011. 53-66.

González Urrutia, Edmundo. “Las dos etapas de la política exterior de Hugo Chávez”. *Nueva Sociedad*. 205 (2006): 159-171.

Goodman, Joshua. “Brazil: The Global Power Looking for a Backyard”. *SAIS Review*. 29. (2009): 3-10.

Gosman, Eleonora. “Gigantesco operativo militar de Brasil en sus fronteras”. 8 de agosto 2012. Accedido el 8 de agosto 2012. http://www.clarin.com/mundo/Gigantesco-operativo-militar-Brasil-fronteras_0_751724899.html.

Gratius, Susanne. “El auge del regionalismo latinoamericano: ¿Más de lo mismo?”. *Documentos de Debate. Fundación Ideas*. 1 (marzo 2012). 1-29

Hettne, Björn. “The New Regionalism Revisited”. *Theories of new regionalism*. Ed. Frederik Söderbaum y Timothy M. Shaw. New York: Palgrave Macmillan, 2003. 22-42.

Hudson, Valerie, M. "The history and evolution of foreign policy analysis". *Foreign Policy: theories, actors, cases*. Ed. Steve Smith, Amelia Hadfield y Tim Dunne. New York: Oxford University Press, 2008. 9-30.

"I.I.R.S.A.". Accedido el 24 mayo 2013. <http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItem=28>.

Kellog, Paul. "Regional Integration in Latin America: Dawn of an Alternative to Neoliberalism?". *New Political Science*. 29 (2007): 187-209.

Kitchen, Nicholas. "Systemic pressures and domestic ideas: a neoclassical realist model of grand strategy formation". *Review of International Studies*. 36 (2010): 117-143.

Luzzani, Telma. "La IV Flota de EE.UU. vuelve a patrullar aguas latinoamericanas". *Diario Clarín*. 30 de junio 2008. Accedido el 10 de mayo 2013. <http://edant.clarin.com/diario/2008/06/30/elmundo/i-01704902.htm>.

Maihold, Günther. "Außenpolitik als Provokation. Rhetorik und Realität in der Außenpolitik Venezuelas unter Präsident Hugo Chávez". *SWP-Studie S22* (2008): 1-34.

Maihold, Günter y Claudia Zilla. "Geteilte Sicherheit in Lateinamerika. Neue subregionale Initiativen und das Engagement der USA", Stiftung Wissenschaft und Politik. SWP-Aktuell. 36 (2008):1-8.

Malamud, Andrés. "La diplomacia presidencial y los pilares institucionales del Mercosur: un examen". *Relaciones Internacionales*. 15 (octubre de 2010): 113-138.

Malamud, Andrés. "Argentine Foreign Policy under the Kirchners: Ideological, Pragmatic, or Simply Peronist?". *Latin American foreign policies: between ideology and pragmatism*. Ed. Gian Luca Gardini y Peter Lambert. New York: Palgrave Macmillan, 2011. 87-102.

Malamud, Andrés y Gian Luca Gardini. "Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons". *The International Spectator*. 47 (2012): 116–133.

Malamud, Carlos. "La cumbre energética de América del Sur y la integración regional: un camino de buenas (y no tan buenas) intenciones (DT)". *Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo*. 18 (2007): 1-23.

Ministerio de Defensa. "Estrategia Nacional de Defensa. Paz y Seguridad para Brasil." Decreto n° 6.703. 18 de diciembre 2008. Accedido el 14 de febrero 2013. http://www.defesa.gov.br/projetosweb/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_espanhol.pdf.

Miranda, Roberto. "Des-inserción Argentina. Las políticas exteriores de Menem y Kirchner". *Revista Enfoques*. 10 (2012): 85-103.

Moniz Bandeira, Luiz Alberto. "Brasil, Estados Unidos y los procesos de integración regional". *Nueva Sociedad*. 186 (2003): 143-157.

Montoya, Alberto. "Las percepciones sudamericanas sobre la creación del Centro Sudamericano de Estudios Estratégicos para la Defensa (CSEED) de UNASUR". RESDAL, 2009. Accedido el 22 de abril 2013. <http://www.resdal.org/jovenes/percepciones-montoya.pdf>.

Moravcsik, Andrew. "Taking Preferences Seriously: a liberal Theory of International Politics". *International Organization*. 51 (1997): 513-553.

Morgenthau, Hans J., W. David Clinton y Kenneth W. Thompson. *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*. New York: McGraw-Hill, 2006. Citado en Kitchen, Nicholas. "Systemic pressures and domestic ideas: a neoclassical realist model of grand strategy formation". *Review of International Studies*. 36 (2010): 117-143.

Nolte, Detlef y Leslie Wehner. "UNASUR and Regional Security in South America". Ponencia presentada en la conferencia de Regional Organizations and Security: Conceptions and Practices, Zürich, junio 17 de 2011.

Ojeda, Tahina. "La Cooperación Sur-Sur y la Regionalización en América Latina: El Despertar de un Gigante Dormido". *Relaciones Internacionales*. 15 (2010): 91-111.

Peña, Felix. "La integración del espacio sudamericano: ¿La UNASUR y el MERCOSUR pueden complementarse?". *Nueva Sociedad*. 219 (2009): 46-58.

"¿QUÉ ES EL ALBA - TCP? (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América)". Accedido el 5 de abril 2013. <http://www.alianzabolivariana.org/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=2080>.

Raby, Diana. "Venezuelan Foreign Policy under Chávez". *Latin American foreign policies: between ideology and pragmatism*. Ed. Gian Luca Gardini y Peter Lambert. New York: Palgrave Macmillan, 2011. 159-178.

Riggirozzi, Pia. "Region, Regionness and Regionalism in Latin America: Towards a New Synthesis". *Politics and International Relations, University of Southampton, Working Paper*. 130 (2010). 1-17.

Ríos Sierra, Jerónimo. "Los Múltiples Encuentros y Desencuentros de la Integración Energética Suramericana". *Revista Electrónica Iberoamericana*. 4 (2010): 126-160.

Ripsman, Norrin M. y otros. "Conclusion: The state of neoclassical realism". *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*. Ed. Steven E. Lobell, Norrin M. Ripsman y Jeffrey W. Taliaferro. New York: Cambridge University Press, 2009. 280-299.

Rivarola Puntigliano, Andrés. "Going Global: an organizational study of Brazilian foreign policy". *Revista Brasileira de Política Internacional*. 51 (2008): 28-52.

Romero, Carlos A. *Jugando con el Globo: La política exterior de Hugo Chávez*. Caracas: Ediciones B, 2006.

Rose, Gideon. "Neoclassical Realism and theories of foreign policy". *World Politics*. 51 (1998): 144 -172.

Russell, Roberto y Juan Gabriel Tokatlian. "Argentina, Brasil y EE.UU.: El desafío de una esfera de cooperación". *Agenda Internacional*. 2 (2004): 16-30.

Sanahuja, José Antonio. "Del 'regionalismo abierto' al 'regionalismo post-liberal'. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina" *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe*. 7 (2008 - 2009): 11-54.

"Según el INTI, Botnia no contamina". *Página/12*, 16 de enero 2009. Accedido el 19 de mayo de 2013. <http://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/subnotas/20-37710-2009-01-16.html>.

"SICOFAA, Sistema de Cooperación entre las Fuerzas Aereas Americanas". Accedido el 28 mayo 2013. <http://www.sicofaa.org/>.

Smith, Steve, y otros. "Introduction". *Foreign Policy: theories, actors, cases*. Ed. Steve Smith, Amelia Hadfield y Tim Dunne. New York: Oxford University Press, 2008. 1-8.

Söderbaum, Frederik. "Consolidating Comparative Regionalism: From Euro-centrism to Global Comparison" Ponencia presentada en GARNET 2008 Annual Conference. Panel: "New Approaches in the Study of Regional Integration: Comparing the EU with Other Regional Integration Mechanisms". Sciences Po Bordeaux, University of Bordeaux, septiembre 17-19 de 2008.

Taliaferro, Jeffrey W. "State Building for Future Wars: Neoclassical Realism and the Resource-Extractive State". *Security Studies*. 15 (2006): 464-495.

Taliaferro, Jeffrey W., y otros. "Introduction: Neoclassical realism, the state, and foreign policy". *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*. Ed. Steven E. Lobell, Norrin M. Ripsman y Jeffrey W. Taliaferro. New York: Cambridge University Press, 2009. 1-41.

Torres, Miguel A. "Los condicionamientos de la política exterior del gobierno de Kirchner y su incidencia en la inserción regional del país". *Centro Argentino de Estudios Internacionales, Working Paper*. 20 (2010): 1-11.

Tussie, Diana. "Latin America: contrasting motivations for regional projects". *Review of International Studies*. 35 (2009): 169-188.

Ugarte, José Manuel. "El Consejo de Defensa Suramericano: Balance y Perspectivas". Mayo 2010. Accedido el 22 de abril 2013. http://www.fes.org.ar/Publicaciones/2010/PAPER_Ugarte_Mayo_2010.pdf.

"UNASUR condenó con rapidez el intento de golpe en Ecuador y los países acordaron establecer una Cláusula Democrática". Accedido el 27 de mayo 2013. <http://www.somosmercosur.net/general/la-unasur-condeno-el-intento-de-golpe-en-ecuador-y-los-paises-acordaron-establecer-la-causula-democratica.html>.

"UNASUR-Tratado Constitutivo". 23 de mayo de 2008. Accedido el 27 de mayo 2013. <http://www.unasursg.org/inicio/documentos/unasur/tratado-constitutivo>.

Visca, Paola. "Gobiernos expresan posiciones variadas respecto al comercio". *Integración Sur*. 5 de noviembre de 2005. Accedido el 7 de mayo 2013. <http://www.integracionsur.com/alca/mardelplata/ViscaMdePGobComercio.html>.

Williams, Marc E. "The New Balancing: International Relation Theory and Venezuela's foreign Policy". *The Revolution in Venezuela: social and political change under Chávez*. Ed. Thomas Ponniah y Jonathan Eastwood. Cambridge, Massachusetts, London: Harvard University David Rockefeller center for Latin American Studies, 2011. 257-278.

Wohlforth, William C. "Realism and foreign policy". *Foreign Policy: theories, actors, cases*. Ed. Steve Smith, Amelia Hadfield y Tim Dunne. New York: Oxford University Press, 2008. 31-48

Zakaria, Fareed. *From Wealth to Power: The Unusual Origins of America's World Role*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1998.

Agradecimientos

Agradezco al Departamento de la Maestría de Estudios Internacionales de la Universidad Torcuato Di Tella por darme la oportunidad realizar la Maestría, en particular a Dr. Roberto Russell por su ayuda para culminar mis estudios en la Universidad de Colonia, Alemania.

También agradezco al GIGA de Hamburgo (Alemania) y a Dr. Detlef Nolte por darme la oportunidad de realizar una pasantía en la institución y ofrecerme un espacio para escribir la tesis.

Un especial agradecimiento es para el Dr. Leslie Wehner quien me asistió como tutor en este trabajo. También agradezco a colegas y amigos por sus valiosos comentarios y consejos.